



Sosiaali- ja terveysministeriö, Naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastainen toimikunta (NAPE)
AI FI 83 2025
15.8.2025

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman luonnoksesta vuosille 2026–2033

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Johdanto

1.1 Toimeenpanosuunnitelman valmistelu ja lähtökohdat

Edellisen toimintasuunnitelman aikana on toteutettu useita toimenpiteitä¹, jotka vastaavat Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvovan asiantuntijatyöryhmän (GREVIO) suositusten lisäksi muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten antamiin suosituksiin. Toisaalta osa edellisen toimintasuunnitelman toimenpiteistä on jäänyt toteutumatta, eikä kesken jääneitä tavoitteita ole sisällytetty lausuttavana olevaan luonnokseen.

Nyt lausuttavana olevaa toimeenpanosuunnitelmaluonnosta on valmisteltu laajassa yhteistyössä. Sisällössä on huomioitu järjestökentän pitkään vaatimia muutoksia, esimerkiksi

pakottavan kontrollin kriminalisointitarpeen selvittäminen, läheisyyden nostaminen rangaistuksen ankaroittamisperusteeksi, pitkäkestoisen tuen tarjoaminen väkivallan kokijoille sekä esimerkiksi koulutukseen ja kasvatukseen liittyvät toimenpiteet. Edellä mainittujen lisäksi myös monet muut kirjaukset ovat ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltuja.

Erityisen tärkeä on suunnitelmaluonnoksen kirjaus väkivallan ehkäisyyn velvoittavan lain säätämisestä (rakennelaki). Rakennelaki varmistaa muun muassa väkivallan ehkäisyn alueellisen koordinaation ja vähimmäiskriteerit sille, millainen väkivallan ehkäisyn koordinaatorakenteen tulee olla. Lakia ovat kannattaneet niin hyvinvointialueet lausunnoissaan kuin eri toimijat Amnestyn kuntakyselyssä vuonna 2021.² Toteutuessaan tämä toimenpide vahvistaisi merkittäväällä tavalla paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia sukupuolittuneen väkivallan ehkäisyn rakenteita.

Toimeenpanosuunnitelmaluonnoksessa on otettu huomioon aiemman toimintasuunnitelman (2018–2021) arviointi.³ Suunnitelma ylittää hallituskaudet, mikä tuo kaivattua pitkäjänteisyyttä väkivallan vastaiseen työhön – mikäli hallitusvastuussa olevat poliittiset päättäjät priorisoivat väkivallan ja syrjinnän vastaista työtä konkreettisilla toimin.

Hyvistä toimenpide-ehdotuksista huolimatta suunnitelmaluonnos jää julkilausumatasoiseksi. Useat tavoitteiden ja toimenpidesuunnitelmien muotoilut ovat kunnianhimoittomia. Sukupuolittuneen väkivallan tehokas torjuminen vaatii määrätietoisuutta, sitoutuneisuutta ja innovatiivisuutta – toimenpidesuunnitelmassa käytetyn kielen olisi heijastettava tällaista tahtotilaa.

Toimenpidesuunnitelmaluonnoksen tärkein läpileikkaava päätavoite on erilaisten haavoittuvuustekijöiden huomioiminen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisessä ja torjunnassa. Nykyinen hallituspolitiikka on räikeässä ristiriidassa tämän päätavoitteen kanssa. Pääministeri Orpon hallituksen toteuttama politiikka on ollut ihmisoikeussitoumuksista piittaamaton: sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveydenhuollon leikkaukset ja maahanmuuttopolitiikan kiristykset vaikeuttavat jo valmiiksi vaikeassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista.⁴

Olosuhteet ja elämäntilanteet vaikuttavat siihen, millä tavoin väkivaltaa kokenut nainen kykenee tilanteessaan toimimaan. Tämä pätee niin valtaväestöön kuin vähemmistötaustaisiin naisiin. Toimijuuteen vaikuttavat sukupuoli, kyvykkyys, etnisyyden ja sosiaaliseen luokkaan liittyvät valtasuhteet. Väkivaltaa kokeneiden, maahanmuuttaneiden naisten oikeuksia Suomessa heikentää rakenteellinen rasismi, josta yksi esimerkki on, että perheessään tai parisuhteessaan kokevien naisten oikeus itsenäiseen oleskelulupaun ei toteudu Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla.⁵ Helsingin tilapäisen asumisen tilastoissa naishakijoille on tyypillistä, että asunnottomaksi jääneet ovat kokeneet lähisuhteiden väkivaltaa ja heillä on maahanmuuttajatausta.⁶ Amnestyn Asenne esiin - tutkimukseen osallistuneet maahanmuuttaneet ja ruskeat naiset kertoivat, että rasismista vuoksi he tai heidän läheisensä eivät aina ole saaneet riittävästi tukea kokemaansa väkivaltaan. Racistisen kohtelun ja seksuaaliväkivallan vähättelyn uhka myös estävät poliisille ja muille viranomaisille väkivallasta ilmoittamista.⁷

Toimeenpanosuunnitelmaluonnoksessa on mainittu GREVIO:n kehoitus Suomelle laatuvaatimuksien sekä ohjeistusten laatimiseksi terveydenhuollossa. On huomioitava, että Suomessa erityisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöt ovat terveydenhuollon rinnalla avainasemassa väkivallan tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa sekä palveluiden järjestämisessä. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt on myös nostettu esiin Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisen direktiivissä artiklassa 25, joten on perusteltua, että sosiaalihuollon ammattihenkilöt huomioidaan myös Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmassa.⁸

Vallitsevaa politiikkaa ohjaava talouskuriajattelu heikentää merkittävästi suunnitelmaluonnoksen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamismahdollisuudet. Istanbulin sopimus velvoittaa valtion yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kanssa ja varmistamaan järjestöille riittävät toimintaedellytykset. Järjestöjen rooli on suunnitelmaluonnoksessa useaan kertaan mainittu ja todettu järjestöjen työn merkitys naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa ja ehkäisemisessä.⁹

Järjestöjen keskeisestä roolista huolimatta järjestöihin kohdistuu tällä hetkellä mittavia rahoitusleikkauksia. Budjettiriihineuvottelujen alla valtionvarainministeri on lisäksi ehdottanut merkittäviä lisäleikkauksia STM:n järjestöavustuksiin.¹⁰ Leikkaukset pakottavat jo nyt järjestöt keskittymään perustehtäviin ja supistamaan palveluvalikkoaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestöjen mahdollisuudet osallistua suunniteltuihin yhteistyöhankkeisiin ja -verkostoihin kapenee oleellisesti, palvelujen kehittämistyön edellytykset heikkenevät eikä järjestöjen omaan tutkimustyöhön ole resursseja. Järjestöjen pitkäkestoinen työ erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten parissa on resurssi-intensiivistä. Leikkausten yksi seuraus saattaa olla juuri tämän, toimintasuunnitelmaluonnoksessa päätavoitteeksi nostetun työalan supistuminen.¹¹

Toimeenpanosuunnitelmaluonnoksesta käy ilmi, että suunnitelman varsinaiseen toimeenpanoon ei tälläkään kertaa ole varattu erillistä rahoitusta, muutamien poikkeuksin. Kuten Invalidiliitto lausunnossaan toteaa, rahoituksen ehdollisuus heikentää toimenpidesuunnitelman uskottavuutta. Rahoittamatta jättäminen kertoo, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma ei ole hallitukselle prioriteetti, toisin kuin juhlapuheet ovat antaneet ymmärtää.

Ottaen huomioon lähisuhdeväkivallan aiheuttamat kustannukset - Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) arvioi vuonna 2022 pelkästään lähisuhdeväkivallan välittömiksi kustannuksiksi 150 miljoonaa euroa viiden vuoden aikana – sukupuolittuneen väkivallan tehokas torjunta olisi myös kansantaloudellisesti järkevää.¹² EU:n tasa-arvoinstituutin vuoden 2021 selvityksessä väkivallan kokonaiskustannukset arvioitiin huomattavasti suuremmiksi, kun laskelmaan lisättiin fyysisen ja emotionaalisen hyvinvoinnin haitat ja taloudellisen toiminnan menetykset. Vallitseva kapea talouskuriajattelu ja puutteellinen arviointi julkisten menoleikkausten vaikutuksista ihmisten yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja hyvinvointiin vaikeuttaa merkittävästi sukupuolisensitiivistä väkivallan vastaista työtä. Tämä on kestävämpiä politiikkaa.

