

Amnestyn suositukset hallitukselle naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi (9/2021)

Vetoamme edelleen Suomen hallitukseen seuraavien toimenpiteiden toteuttamiseksi:

1. Väkivallan uhrien tukipalvelut on nostettava vastaamaan tarvetta sekä määrän että saavutettavuuden osalta.

Järjestöjen palvelut väkivaltaa kokeneille, väkivallan todistajille ja väkivallan tekijöille ovat elintärkeitä etenkin nyt, kun tiedämme pandemian lisänneen esimerkiksi parisuhdeväkivaltaa.

Vuonna 2020 poliisiin tietoon tuli 10 800 perhe- ja lähisuhdeväkivaltatapausta ja näissä oli 8 100 eri uhria. Uhreista 1 700 eli 20% oli henkilöitä, jotka joutuivat perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhriksi useammin kuin yhden kerran vuonna 2020. Aikuisia toistuvan väkivallan uhreja oli 1 400, joista yli 80% oli naisia. Kuten Tilastokeskuksen julkistuksessa todetaan, tilastossa on mukana vain viranomaisten tietoon tulleet tapaukset, läheskään kaikkea perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa ei ilmoiteta viranomaisille.¹ Pimementoon jäävät lukuisat naisiin kohdistuvan väkivallan aliraportoidut muodot, esimerkiksi verkkoväkivalta, seksuaalinen häirintä pakkoavioliitot ja kunniaan liittyvät väkivalta.

Viimeisimmässä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Covid19-epidemian hyvinvointi- ja palveluvaikutuksia luotaavassa asiantuntija-arviossa² todettiin, että pandemian aikana väkivaltapalveluissa, esimerkiksi turvakotipalveluissa, on havaittu alikäyttöä. Toisaalta avopalveluista, internet-pohjaisista palveluista ja auttavista puhelimitä on haettu apua enemmän kuin koskaan ennen.

Esimerkiksi Ensi- ja turvakotien liiton mukaan avopalveluista haki apua vuonna 2020 viidennes enemmän kuin edellisvuonna. Chatpalveluissa avunhaku viisinkertaistui.³ Yhteydenotot Nollalinjaan kasvoivat 31%. Yhteen kolmesta puhelusta ei pystytty vastaamaan. Vuoden 2021 alusta auki olleen chatpalvelun toivotaan helpottavan ajoittaista ruuhkaa puhelimesta.⁴

On ilmeistä, että väkivallan kaikkien osapuolten — uhrien, todistajien ja tekijöiden — palvelutarve kasvaa tulevina vuosina. Epidemiaan liittyvien rajoitusten lievennyttyä ja poistuttua ratkaisevaa on, kuinka hyvin lähisuhdeväkivaltaa kokeneita onnistutaan tukemaan peruspalveluissa ja tarvittaessa ohjaamaan soveltuvien erityispalvelujen piiriin.

Amnestyn 2017 julkaisemassa kuntatutkimuksessa⁵ kävi ilmi, että erityis- ja vähemmistöryhmiin kuuluvien naisten tarpeet silloin, kun he ovat väkivallan kokijoita, jäivät kunnissa huomiotta: esimerkiksi vammaiset naiset ja tytöt huomioitiin tukipalveluissa vain 10,5% vastanneista kunnista. Erityisen haavoittuvassa tilanteessa olevien tarpeet, palvelujen saavutettavuus ja esteettömyys, tulee ottaa huomioon aina palveluja järjestettäessä.

Kunnissa tarvitaan esteettömiä palveluja, jotka tarjoavat apua ja tukea väkivaltaa kokeneille, olivat he sitten paperittomia, turvapaikanhakijoita, suomen kieltä taitamattomia, liikkuvaan väestöön kuuluvia, alaikäisiä, vammaisia, ikäihmisiä tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvia.

¹ https://www.stat.fi/til/rpk/2020/15/rpk_2020_15_2021-06-01_tie_001_fi.html

² Covid-19 epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palveluihin ja kansantalouteen. Asiantuntija-arvio, kevät 2021, THL raportti 3/2021, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-649-7>

³ https://ensijaturvakotienliitto.fi/vaikuta-yhteiskuntaan/tyomme_lukuina/#vakivaltatyo

⁴ <https://thl.fi/fi/-/nollalinja-ottaa-chat-palvelun-kayttoon-kevaan-aikana-takana-puheluiden-maarassa-mitattuna-ennatysvuosi>

⁵ <https://www.amnesty.fi/kuntapaattajien-tiedoissa-naisiin-kohdistuvasta-vakivallasta-vakavia-puutteita/>

2. On toteutettava rakenneuudistus joka tehostaa naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa ja joka rahoitetaan valtion budjetista.