GREVIO on kehottanut Suomea sekä vuoden 2019 että vuoden 2024 suosituksissa ratkaisemaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyn ja torjunnan rahoituksen haasteet niin julkisen kuin kolmannenkin sektorin riittävän ja asianmukaisen rahoituksen osalta.¹³ Istanbulin sopimuksen tehokkaan toimeenpanon takaamiseksi on välttämätöntä varmistaa järjestöille pitkäjänteinen ja riittävä rahoitus väkivallan uhrien tukemiseksi. Istanbulin toimeenpanosuunnitelman rahoituksen on vastattava sitä tarvetta, jonka naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan tosiasiallinen torjuminen synnyttää.

Rahoituksen tasosta riippumatta ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitava ja seurattava, kuten toimeenpanosuunnitelmassa esitetään. Suunnitelmaan sisältyy suunnitteilla olevien lisäksi myös jo toteutuneiden lainsäädäntömuutosten seuranta (3.6).

Merkittävä ongelma, jonka muun muassa Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille omassa lausunnossaan, on sukupuolistuneen väkivallan vastaisen työn siiloutuminen. Siiloutuminen ilmenee kaikilla tasoilla, eli valtioneuvostossa eri hallinnonaloilla sekä hyvinvointialueilla ja kunnissa eri toimialoilla. Yksikään viranomainen, työryhmä tai toimikunta ei koordinoi ja arvioi kokonaisuutta väkivallan vastaisessa työssä. Istanbulin toimeenpanosuunnitelman johdannossa luetellaan eri politiikkaohjelmia ja velvoitteita, joihin Suomen on vastattava – muun muassa EU:n NKV-direktiivin asettamat lisävelvoitteet – mutta listaus itsessään ei korjaa kokonaisarvioinnin ja koordinoinnin puutetta. Sitoutuminen sukupuolistuneen väkivallan vastaisen työn vaikuttavuuden kokonaisarviointiin ja laaja-alaiseen eri velvoitteiden toteutumisen seurantaan vaatii oman, valtioneuvostotasaisen koordinaation.

1.2 Toimeenpanosuunnitelman rakenne

Toimenpidesuunnitelmaluonnoksessa esitetään läpileikkaavaksi päätavoitteeksi erilaisten risteävien haavoittuvuustekijöiden huomioimista. Istanbulin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti on välttämätöntä, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä moniperusteista syrjintää, rasismia ja marginalisointia kokevia ryhmiä kuullaan heidän erityistarpeistaan ja näihin tarpeisiin vastataan.

Muut läpileikkaavat päätavoitteet ovat rakenteiden, koordinaation ja moniammatillisen yhteistyön lujittaminen sekä tietopohjan vahvistaminen.

Nämä päätavoitteet ovat sekä Istanbulin sopimusta valvovan asiantuntijaryhmän suosittelemia että Suomen ihmisoikeustilanteen näkökulmasta perusteltuja. Ongelma on ratkaisussa, ehdotetuissa toimenpiteissä, joiden toteuttamismahdollisuudet ovat tämänhetkisessä poliittisessa toimintaympäristössä heikot. On mahdollista, että vuoden 2027 eduskuntavaaleissa valittava hallitus päättää voimakkaammin sitoutua sukupuolistuneen väkivallan vastaiseen ja antirasistiseen politiikkaan. Tästä huolimatta korjaavat toimenpiteet, kuten riittävän rahoituksen turvaaminen kaikille toimeenpanosuunnitelman toteutukseen osallistuville tahoille, vievät aikaa. Siksi ihmisoikeusperustaisen väkivaltapolitiikan aika on nyt, ja sen tulisi näkyä myös suunnitelmassa.

1.3 Toimeenpanosuunnitelman toteutuksen koordinointi ja seuranta

Istanbulin toimeenpanosuunnitelman toteutuksen koordinointi ja seuranta erillisenä kaikista muista sukupuolistuneen väkivallan vastaisista ohjelmista ja velvoitteista on siilouttava, kokonaistilanteen kadottava ratkaisu. Vaikka NAPE-toimikunta on poikkihallinnollinen ja pyrkii toimimaan yhteistyössä myös järjestökentän kanssa, sillä ei ole resursseja arvioida ja seurata kaikkia sukupuolistuneen väkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia. Valtioneuvoston alaisuuteen tulisi perustaa koordinointiin ja seurantaan keskittyvä yksikkö.

Toteutukseen on lukuisissa toimenpiteissä liitetty myös järjestöt, mutta huomioiden järjestöihin kohdistuvat avustusleikkaukset, on epärealistista edellyttää yhteistyötä aliresurssoiduilta järjestökumppaneilta. Kuten Pohjois-Savon hyvinvointialue lausunnossaan toteaa, hallituksen säästötoimet kohdistuvat hyvinvointia ja terveyttä edistäviin järjestötoimijoihin, mikä heikentää hyvinvointialueilla väkivaltatyön ennaltaehkäisyä ja herättää huolta hyvinvointialueen tärkeiden yhteistyökumppaneiden työn jatkuvuudesta.¹⁴

1.4 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan esiintyvyys

Toimeenpanosuunnitelmaluonnoksen kuvaus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan esiintyvyydestä perustuu olemassa oleviin tilastoihin ja tutkimuksiin. Katsaus on kattava.

Suunnitelmaluonnoksen yksi läpileikkaava päätavoite on tietopohjan vahvistaminen väkivallan ehkäisemisessä ja torjunnassa. Luonnoksessa on esitetty, että sukupuolistuneen väkivallan esiintyvyyttä seurataan säännöllisesti kyselytutkimuksin ja tutkitaan erityisesti maahanmuuttaneiden naisten, romaninaisten ja saamelaisnaisten kokemuksia väkivallasta sekä väkivallan yleisyyttä näissä yhteisöissä. Muita etnisiä vähemmistöyhteisöjä ei mainita, eikä myöskään tutkimustarvetta seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kokemasta pari- tai lähisuhdeväkivallasta.

Amnestyn Asenne esiin -tutkimukseen sisältyneisiin ryhmäkeskusteluihin osallistui naisvankeja, maahanmuuttaneita naisia, ruskeita naisia, vammaisia naisia, transtaustaisia naisia ja seksityötä tekeviä naisia. Ryhmäkeskusteluiden perusteella Suomessa asuvien naisten luottamusta viranomaisiin heikentävät seksuaaliväkivallan vähättely ja sitä kokeneiden syyllistäminen, riittämättömät tukipalvelut, pitkät rikosoikeusprosessit, tutkintaviiveet, puutteet viranomaisten osaamisessa ja uhrien sensitiivisessä kohtaamisessa sekä eri instituutioissa ilmenevä vähemmistövihamielisyys ja rasismi.¹⁵ Haavoittavissa olosuhteissa elävien, marginalisoitujen naisten väkivaltakokemusten tutkiminen on perusteltua sekä oikeuksien toteutumisen näkökulmasta että moniperustaisen syrjinnän vaikutusten ymmärtämiseksi, väkivallan tunnistamisen parantamiseksi ja jotta palveluja voidaan kehittää myös vähemmistöjen ja marginalisoitujen ihmisten tarpeita vastaavaksi.

Eri vähemmistöjen kokemalle, osallistavalle ja sensitiiviselle väkivaltatutkimukselle on suuri tarve, jotta oikeuksien toteutumisen esteet tunnistetaan. Tämä on tuotu esille myös suunnitelman toimenpiteessä 4.5, jossa määritellään tavoitteeksi julkisilla varoilla toteutettu

tutkimus GREVIO:n suositusten pohjalta. Suomi on saanut toistuvia kehotuksia GREVIO:lta tutkia saamelaisnaisten altistumista väkivallalle väestöpohjaisen tutkimuksen avulla. Tutkimus on toteutettava yhteistyössä saamelaisyhteisöjen kanssa.

2. Tavoitteet ja toimenpiteet

Suunnitelmassa ehdotetut tavoitteet ja toimenpiteet ovat kannatettavia, mutta niitä vaivaa monin paikoin konkretian puute tai niiden toteuttaminen on kiinni erillisrahoituksen saamisesta. Ilman tarkempia kuvauksia toimenpiteiden toteuttamisesta niiden merkitystä sukupuolistuneen väkivallan torjumisessa on vaikeaa arvioida.

2.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ennaltaehkäisy

Toimenpiteen 1.1 mukaista tietoisuuden ja ymmärryksen lisäämistä tarvitaan laajasti. Tavoitteen mukaiset toimenpiteet ovat kannatettavia. Niiden toteutuksessa on muistettava selkokieliisyys, esteettömyys ja saavutettavuus sekä tarjottava tietoa laajasti eri kielillä, mukaan luettuna suomalainen viittomakieli. Toimenpide 1.4 liittyy edelliseen: tavoitteena on koota tietopaketti medialle naisiin kohdistuvasta ja sukupuolistuneesta väkivallasta, ja kannustaa joukkoviestimiä tuomaan esiin uutisoinnissa tutkimus- ja tilastotietoa, huomioiden aiheen sensitiivisyyden. Molemmat toimenpiteet ovat eri toimijoille – instituutioille ja ministeriöille, tutkimuslaitoksille ja järjestöille – tuttua viestintää niin sisällöllisesti kuin tavoitteiden suhteen. Yhteistyö eri toimijoiden kanssa voi edesauttaa toimenpiteen toteutumista, vaikka mediaympäristö on tällä hetkellä kaikille haastava.

Toimenpide 1.2 on kunnianhimoinen: toteutetaan valtakunnallinen, haavoittuvia ryhmiä osallistava vaikuttamiskampanja naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sukupuolistuneesta väkivallasta yhteistyössä järjestöjen ja mahdollisesti yksityisten toimijoiden kanssa. Kampanjoinnin toteutuksen ehtona on kuitenkin erillisrahoitus. Samoin toimenpiteessä 1.6, jossa tavoite on tukea sukupuolistuneen väkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä, todetaan toteutuksen ehtona mahdollisuus rahoittaa kampanja julkisilla varoilla.

Toimenpiteessä 1.3 edistetään naisten ja tyttöjen turvallisuutta ehkäisemällä seksuaaliväkivaltaa ja seksuaalista häirintää yhteistyössä hyvinvointialueiden ja kuntien, SERI-tukikeskusten, yksityisten toimijoiden ja järjestöjen kanssa. Toimenpiteessä 1.5 ehdotetaan hyvien käytäntöjen selvittämistä ja seksuaalisen häirinnän vastaisen verkoston perustamista. Verkostoituminen eri toimijoiden kanssa on hyvä keino yhdistää kansalaisjärjestöjen erityisosaaminen valtiollisten ja muiden toimijoiden kanssa. Toimenpiteen toteuttamiseen on kutsuttava mukaan jo olemassa oleva Seksuaalioikeusverkosto, jota koordinoi Väestöliitto.

Väkivallan eri osapuolien tukemiseen erikoistuneiden järjestöjen STEA-rahoitukseen kohdistuvat leikkaukset kuitenkin kaventavat järjestöjen mahdollisuuksia osallistua verkostotyöhön, koska niukenevat resurssit on suunnattava peruspalvelujen tarjoamiseen. On siis tärkeää osallistaa väkivallan vastaiseen työhön myös ammattiyhdistysliikkeitä,

työnantajajärjestöjä ja muita, joiden resurssit eivät ole tällä hetkellä samassa mittakaavassa uhattuna.

NAPE:n alaisuudessa on toiminut järjestötyöryhmä (JäTy), johon on kuulunut laaja verkosto eri toimijoita. Uuden verkoston perustamisen ohella olisi harkittava, voidaanko JäTy-verkostoa hyödyntää seksuaalisen häirinnän torjumiseen. Tämä olisi myös kaivattua JäTyn toiminnan kehittämistä.

Toimenpiteessä 1.7 ehdotetaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja sukupuolistuneen väkivallan teemojen lisäämistä perusopetuksen opetussuunnitelmiin. Toimenpiteessä huomioidaan digiympäristössä tapahtuva haitallinen vaikuttaminen ja sukupuolistunut vihapuhe. Tämä toimenpide voi toteutuessaan ehkäistä sukupuolistunutta väkivaltaa merkittäväällä tavalla. Ihmisoikeuskasvatus on itsessään ihmisoikeus ja lukuisat ihmisoikeussopimukset, jotka Suomi on ratifioinut, velvoittavat sopimusvaltioita kouluttamaan kansalaisiaan sopimusten sisällöistä.¹⁶ On tärkeää vastata sosiaalisessa mediassa nopeasti kasvavaan ilmiöön, jossa äärimmäistä naisvihaa sisältävää materiaalia tarjotaan pojille ja nuorille miehille.¹⁷

Toimenpiteissä 1.8 ja 1.9 vastataan Amnestyn ja muun muassa Seksuaalioikeusverkoston vaatimiin muutoksiin koskien seksuaalikasvatuksen opetuksen vahvistamista eri koulutustasoilla, tuottamalla ja jalkauttamalla asiaan kuuluvia tukimateriaaleja koulujen käyttöön. Amnestyn Asenne esiin -tutkimuksen yksi selkeä tulos oli toive asiantuntevan, ihmisoikeusperustaisen suostumus- ja seksuaalikasvatuksen lisääminen kaikilla koulutustasoilla.¹⁸

Opetushenkilökunnan tietopohjan vahvistaminen naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan eri teemoista on ensiarvoisen tärkeä ennaltaehkäisykeino. Amnestyn ja Setan toteuttaman Sateenkaari ja suostumus kouluissa -hankkeessa opettajat toivoivat tukea suostumus- ja seksuaalikasvatukseen.¹⁹

Toimenpiteessä 1.9 painotetaan erityisesti tiedon lisäämistä kunniaan liittyvästä väkivallasta, tyttöjen sukuelinten silpomisesta, moniperusteisesta syrjinnästä, digiväkivallasta ja seksuaalisesta häirinnästä. Naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen osalta ammattilaisilla, kuten sosiaali- ja perhetyöntekijöillä, varhaiskasvatuksen ammattilaisilla, poliisilla ja opettajilla, ei ole riittävästi tietoa ja osaamista ottaa silpomista puheeksi tai tarjota apua ja palveluita silpomisen kokeneille tytöille ja naisille. Koulutus naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisesta on ammattilaisille edelleen vapaaehtoista. Tyttöjen sukuelinten silpomisen estämisessä tehokkaana ehkäisystrategiana pidetään opetushenkilökunnan ja kouluterveydenhuollon ammattilaisten tietopohjan vahvistamista.²⁰ Kulttuurisensitiivinen työote on erityisen tärkeää silpomisen puheeksi ottamisessa, jotta epäily silpomisesta tai jo tapahtunut silpominen johtaa lastensuojeluilmoitukseen. Opetushenkilökunnan tietopohjan vahvistaminen edesauttaa silpomisen puheeksi ottamista ja jatkotoimenpiteitä.

Kunniaan liittyvä väkivalta tunnistetaan edelleen huonosti. Myös toimenpiteellä 2.11 luvataan vahvistaa ammattilaisten osaamista kunniaan liittyvän väkivallan tunnistamiseksi ja siihen puuttumiseksi. Teema on hyvin huomioitu suunnitelmaluonnoksessa.

Tytöt ja nuoret naiset kohtaavat verkossa runsaasti seksuaalista ahdistelua ja väkivaltaa, kuten ahdistelevia yhteydenottoja, intiimeillä kuvilla kiristämistä ja intiimien kuvien levittämistä. UN Women Suomen selvityksen mukaan alle 25-vuotiaat naiset ovat kokeneet lähes kaksi kertaa enemmän verkkohäirintää (74 %) kuin naiset keskimäärin (38 %). Digitaalisen väkivallan muodot kehittyvät jatkuvasti, mikä korostaa ammattilaisten jatkuvaa tiedon ja osaamisen päivittämisen tarvetta. Opetushenkilökunnan ymmärryksen lisääminen verkossa tapahtuvasta väkivallasta ja seksuaalisesta häirinnästä myös mahdollistaa lapselle ja nuorelle avun varmistamisen.²¹ Toimenpiteen tosiasialliseksi toteutumiseksi olisi hyvä kirjata, miten mahdollinen opetushenkilökunnan koulutus kyseisistä teemoista aiotaan Opetushallituksen toimesta toteuttaa.