Kyllin vahvojen alueellisten ja paikallisten rakenteiden puuttuminen ei pelkästään heikennä torjuntakeinojen tehoa, vaan rakenteiden puute myös ylläpitää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Suomessa tarvitaan vahvoja rakenteita, joilla väkivallan jatkumolle laitetaan piste.

Pysyvään muutokseen tarvitaan rakenteita niin kansallisella kuin hyvinvointialue- ja kuntatasolla.

Kansallisella tasolla on oltava vähintään yksi taho, joka seuraa miten väkivaltaa kokeneiden palvelut kehittyvät, miten ne ovat saavutettavissa ja ketkä niitä tarvitsevat. Kansallisella tasolla naisiin kohdistuvan väkivallan raportoiija olisi taho, joka kehittää, arvioi ja seuraa keinoja, joilla naisiin kohdistuva väkivalta saadaan vähenemään ja loppumaan. Raportoiijan tehtäviin kuuluisi myös ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen seuranta Suomessa.

Amnesty vaati raportoiijan tehtävän perustamista eduskuntavaalien alla. Kansallisen, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoiijan tehtävän luominen on mukana hallitusohjelmassa. Oikeusministeriö on ehdottanut raportoiijan tehtävän sijoittamista yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattiin. Lausuntokierroksen jälkeen raportoiijan tehtävän valmistelu ei ole edennyt. On ensiarvoisen tärkeää, että hallitus perustaa tehtävän hallitusohjelmansa mukaisesti. Raportoiijan tehtävä vaatii myös riittävät resurssit.

Toinen kansallisen tason rakenne, joka on välttämätön, on laki, joka velvoittaa kunnat ja hyvinvointialueet muodostamaan yhteistoimintaelimiä ja luomaan toimintaohjelmia naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tehostamiseksi.

Hyvinvointialueille on perustettava väkivallan torjunnan neuvottelukunnat, jotka vastaavat alueellisista väkivaltatyön osaamisverkostoista ja verkostojen kehittämisestä.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat ratkaisevan tärkeässä roolissa ihmisoikeuksien turvaamisessa. Niin EU:n uhridirektiivi (2012/29/EU) kuin Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta (Istanbulin sopimus) asettavat ihmisoikeusveloitteet kuntatasolla tapahtuvalle väkivallan torjumiselle. Sopimukset määrittävät tavoitetasot väkivallan eri osapuolille tarjottavien tukipalvelujen määrille ja osin myös muodoille. Tiivistetysti tämä tarkoittaa, että jokaisella Suomen valtion alueella olevalla henkilöllä on oltava kynnyksetön mahdollisuus saada tukea väkivallan katkaisemiseen ja siitä toipumiseen. Myös oma lainsäädäntömme velvoittaa kuntia. Mm. nykyinen sosiaalihuoltolaki (11 §) velvoittaa kuntia vastaamaan väkivallasta ja kaltoinkohtelusta aiheutuvaan tuen tarpeeseen.⁶

Kuntien tehtävä on edistää asukkaitensa terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentäminen on osa tätä kokonaisuutta.⁷ Laki, joka velvoittaa alueita ja kuntia luomaan rakenteita väkivallan vähentämisen tehostamiseksi, on Amnesty'n kuntatutkimusten perusteella myös kuntapäättäjien, viranhaltijoiden ja kunnille palveluja tuottavien järjestöjen mielestä tarpeellinen.

⁶ <https://www.amnesty.fi/amnestyn-kuntatutkimus-2021/>. Tutkimukseen haastatellut kuntapäättäjät ja väkivaltatyöntekijät suhtautuivat positiivisesti lakiin, jonka myötä suositukset muuttuisivat velvoitteiksi. Lainsäädäntö selkeyttäisi kuntien, maakuntien ja valtion vastuita väkivaltatyössä.

⁷ Voimaan tulleen Hyvinvointialuelain 6§ ja 7§ perustelutekstissä todetaan, että turvallisuuden edistäminen sisältyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen velvoitteeseen

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi myös koulutus ja kampanjointi ovat avainasemassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen henkilökunnalla tulee olla ammatillinen valmius puuttua lähisuhdeväkivaltaan sekä ajantasainen osaaminen sitä koskevasta lainsäädännöstä, ml. Istanbulin sopimus. Myös ihmisoikeus- ja seksuaalikasvatuksen tulee olla läpileikkaavana lasten ja nuorten koulutuksessa.⁸