Toimenpiteet 1.10, 1.11 ja 1.12 koskevat ammattihenkilöstön väkivaltaosaamisen vähimmäiskriteerejä ja ammattilaisten osaamisen vahvistamista. Kuten suunnitelmaluonnoksessa tuodaan esille, tuore tutkimustieto kertoo kyseisten toimenpiteitten olevan enemmän kuin tarpeellisia.²²

Väkivaltaosaamisen kansallisten vähimmäiskriteerien laatiminen on välttämätöntä koulutusten laadun varmistamiseksi. Tavoitteen tärkeyden vuoksi toimenpiteen muotoilun on oltava kunnianhimoisempi. Luonnostekstissä mahdollisuuksia toimenpiteen toteuttamiseksi ainoastaan yritetään selvittää. Tekstissä ei sitouduta määrittelemään edes väkivallan torjunnan keskeisiä ammattialoja, vaan ”selvitetään mahdollisuudet määritellä keskeiset ammattialat”.

Lähisuhdeväkivallan tunnistaminen, systemaattinen puheeksi ottaminen ja riskinarviointi edellyttävät ammatillista osaamista. Ammattihenkilöstön koulutusta koskevissa toimenpiteissä on oltava mukana poliisien, syyttäjien, tuomareiden ja soveltuvien osin myös turvapaikka- ja oleskelulupa-asioita käsittelevien viranomaisten koulutus naisiin kohdistuvasta väkivallasta, traumatuntemuksesta ja uhrin sensitiivisistä kohtaamisesta.²³ Väkivaltatyötä tekevät eivät syrjäisimmilläkään alueilla saisi jäädä koulutustarjonnan ulkopuolelle aikaa vievän matkustamisen tai kustannuksien vuoksi. Helposti saavutettava ja joustavasti suoritettava verkkokoulutus on tasa-arvoisin vaihtoehto. On pidettävä huolta siitä, että koulutustarjonnan päivittäminen ja syventäminen on jatkuva prosessi. Ei saisi käydä niin, että henkilöstön vaihtuessa asiantuntemuskin katoaa.²⁴ Koulutusta järjestettäessä on tärkeää huomioida, että myös ammattihenkilökunnan keskuudessa puhutaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja lähisuhdeväkivallasta sukupuolittuneena ilmiönä.

2.2 Väkivallan uhrien tuki ja palvelut väkivallan kaikille osapuolille

Amnesty toteutti vuonna 2022 kyselyn järjestöille väkivaltaa kokeneiden naisten tarpeesta pitkäkestoiseen tukeen, sekä sen saatavuudesta eri puolilla Suomea. Järjestökentän arvion mukaan väkivaltaa kokeneiden naisten ja tyttöjen tarvetta pitkäkestoiseen tukeen ei tunnisteta, palvelut ovat sirpaleisia eikä palvelujen järjestämistä resursoida.²⁵ Tällä hetkellä puutteellisesti resursoidussa ja hajanaisessa palvelujärjestelmässä väkivallan eri osapuolet eivät saa tarvitsemaansa tukea.²⁶

Toimenpiteessä 2.1 tavoitteena on uhrien palvelupolkujen vahvistaminen ja haavoittuvassa asemassa olevien naisten ja tyttöjen pitkäaikaisen tuen tarpeeseen vastaaminen. Toimenpide on tarkoitettu toteuttaa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Toteutuessaan tämä toimenpide on merkittävä edistysaskel uhrien oikeuksien ja tuen tarpeiden näkökulmasta.

Toimenpide 2.2 on toimenpidesuunnitelmaluonnoksen lupaavin. Toimenpiteen tavoite on ilmaistu sitoutuneesti: "Selkeytetään väkivallan vastaisen työn rakenteita ja eri toimijoiden vastuita, sekä vahvistetaan poikkihallinnollista koordinaatiota ja moniviranomaisyhteistyötä hyvinvointialueilla ja kunnissa (lainsäädännön keinoin) huomioiden naisiin kohdistuvan väkivallan, sukupuolistuneen ja haavoittuvien ryhmien erityispiirteet sekä järjestöjen rooli palveluntuottajina." Vastuutaho on Sosiaali- ja terveysministeriö, jolle on annettu yksiselitteinen tehtävä: Säädetään väkivallan ehkäisyn rakenteista ja koordinaatiosta hyvinvointialueilla ja kunnissa. Hyvinvointialueiden tehtäväksi on määritelty lähisuhdeväkivallan ehkäisyn koordinaation toteutumisen varmistaminen hyvinvointialueella.

Tällä hetkellä pirstaloitunut toimija- ja palveluverkosto estää suunnitelmallisen ja tavoitteisiin sitoutuneen väkivallan ehkäisytöiden toteuttamisen hyvinvointialueilla. Kaikilla alueilla ei ole osoitettu erillistä ja vakituista resurssia väkivaltatyöhön. Osa alueiden lähisuhdeväkivaltakoordinaattoreista työskentelee määräaikaista hankerahoituksella. THL:n suositus on yhden henkilötyövuoden varaaminen koordinoitaviin jokaisella hyvinvointialueella. Tämän suosituksen tulisi olla velvoittava, sillä kaikilla hyvinvointialueilla resurssointia ei ole suositusten mukaisesti toteutettu. Hyvinvointialueilla tulee myös selkeyttää ja vahvistaa lähisuhdeväkivallan vastaisen työn johtamista.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue esittää lausunnossaan, että toimenpideohjelmassa tulisi olla selkeästi määritelty vastuunjaot: mikä taho on velvollinen järjestämään palveluita paitsi väkivaltaa kokeneille, myös väkivallan tekijöille.²⁷ Hyvinvointialueilla tulisi tunnistaa ne palvelut, missä tekijöille tarjotaan apua ja tukea. Myös henkilöstön osaamista tekijätöiden suhteen tulee vahvistaa. Toimenpide 2.6 tukee edellistä lausuntoa (2.6: Vahvistetaan väkivallan tekijöiden ohjautumista palveluihin parantamalla palveluiden saatavuutta ja edistetään tekijöiden sitoutumista palveluihin nopean palveluohjauksen ja motivoinnin keinoin.). Viidelle yhteistyöalueelle tulisi perustaa väkivallan torjumisen osaamiskeskukset tukemaan hyvinvointialueilla toteutettavaa työtä.

Tarve toimintaa voimakkaammin ohjaavalle ja säätelevälle lainsäädännölle on ilmeinen, sillä alueellinen väkivaltatyö perustuu yhä suosituksiin ja hyviin käytäntöihin. Selkeällä lainsäädännöllä ja yksiselitteisellä hoitopolulla taataan järkevä resurssointi sekä hoidon yhteneväisyys ja saavutettavuus kaikilla hyvinvointialueilla. Jotta lähisuhdeväkivallan vastainen työ hyvinvointialueilla ja kunnissa toteutetaan riittävällä tasolla ja mahdollisimman yhdenmukaisesti, on väkivaltatyön vahvistamisesta ja velvoittavuudesta välttämätöntä säätää lailla.

Järjestöjen asiantuntijuutta ja palveluja tarvitaan väkivallan vastaiseen työhön paikallisella, alueellisella sekä valtakunnallisella tasolla.²⁸ Tästäkin syystä järjestöjen rahoitus on turvattava.

Väkivaltapalvelujen, ml. hoitopolkujen saavutettavuutta parantavat toimenpidesuunnitelmat (2.3 ja 2.4) sisältävät väkivallan dokumentoinnin kehittämistä terveydenhuollossa, mikä lisää myös väkivallan kohteeksi tunnistamista.

GREVION suositusten sekä useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten mukaisesti Nollalinjan tulisi tarjota palvelua saamen kielillä. Lapin hyvinvointialueella on otettava Istanbulin sopimuksen velvoitteiden lisäksi esimerkiksi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen sisältö palvelujärjestelmän suunnittelussa. Rovaniemen turvakodin ja Ivalon SERI-keskuksen kielellisiä ja kulttuurisia valmiuksia on lisättävä avun hakemisen kynnyksen madaltamiseksi.²⁹

Toimenpidesuunnitelma 2.5 koskee väkivallan kohteeksi joutumisen tunnistamista päihde- ja mielenterveyspalveluissa ja asiakaslähtöisten palvelujen yhteensovittamista. Mielenterveys- ja riippuvuushoidon palvelut ovat hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla. Toimenpiteessä tulisi olla mainittuna hyvinvointialueet.

SERI-tukikeskusten saavutettavuuden vahvistaminen sekä psykososiaalisen tuen ja oikeudellisen neuvonnan tarjoaminen sisältyvät toimenpiteeseen 2.7. Lisäksi toimenpide huomioi haavoittuvuustekijät kokonaisvaltaisen ja pitkäkestoisen tuen tarjoamisessa.

Lisääntyneet asiakasmäärät ovat indikaattori: SERI-keskuksia tarvitaan. Sekä GREVIO että naisten oikeuksien yleissopimusta valvova CEDAW-komitea suosittelevat Suomelle, että SERI-keskusten tarjoaman psykososiaalisen tuen tulisi olla avoimesti saatavilla kaikille apua hakeville ilman aikarajoitteita. Tällä hetkellä tukea SERI-keskuksesta voi saada 30 päivän sisällä tapahtuneesta seksuaaliväkivallasta.

Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueella on havaittu, että seksuaaliväkivaltaa kokeneet hakeutuvat Rikosuhripäivystyksen palvelujen piiriin noin 6kk kuluttua seksuaaliväkivaltatapahtumasta. Hyvinvointialueen lausunnossa todetaan, että olisi selkeintä, jos aikarajoituksesta pystyttäisiin kokonaan luopumaan.³⁰

Vuodesta 2024 alkaen SERI-tukikeskusten rahoitus on ollut kokonaan hyvinvointialueiden vastuulla. SERI-keskusten ammattilaiset ovat tuoneet esiin, että hyvinvointialueiden taloustilanteen vuoksi esimerkiksi koulutuksiin ei pääse osallistumaan, sosiaalityöntekijöitä siirretään pois sairaaloista ja psykososiaalisen tuen ammattilaisia on vähennetty. SERI-tukikeskustyöhön osoitettu resurssi vaihtelee merkittävästi alueittain. Tällä hetkellä rahoituksen tilasta vaikea saada tietoa, koska SERI-keskus on usein osa muuta terveydenhoidon yksikköä. On viitteitä siitä, että jotkut keskuksat keskittyvät rahoitusvajeen takia näytteenottoon, jolloin psykososiaalinen tuki saattaa jäädä toissijaiseksi. Myös yöpäivystyksestä luopuminen joillakin paikkakunnilla kertoo budjettivajeesta.

Yhdenvertaisten ja laadukkaiden palvelujen varmistamiseksi tarvitaan tukikeskuksiin riittävät resurssit. Jotta asiakkaiksi voidaan ottaa laajemmin seksuaaliväkivaltaa kokeneita, tarvitaan lisää rahoitusta. Muutoksen myötä on varmistettava, että koulutettuja SERI-kätilöitä on

riittävästi. SERI-asiakkaille olisi taattava joutuisa pääsy tutkimuksiin. SERI-tukikeskusten näkyvyyttä erityistukipalveluna tulisi myös lisätä.

Istanbulin sopimuksen mukaisesti on tärkeä varmistaa, että asiakas saa kokonaisvaltaisen tuen ns. yhden luukun periaatteella eikä joudu etsimään apua palvelusta toiseen. Väkivaltaa kokeneen kohtaaminen ja auttaminen vaatii ammattilaiselta säännöllistä kouluttautumista. Työssä jaksaminen edellyttää säännöllistä työnohjausta.

Istanbulin sopimuksessa on erillisinä palveluina mainittu auttava puhelin, turvakodit ja seksuaaliväkivallan uhreille tarkoitettut tukikeskukset. Suomessa Nollalinja ja turvakodit ovat valtion järjestämisvastuulla olevia palveluja, mutta SERI-tukikeskusten toiminta on hyvinvointialueiden järjestämää ja rahoittamaa. Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpano edellyttää, että valtio varmistaa riittävän ja kohdennetun rahoituksen SERI-tukikeskusten toiminnalle. Tukikeskusverkoston on jatkossakin tarjottava asiakkaille kaikkialla Suomessa oikeuslääketieteellisen ja lääketieteellisen avun lisäksi tarvitsemansa psykososiaalisen tuen. Vaihtoehtoina Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanolle SERI-tukikeskusten osalta on joko palvelun toteuttaminen valtion rahoitteisena tai toteuttamalla palvelujen jatkuvuuden ja laadun takaava lainsäädäntömuutos. Jälkimmäisessä tapauksessa lainsäädäntö velvoittaisi alueet varmistamaan, että SERI-keskusten tarjoamat palvelut täyttävät niille asetetut minimivaatimukset.

Turvakotien maantieteellinen kattavuus, riittävyys ja saavutettavuus on ollut esillä jo aiemmissa toimintasuunnitelmissa, mutta resurssien puute ei ole mahdollistanut suunnitelmien toteutumista. Nyt lausuttavana olevassa toimenpidesuunnitelmassa tavoite on jälleen esillä (toimenpide 2.9). Suomessa on 29 turvakotia, joissa on 235 paikkaa.³¹ Euroopan neuvoston suosittamaa turvakotien perhepaikkojen tavoitemäärää (yksi 10 000:tta asukasta kohti) ei ole saavutettu Suomen toisen toimintasuunnitelmakauden aikana.³² Turvakodit eivät myöskään alueellisesti ole saavutettavia yhdenvertaisesti. Pohjoisin turvakoti sijaitsee Rovaniemellä, jonne on saamelaiden kotiseutualueelta sekä Pohjois-Lapista pisimmillään useita satoja kilometrejä.³³ Toimenpiteen toteuttaminen vaatii resurssien selkeää allokointia turvakotiverkoston laajentamiseen, sekä yhteistyötä saamelaiden paikallistoimijoiden kanssa. Rovaniemen turvakoti ei tarjoa kulttuurisensitiivisiä palveluja saamelaisille naisille, eli ei alueellista eikä kulttuurista saavutettavuutta. Saamenkielisten ja kulttuurisensitiivisten palvelujen toteuttamisen osalta Amnesty tukee Saamelaiskäräjien lausuntoa.

Toimenpiteellä 2.10 pyritään varmistamaan riittävä rahoitus Nollalinjan puhelinpalvelulle ja chat-palvelulle. Pyrkimisen sijaan olisi Nollalinjan rahoitus yksinkertaisesti varmistettava, jotta Istanbulin sopimuksen velvoite täyttyy.

2.3 Väkivallan uusiutumisen estäminen ja rikosvastuun toteutuminen

Toimenpiteillä 3.1 ja 3.3 edistetään muun muassa riskinarvioinnin toteutumista moniammatillisesti, erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt huomioiden, sekä

esitutkintalain velvoitetta erityisen suojelun tarpeen arvioinnista rikosprosessin aikana. Ehdotetut toimenpiteet ovat välttämättömiä toteuttaa tulevan toimeenpanojakson aikana.

Sekä apulaisoikeuskansleri että yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat todenneet vallitsevan lainsäädännön riskinarvioinnin osalta puutteelliseksi. Apulaisoikeuskansleri huomautti keväällä 2025 kantelua koskevassa ratkaisussaan, että nykyiset puutteet lainsäädännössä ja viranomaisten toiminnassa maksavat pahimmillaan ihmishenkiä. Apulaisoikeuskanslerin päätös koski poliisin toimintaa tapauksessa, jossa entinen miesystävä murhasi naisen; nainen oli tehnyt miehestä useita rikosilmoituksia. Kansleri katsoi, että voimassa olevan esitutkintalain perusteella poliisin olisi pitänyt arvioida, oliko nainen erityisen suojelun tarpeessa. Kansleri antoi huomautuksen useille tapauksen tutkimiseen osallistuneille poliiseille, koska he eivät olleet arvioineet naisen turvallisuutta ja väkivallan uhkaa, vaikka tähän olisi ollut useita mahdollisuuksia. Poliisi ei arvioinut väkivallan riskiä kokonaisvaltaisesti, eikä riskienhallinnasta laadittu suunnitelmaa.