Hallitus sitoutui keväällä 2021 puoliväliriihessä vuosien 2022 ja 2023 osalta kompensoimaan rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua edunsaajille. Hallitus on myös käynnistänyt jatkotyön pysyvän rahoitusmallin valmistelemiseksi. Tavoite on palveluntuottajien näkökulmasta myönteinen: tarkoitus on luoda linjaus mallille, joka turvaa edunsaajille ennustettavan, vakaan, edunsaajien autonomiaa turvaavan ja riittävän rahoituksen. Työskentelyn pohjana on Liikasen ryhmän raportti. Raportissa ehdotetaan, että Veikkauksen tuotot tuloutettaisiin valtion budjettiin. Hallitus ei ole päättänyt, toteutetaanko tämä osittaisuudistuksena vai kokonaisuudistuksen kautta. Uudistuksen laajuutta, toteutusta ja aikataulua varten tullaan perustamaan parlamentaarinen työryhmä. Kehysriihen päätöksissä on luvattu, että jatkotyö tehdään tiiviissä yhteistyössä edunsaajien kanssa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan eri osapuolille palveluja tuottavien järjestöjen aiheellinen huoli on, että rahapelituottojen siirto valtion budjettiin voi tarkoittaa järjestöille rahoituksen vähenemistä. Vakauden lisäämisen ohella on huolehdittava rahoituksen riittävydestä — tämä tarkoittaa väkivallan vastaiseen työhön allokoitavan rahoituksen merkittävää lisäystä. Ihmisoikeusnäkökulmasta on elintärkeää, että hallitus osoittaa lujaa tahtoa korjata palveluvaje, joka syntyi pandemian aikana.

3. Seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksessa valta-aseman väärinkäyttö on tunnistettava raiskaukseksi. Uudistuksessa on edettävä, jotta päätökset voidaan tehdä tällä hallituskaudella.

Vuonna 2019 Amnestyn Suomen osasto julkaisi tutkimuksen raiskauksen kokeneiden oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Tutkimus sai kuvaavan nimen: Oikeuksien arpapeli⁹. Tutkimusta varten analysoitiin yli 300 viranomaisen ratkaisua.

Tutkimus osoitti, että raiskauksen määritelmä on puutteellinen. Myös lukuisat ihmisoikeuselimet ovat kehottaneet Suomea uudistamaan seksuaalirikoslainsäädäntöään suostumusperustaiseksi.¹⁰

Vihdoin 2019 hallitusohjelmaan kirjattiin seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka myötä raiskaus tullaan määrittelemään suostumuksen puutteeseen perustuvaksi. Siihen, että

⁸ Muun muassa Amnestyn toteuttama Puhutaan suostumuksesta -opas tarjoaa toimintaideoita yläkouluun ja toiselle asteelle seksuaalioikeuksien toteutumiseen, suostumuskulttuurin vahvistamiseksi ja väkivaltakulttuurin purkamiseksi. <https://www.amnesty.fi/mita-amnesty-tekee/ihmisoikeuskasvatus/>

⁹ Tietoa tutkimuksesta:

<https://www.amnesty.fi/mita-amnesty-tekee/naisiin-kohdistuva-vakivalta/oikeuksien-arpapeli/>

¹⁰ Ks. esimerkiksi CEDAW-komitean suositus vuodelta 2014:

https://um.fi/documents/35732/48132/committee_s_concluding_observations_on_the_7th_periodic_report_of_finland_/f65571c2-2a4c-d970-1082-d459c49afde9?t=1525646895041 ja ihmisoikeusneuvoston

määräaikaistarkastelu ja Suomen vastaus suositukseen:

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=50036&culture=fi-FI&contentlan=1>

raiskauksen määritelmä ankkuroidaan suostumuksen puutteeseen, velvoittaa myös Suomen vuonna 2015 ratifioima Istanbulin sopimus.¹¹

Hallitusohjelman mukaisesti oikeusministeriön asettama työryhmä on jättänyt uudistuksesta mietintönsä, ja mietinnöstä on saatu laajalti lausuntoja eri toimijoilta. Amnesty oli edustettuna työryhmässä, mutta jätti eriyvän mielipiteensä: Istanbulin sopimuksen mukaisesti tulevan seksuaalirikoslain on tunnistettava valta-aseman väärinkäyttöön perustuva raiskaus raiskaukseksi, eikä luokiteltava tekoa seksuaaliseksi hyväksikäytöksi, kuten nyt tapahtuu. Istanbulin sopimuksen 46 artiklan mukaan valta-aseman väärinkäytön tulisi muodostaa tekoa raskauttava seikka. Myös korkein oikeus on katsonut, että perhe- ja lähisuhdeväkivaltarikoksissa uhrin ja tekijän ollessa epätasavertaisessa asemassa teko on omiaan aiheuttamaan erityistä vahinkoa. Tämä puoltaa rangaistuksen ankaroittamista.¹²

Uudistusta on valmisteltu huolellisesti, kansalaisyhteiskunnan toimijoita kuultu laajasti. Uudistus on saatettava eduskuntakäsittelyyn kuluvan syksyn aikana, jotta laki saadaan voimaan tämän hallituskauden aikana.