Kanslerin mukaan hänen saamansa selvityksen perusteella kyse ei ollut vain yksittäiseen tapaukseen liittyvästä laiminlyönnistä, vaan poliisien antamista selonteista kävi ilmi, että kyse oli toistuvasta käytännöstä, jossa uhrin oikeuksien toteuttamisessa ja suojelutarpeen arvioinnissa ilmeni vakavia puutteita. Kanslerin mukaan tapaus kertoi vaikeuksista tehdä järjestelmällistä ja kokonaisvaltaista riskinarviointia ja sen hallinnan suunnitelmaa asianomistajan turvallisuuden takaamiseksi. Pohjimmiltaan kysymys on merkittävästä rakenteellisesta ongelmasta, koska voimassa oleva lainsäädäntö on tältä osin puutteellinen. Kansleri katsoi, että Suomeen tarvitaan ripeää lainsäädännön muuttamista, jotta viranomaiset ryhtyvät käytännössä toteuttamaan niille kansainvälisten sopimusten, ml. Istanbulin sopimus, nojalla kuuluvia velvoitteita.³⁴

Poliisin vaikeus tunnistaa haavoittavia olosuhteita on todettu myös Alaattinoğlun, Kainulaisen ja Niemen tutkimuksessa (Raiskausrikosten eteneminen rikosprosessissa, 2020). Tutkimuksessa analysoitiin poliisin tekemiä päätöksiä, joissa poliisi on katsonut, ettei rikosta ole tapahtunut (ei-rikosta päätökset). Analyysi kertoi, että poliisi ei riittävästi tunnista haavoittuvuutta ilmentäviä tekijöitä tai anna niille rikosoikeudellisesti merkitystä. Tutkimuksessa poliisin tekemistä ei-rikosta päätöksistä oli 41,5 prosentissa oli löydettävissä useampi kuin yksi haavoittuvuusperuste.³⁵

Riskinarvioinnin tehostamista koskevissa toimenpide-ehdotuksissa luvataan antaa tarkempi kuvaus tarvittaessa. Jotta toimenpide toteutuisi, se vaatii tuekseen lainsäädäntöehdotuksen.

Riskinarvioinnin käytäntöjen osalta on huomioitava, että esimerkiksi vammaisten henkilöiden riskinarviointi vaatii erityisosaamista ja lisäkoulutusta. Seksuaaliväkivaltaa kokeneiden henkilökohtainen arviointi ja riskinarviointi (NKV direktiivi 16 artikla) yhteistyössä erityistukipalveluiden ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa voisi sisältyä myös tähän toimenpiteeseen.

Lähisuhdesurmia tapahtui Suomessa vuosina 2003–2023 keskimäärin 35 vuodessa (parisuhde 22, muu lähisuhde 13). Tutkimusten mukaan (Suonpää ym. 2023; Törölä ym.

2024) parisuhdesurmien osuus on lähtenyt nousuun viime vuosina, Suomessa tehdään parisuhdesurmia enemmän verrattua muihin pohjoismaihin. Nykyisestä toimeenpanosuunnitelmasta (2022–2025) toimenpide 3.1. ("Käynnistetään pysyvä lähisuhdesurmat -tutkimustoiminto lähisuhdeväkivallan riskinarvioinnin tehostamiseksi ja naisiin kohdistuvien vakavien rikosten ennaltaehkäisemiseksi") on siirrettävä valmistelussa olevaan toimeenpanosuunnitelmaan, sillä toimenpide jää toteutumatta nykyisen suunnitelman toimikauden aikana. Tarve tälle tutkimustoiminnolle ei ole hävinnyt, toteaa THL lausunnossaan. Amnesty tukee THL:n esitystä tämän tutkimustoiminnan sisällyttämisestä tulevaan toimeenpanosuunnitelmaan.³⁶

MARAK-työryhmiä on Suomessa lähes 40. Työryhmät toimivat kukin omalla tavallaan. Kansallisena riskinarviointimenetelmänä toimintaa on yhdenmukaistettava ja THL:n ohjeistus MARAK-työryhmille päivitettävä.

Naisiin kohdistuvien ja perheväkivaltaan liittyvien rikosten rikosprosessien tehostamisessa on otettava huomioon yhdenvertaisuusvaltuutetun vuonna 2024 toteuttama tutkimus ja siihen sisältyvät suositukset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteutti 2024 tutkimuksen, jossa tarkasteltiin esitutinnan rajoittamista ja syyttämättä jättämistä pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Vastauksia haettiin siihen, minkälaisesta läheisessä suhteesta tapahtuneesta väkivallasta oli kyse, millä perusteella päätökset tehtiin ja miten niitä perusteltiin.

Parisuhdeväkivallassa esitutkintaa rajoitettiin tai syytteen nostamisesta luovuttiin yleensä kohtuus- tai tarkoituksenmukaisuussyistä. Rikosepäilyn kohteena ollutta väkivaltaa ei pidetty kovin vakavana, rikoksen osapuolten kerrottiin sopineen asian keskenään tai osallistuneen sovitteluun, eikä asianomistajalla ollut rangaistus- tai vahingonkorvausvaatimuksia. Lapsiin kohdistuneissa pahoinpitelyepäilyissä rikosprosessi päättyi yleensä kohtuus- tai tarkoituksenmukaisuussyistä, kun lapsen ja perheen saamia tukitoimia lastensuojelusta tai sosiaalitoimesta pidettiin riittävinä viranomaistoimina.

Selvitys osoittaa, että poliisin ja syyttäjien ratkaisukäytännöissä pari- ja lähisuhteissa tapahtuneessa väkivallassa väkivallantekijää ei ole riittävästi pyritty saattamaan rikosvastuuseen, eikä syytteitä ole nostettu riittävän usein. Selvityksessä esitettyjen suositusten mukaan esitutinnan rajoittamiseen ja syyttämättä jättämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi.³⁷

Amnesty pitää poliisin koulutuksen lisäämistä (toimenpide 3.4) sukupuolisensitiivisistä ja traumatietoisesta lähestymistavasta naisiin kohdistuvissa väkivaltarikoksissa erityisen tärkeänä. Poliisilla on keskeinen rooli väkivallan torjumiseen osallistuvien ammattihenkilöstössä. Oikeusministeriön naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman arvioinnissa huomioitiin, että erityisesti syyttäjien, poliisien, tuomareiden ja oikeusavustajien osallistuminen erityiskoulutukseen naisiin kohdistuvasta väkivallasta (NAKO-hanke) on jäänyt odotettua vähäisemmäksi.³⁸ Todellisten tulosten saavuttamiseksi väkivaltatyön ammattihenkilöstön tietopohjan lisäämisessä olisi välttämätöntä, ettei kouluttautuminen jatkossa riipu osallistujan mielenkiinnosta tai vapaaehtoisuudesta, vaan siitä tehdään kaikkia veloitettava. Jotta Suomi voi vastata Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin, tulee naisiin kohdistuvasta väkivallasta tietoisuutta lisäävät koulutukset sisältyä keskeisten ammattialojen

tutkintoon johtaviin koulutuksiin. Lisäksi jo virassa olevien koulutukset on määrättävä kaikkia velvoittaviksi.

Vaikka rikoslakiin on kirjoitettu rangaistuksen koventamisperusteeksi rikoksen motiivi henkilöön liittyvästä ominaisuudesta, kuten esim. vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai sukupuoli, niin oikeuskäytännössä hyvin harvoin tätä on sovellettu. Poliisilla on keskeinen rooli rikostutkinnasta ja rikoksen motiivin selvittämisestä, mikä on ollut rikoksesta epäillyn vaikutin rikoksentekopäätöksessä.

Toimenpiteen 3.5 mukaan selvitetään tarve pakottavan kontrollin kriminalisoinnista. Selvitys on jo toteutettu (Tolvanen, M. & Silvennoinen, E.: Selvitys henkisen väkivallan rangaistavuudesta ja vainoamisen oikeuskäytännöstä Suomessa). Amnesty, Ihmisoikeusliitto ja Monika-Naiset liitto ry esittävät pakottavaa kontrollia kriminalisoitavaksi.³⁹ Amnesty toteutti yhteistyökumppaniensa kanssa keväällä 2025 kaksi keskustelutilaisuutta. Ensimmäisessä asiaan perehtyneet juristit punnitsivat lainsäädäntövaihtoehtoja kriminalisoinnille ja toisessa pakottavaa kontrollia tutkineet tahot ja pakottavan kontrollin uhreja tukevat järjestöt esittivät näkemyksensä. Keskustelujen pohjalta julkaistaan syksyllä 2025 raportti. Kaikki keskusteluihin osallistuneet olivat yhtä mieltä siitä, että pakottava kontrolli on kriminalisoitava.

2.4 Toimien yhteensovittaminen ja tiedonkeruu

Toimien yhteensovittamista ja tiedonkeruuta koskevissa toimenpiteissä on useita kannatettavia toimenpiteitä, kuten väkivaltaa koskevien kirjaamiskäytäntöjen edistäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (4.1).

Järjestölähtöisen auttamistyön toimintaedellytysten edistäminen (4.2) edellyttää, että väkivaltatyötä tekevien järjestöjen rahoituspohja on riittävä ja vakaa. STEA:n rahoitusleikkaukset osuvat juuri niihin järjestöihin, jotka tuottavat merkittävää väkivaltatyön palvelua väkivaltaa kokeneille ja sitä käyttäneille sekä sille altistuneille lapsille. Lisäksi tulee varmistaa, että järjestölähtöisiä palveluita on saatavilla kattavasti ympäri Suomen, koska edelleen palveluiden saanti riippuu liikaa asuinpaikkakunnasta ja -alueesta. Valtakunnallisten erityistukipalveluiden rahoitus on myös varmistettava, että harvinaisempiin väkivallan muotoihin on saatavilla apua asukkaan asuinpaikasta riippumatta.

Tiedonsaantioikeuksien tarkastelua koskevassa toimenpiteessä (4.3) ei ole tarkennettu missä tilanteissa tiedonsaantioikeuksia tulisi kehittää lainsäädännön turvin. Oletettavasti kyseessä on tiedonsaantioikeuksien laajentaminen riskinarvioinnin tekemisen yhteydessä. Tiedonsaantioikeuden laajentamista on punnittava huolellisesti, jotta se ei vahvista viranomaisia kohtaan tunnettua epäluottamusta.

3. Yleisiä huomioita

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoluonnoksessa on useita ehdotuksia, jotka ovat sukupuolistuneen väkivallan torjumisen näkökulmasta erityisen kannatettavia. Monista myönteisistä toimenpide-ehdotuksista huolimatta suunnitelmaluonnos vaikuttaa monin paikoin keskeneräiseltä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Julkisen vallan perustuslakitasoinen velvollisuus on turvata jokaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Väkivallan eri osapuolille tukipalveluja tuottavien järjestöjen rahoitusleikkaukset, hyvinvointialueiden taloudellisten resurssien riittämättömyys, SERI-keskusten resurssipula ja se, ettei toimintasuunnitelmaluonnokselle ole varattu omaa budjettia – nämä tekijät heikentävät merkittävästi monien tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksia. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien nostaminen suunnitelmaluonnoksessa tavoitteet läpäiseväksi periaatteeksi on ristiriidassa sen kanssa, että pääministeri Orpon hallitus luo politiikallaan olosuhteita, jotka altistavat yhä useammat moniperustaiselle syrjinnälle ja karkeille oikeusloukkauksille.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Pia Puu Oksanen
Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä

Viitteet

¹ GREVIO:n suositusten ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten antamien suositusten ja velvoitteiden mukaisista lakimuutoksista ovat esimerkkejä lähisuuhdeväkivallan sulkeminen sovittelutoiminnan ulkopuolelle, avioliittoon pakottamisen rangaistavuuden selkiyttäminen sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvien sukuelinten silpomistekojen kriminalisointi.

² Lidman, S. (2021). Onko reitti selvä? Naisiin kohdistuva väkivalta ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen kunnissa. Amnestyn kuntatutkimussarja, seurantatutkimus 2021. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/uploads/2021/05/amnestyn-seurantatutkimus-2021.pdf>

³ Nikulainen, E. ja Perttu, S. (2022). Vankka jäsen telemätön pohja: Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman 2018–2021 arviointi. Ladattavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163993>

⁴ Amnesty International Suomen osasto, kannanotto (2024). Saatavilla: <https://www.amnesty.fi/budjettiriihi-2024-orpon-hallitus-leikkaa-ihmisoikeuksista/>

⁵ Suomessa Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä Ulkomaalaislain 54 §:ään lisättiin mahdollisuus myöntää määräaikainen jatkolupa henkilölle perheväkivallan perusteella. Lainkohta ei kuitenkaan riittävästi turvaa Istanbulin sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Näyttökynnys lainkohdan soveltamisen suhteen on asettunut Suomessa liian korkealle. Myös prosessin ennakoimattomuus on vakava este itsenäisen oleskeluluvan hakemiselle. Hakemuksista, joissa parisuhde- tai perheväkivalta on ollut oleskelulupaa koskevan prosessin perusteena ei ole kattavia tilastoja tai koontia. Järjestöjen tukipalveluissa kohdataan toistuvasti asiakkaita, joiden oleskelulupa on peruttu heidän erottuaan väkivaltaa käyttäneestä puolisoistaan.

Amnestyn Suomen osasto toteutti vuonna 2023 kartoituksen UIKL 54.7§ toteutumisesta. Tietopyyntöön vastasivat Pakolaisneuvonta, Turvapaikanhakijoiden Tuki ry, Monika-Naiset liitto ry ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Amnesty järjesti aiheesta keskustelutilaisuuden 22.3.2023, johon osallistui laajan järjestökentän lisäksi myös sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston (Migri) edustajat. Tilaisuudessa kävi ilmi, että Migrin ja järjestöjen havainnot itsenäisen oleskeluluvan myöntämisperusteiden esteistä poikkesivat toisistaan merkittävästi. Muistio kokouksesta saatavilla pyynnöstä raportin kirjoittajilta.

⁶ Helsingin kaupunki (2024). Tilapäinen asuminen. Raportti 2023–2/2024. Ladattavissa: <https://www.hel.fi/static/sote/sosrap/raportit/sosiaalinen-tilapainen-asuminen-23-24.pdf>

⁷ Viini, M., Oksanen, P.P. (2025). Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty International Suomen osasto. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/uploads/2025/02/amnesty-asenne-esiin-tutkimusraportti.pdf>

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1385, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1385>

⁹ Amnesty International Suomen osasto, lausunto (2024). Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan alaisen järjestöryhmän merkityksestä. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/lausunto-naisiin-kohdistuvan-vakivallan-ja-perhevakivallan-torjunnan-toimikunnan-alaisen-jarjestoryhman-merkityksesta/>

¹⁰ Tiedote: valtiovarainministeri Riikka Purran budjettiehdotus 6.8.2025.

Tiedotteen mukaan budjettiehdotus sisältää yhdistyksille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettäviin avustuksiin tehtävän 100 miljoonan euron leikkauksen. Saatavilla: <https://vm.fi/-/valtiovarainministeri-riikka-purran-budjettiehdotus-vakauttaa-velkasuhteen-budjetin-alijaama-pienenee-alle-10-miljardiin-euroon>

¹¹ Ks. myös esimerkiksi Mieli ry:n blogiteksti Sari Aalto-Matturilta (2025): ”Leikkaukset tapahtuisivat vuosien 2026 ja 2027 aikana. Yhdessä aiemmin päätettyjen leikkausten kanssa tämä merkitsisi yli 60 prosentin leikkausta sote-sektorin järjestöjen valtionavustuksiin viime vuoden tasoon nähden. Käytännössä tämä tarkoittaisi sote-järjestöjen toiminnan mittavaa ja hallitsematonta alasajoa Suomessa. Jäljelle jäävästä avustussummasta iso osa kuluisi tämän alasajon kustannuksiin, sitoumuksiin, joista ei ole mahdollista välittömästi irtautua” Saatavilla:

https://mieli.fi/blogit/halutaanko-suomessa-luopua-sote-jarjestojen-tyosta/?sfnsn=mo&fbclid=IwY2xjawMHOMNIeHRuA2FibQIXMQABHn1YMyS1sA-VIULgV4E2d4fKmWdQKYW_u7cPGaGQx4NAVKcMONZvbLv-19t_aem_92Wfn0Nng-6YUz_UJGAoIA

¹² Siltala, H., Hisasue, T., Hietamäki J., Saari, J., Laajasalo, T., October, M., Laitinen, H-L. ja Raitanen J. (2022). Lähisuhdeväkivalta lisää palvelujen käyttöä ja kustannuksia. Policy brief 2022:24.

Ladattavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164292/24-2022-L%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivalta%20lis%C3%A4%C3%A4%20palvelujen%20k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%A4%20ja%20kustannuksia.pdf>

¹³ GREVIO:n maaraaportti (2019) Suomea koskien ladattavissa: <https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d> sekä GREVIO:n temaattinen raportti (2024), ladattavissa: <https://rm.coe.int/grevio-2024-first-thematic-evaluation-report-finland/>

¹⁴ Pohjois-Savon lausunto Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaluonnoksesta saatavilla lausuntopalvelusta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=858e473f-89f2-4218-bf86-5a244a900161>

- ¹⁵ Viini, M., Oksanen, P.P. (2025). Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty International Suomen osasto. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/uploads/2025/02/amnesty-asetne-esiin-tutkimusraportti.pdf>
- ¹⁶ Yhdistyneitten kansakuntien julistus koskien ihmisoikeuskasvatusta, saatavilla: [United Nations Declaration on Human Rights Education and Training | OHCHR](#)
- ¹⁷ YK:n pääsihteeri António Guterres naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa, teknologiavälitteistä väkivaltaa käsittelevässä raportissa: "In recent years, attention has been increasingly paid to new online spaces that fuel misogyny and perpetuate attitudes that normalize and justify violence against women and girls. Anti-rights actors are increasingly utilizing online platforms to propagate narratives that challenge gender equality and women's rights, with tactics that include creating a hostile digital environment for women and girls marked by cyberbullying, harassment and threats of violence." Koko raportti saatavilla: [Report of the Secretary-General on technology-facilitated violence against women and girls](#)
- ¹⁸ Viini, M., Oksanen, P.P. (2025). Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty International Suomen osasto. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/uploads/2025/02/amnesty-asetne-esiin-tutkimusraportti.pdf>. Suositukset, luku 10, sivut 104–110. Suositukset suostumusperusteisesta seksuaalikasvatuksesta sivulla 109 ja 110.
- ¹⁹ Tietoa ja materiaaleja Sateenkaari ja suostumus koulussa -hankkeesta saatavilla: <https://www.finna.fi/L1Record/aoe.3486?sid=3836016185>
- ²⁰ [Tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisen \(FGM\) estämisen toimintaohjelma](#) s.30. Lisätietoa tyttöjen ja naisten sukuelinten silpomisesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sivuilta: <https://thl.fi/aiheet/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/maahanmuuttajien-seksuaali-ja-lisaantymisterveys/tyttojen-ja-naisten-sukuelinten-silpomisen-estaminen/tyttojen-ja-naisten-sukuelinten-silpomisen-eli-ymparileikkaus>
- ²¹ Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman Suomea koskeva kansalaisjärjestöraportti (2025): [PEKING30 raportti digi.pdf](#). Raportissa naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään sivuilla 10-33.
- ²² Lidman, S. (2025): "Sen tulisi olla pakollista!": Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan teemat korkeakouluopetuksessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2025. Ladattavissa: <https://julkari.fi/handle/10024/150803>
- ²³ Suositukset lähisuhdeväkivallan vastaisen työn rakenteiden vahvistamiseksi (2024). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 3/2024. Ladattavissa: [Lähisuhdeväkivallan vastaisen työn rakenteita tulee vahvistaa - suosituksia nykytilan korjaamiseksi](#)
- ²⁴ Lidman, S. (2021). Onko reitti selvä? Naisiin kohdistuva väkivalta ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen kunnissa. Amnestyn kuntatutkimussarja, seurantalutkimus 2021. Ladattavissa: [Amnestyn-seurantatutkimus-2021.pdf](#) Ks. sivu 10.
- ²⁵ Amnesty International Suomen osasto, kyselytutkimus (2022). Järjestökentän arvio: Väkivaltaa kokeneiden naisten ja tyttöjen tarvetta pitkäkestoiseen tukeen ei tunnusteta, palvelut ovat sirpaleisia eikä palvelujen järjestämistä resursoida. Kyselyraportti ladattavissa: https://www.amnesty.fi/uploads/2022/08/jokuraja_kyselyraportti.pdf
- ²⁶ Viini, M., Oksanen, P.P. (2025). Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa. Amnesty International Suomen osasto. Ladattavissa: <https://www.amnesty.fi/uploads/2025/02/amnesty-asetne-esiin-tutkimusraportti.pdf> Ks. sivu 102.
- ²⁷ Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lausunto saatavilla lausuntopalvelussa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=858e473f-89f2-4218-bf86-5a244a900161>
- ²⁸ Amnesty International Suomen osasto ry, lausunto (2024). [Lausunto Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan alaisen järjestöryhmän merkityksestä | Amnesty](#)
- ²⁹ [Suomen EU:n liittymissopimuksen lisäpöytäkirja nro 3, Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva yleissopimus.](#)
- ³⁰ Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto saatavilla lausuntopalvelusta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=858e473f-89f2-4218-bf86-5a244a900161>

- ³¹ GREVIO:n ensimmäinen temaattinen raportti koskien Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa Suomessa (2024). Ladattavissa: [GREVIO 2024 First Thematic Evaluation Report Finland](#)
- ³² Istanbulin sopimuksen selitysmuistio, artikla 23, sivut 24–25 (49–50). Ladattavissa: <https://rm.coe.int/ic-and-explanatory-report/16808d24c6>
- ³³ Hietämäki, J., Kaipainen, S., Koivula, T., Nipuli, S. ja Peltonen, J. (2020). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Ladattavissa: [Arvio turvakotien perhepaikkojen riittävästä määrästä ja kustannuksista](#). Ks. esimerkiksi sivut 9 ja 33.
- ³⁴ Apulaisoikeuskanslerin päätös koskien väkivallan riskinarviointia ja uhrin suojelua (6.3.2025). OKV/1905/10/2022. Saatavilla: <https://oikeuskansleri.fi/-/vakivallan-riskinarviointi-ja-uhrin-suojelu>
- ³⁵ Alaattinoğlu, D., Kainulainen, H., Niemi, J. (2020). Raiskausrikosten eteneminen rikosprosessissa. Oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto. Turun oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2020. Ladattavissa: <https://www.utu.fi/fi/yliopisto/oikeustieteellinen-tiedekunta/tutkimus/kat-sauksia-ja-tutkimusraportteja>
- ³⁶ THL:n lausunto saatavilla lausuntopalvelusta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=858e473f-89f2-4218-bf86-5a244a900161>
- ³⁷ Kainulainen, H. ja Rantala, M. (2024). Esitutinnan rajoittaminen ja syyttämättä jättäminen pari- ja lähisuhdeväkivallassa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2024. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/34268331/Esitutinnan+rajoittaminen+ja+syytt%C3%A4m%C3%A4tt%C3%A4+j%C3%A4tt%C3%A4minen+pari-+ja+l%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivallassa.pdf/b2f7407c-d4d2-bfd1-0fb5-7d0a1e697e7c/Esitutinnan+rajoittaminen+ja+syytt%C3%A4m%C3%A4tt%C3%A4+j%C3%A4tt%C3%A4minen+pari-+ja+l%C3%A4hisuhdev%C3%A4kivallassa.pdf?version=1.1&t=1736782098334>
- ³⁸ Lidman, S. (2024). ”Ei mitään kertatoimenpiteitä”: Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman 2020–2023 arviointi. Oikeusministeriön julkaisu 2024:34. Ladattavissa: [”Ei mitään kertatoimenpiteitä”: Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelman 2020–2023 arviointi](#). Ks. esimerkiksi sivu 28.
- ³⁹ Amnesty International Suomen osasto ry, Ihmisoikeusliitto ry, Monika-Naiset liitto ry (2024). Helsingin Sanomat, mielipide: Pakottava kontrolli on säädettävä rangaistavaksi. Saatavilla: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010307848.html>