4. Rikoslain vaikutukset naisten ja tyttöjen oikeuksiin kokonaisuudessaan on arvioitava.

Lainsäädännön arviointineuvosto totesi vuonna 2017, että lainvalmisteluun tarvitaan monipuolisempaa osaamista ja riittävästi valmistelu-aikaa. Asia, johon arviointineuvosto kiinnitti erityisesti huomiota, oli vaikutusarviointien puutteellisuus.

Ihmisoikeusvaikutusten arviointiin on kiinnitetty tällä hallituskaudella huomattavasti aiempaa enemmän huomiota. Hallitusohjelman tavoitteena on ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin systematisointi, mitä Amnestykin on peräänkuuluttanut. Osaamisen kehittämiseksi tarvitaan lisää sekä koulutusta että erilaisia oppaita, jotka perehdyttävät arvioinnin vaatimuksiin. Esimerkkinä valtioneuvoston kanslian vuonna 2021 julkaisema Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille on erinomainen työkalu esimerkiksi translain uudistuksen valmisteluun ja hallituksen esityksen laatimiseen.¹³ On äärimmäisen tärkeää, että translain uudistuksessa lapsivaikutukset arvioidaan ihmisoikeusperustaisesti.

Näkemyksemme on, että ihmisoikeusvaikutusten ennakkollinen arviointi on edelleen puutteellista eikä sitä tehdä systemaattisesti. Sukupuolinäkökulman sisällyttäminen ihmisoikeusvaikutusten arviointiin on välttämätöntä, jotta sukupuoleen perustuva rakenteellinen syrjintä loppuu.

Voimassa olevan rikoslain sukupuolivaikutukset on arvioitava. Useat rikokset, jotka tyypillisesti kohdistuvat tyttöihin ja naisiin, etenevät jatkumossa. Tällä hetkellä väkivallan toistuvuus ja siitä aiheutuva pelko on huomioitu ainoastaan vainorikoksen määrittelyssä.

¹¹ Myös Istanbulin sopimusta valvova GREVIO on antanut suosituksen Suomelle suostumusperustaiseen seksuaalirikoslainsäädäntöön siirtymisestä ja huomioinut myönteisenä kehityksenä Marinin hallituksen aikana tapahtuneen kokonaisuudistuksen valmistelutyön: <https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>

¹² Ks. KKO:2002:2, KKO:2012:9 kohdat 6-7, KKO:2018:22 kohta 16, KKO:2020:20. Korkein oikeus on viitannut myös osapuolten luottamuksellisen suhteen merkitykseen teon vahingollisuutta lisäävänä seikkana (KKO:2012:9 kohta 7).

¹³ Esa Iivonen ja Kirsi Pollari: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163343>

5. Naisiin kohdistuvan väkivallan sovittelusta on luovuttava.

Suurin osa sovitteluun ohjatusta lähisuhdeväkivallasta on parisuhdeväkivaltaa. Suurimmassa osassa tapauksista uhri on nainen. THL:n raportin (2019) mukaan sovitteluun on ohjattu myös törkeitä pahoinpitelyjä ja jopa seksuaalirikoksia.¹⁴

Tyypillisin sovittelusopimus on anteeksipyyntö.

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on suosittanut Suomelle, että poliisia selkeästi kielletään ohjaamasta lähisuhdeväkivaltaa sovitteluun, mikäli on epäily, että väkivalta on toistuvaa.

Sovitteluun on kiinnittänyt huomiota myös apulaisoikeuskansleri, jonka mukaan poliisin ohjeissa tulisi nykyistä kattavammin tuoda esiin parisuhdeväkivallan sovitteluun liittyvät riskit.¹⁵ Harkinnassa tulisi huomioida parisuhdeväkivallan tyypilliset piirteet kuten väkivallan toistuvuus, uhrin alisteinen asema sekä uhrin että tekijän taipumus vähätellä väkivaltaa.

Nykyinen sovittelukäytäntö vaarantaa lähi- ja parisuhdeväkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen, niin prosessin aikana kuin sen jälkeen. Tämä on ihmisoikeusongelma, jonka hinnan maksavat väkivaltaa kokevat naiset. Hallitusohjelmassa korostetaan, ettei sovittelu saa käyttää tilanteessa, joka uhkaa uhrin oikeusturvaa. Jotta tämä tavoite toteutuu, on lähisuhdeväkivallan sovittelusta luovuttava koko maassa.

¹⁴ Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelu — Nykytila ja kehittämisehdotukset. Työryhmän loppuraportti 2019: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-269-7>

¹⁵ Ks. apulaisoikeuskanslerin puheenvuoro ja ratkaisu: <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/526/parisuhdevakivallan-erityispiirteet-jaavat-vahalle-huomiolle-poliisihallituksen-ohjeissa-apulaisoikeuskansleri-kehottaa-parantamaan-ohjeistusta/>