

# Amnesty Internationalin Joku raja! -kampanjan suositukset valtioneuvostolle naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi

9.11.2004

**JOKU!  
RAJA!**

# **Amnesty Internationalin Joku raja! -kampanjan suositukset valtioneuvostolle naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi**

9.11.2004

## **Tiivistelmä**

Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus. Siksi vastuu väkivallan estämisestä, uhrin suojelusta ja kuntouttamisesta sekä tekijän rankaisemisesta on valtiolla ja viranomaisilla. Suomessa aivan liian suuri osa naisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista jää ilmoittamatta, selvittämättä ja rankaisematta. Tämä asettaa kyseenalaiseksi hallituksen ihmisoikeussopimuksiin perustuvan suojeluvollisuuden toteutumisen.

Nämä suositukset on laatinut Amnesty Suomen osaston koolle kutsuma Joku raja! -työryhmä, jossa on mukana toistakymmentä nais-, ihmisoikeus ja muuta järjestöä ja tahoa<sup>1</sup>. Suositusten tarkoituksena on antaa hallitukselle konkreettisia ehdotuksia naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi. Niiden lähtökohtana ovat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja muut asiakirjat, joita Suomen hallitus on sitoutunut noudattamaan.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta nostetaan esille kahdesta näkökulmasta: sukupuolten välisenä tasa-arvokysymyksenä ja kansalaisten turvallisuutta heikentävänä ilmiönä. Ohjelmassaan hallitus näkee tasa-arvon edistämisen koko hallituksen asiana. Hallitus myös sitoutuu tehostamaan perheväkivaltaan puuttumisen keinoja ja varaamaan resursseja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn koko hallituskaudeksi.

Eri ministeriöissä on tehty tai on tällä hetkellä valmisteilla monta eri ohjelmaa, joihin naisiin kohdistuva väkivalta tavalla tai toisella liittyy. Näitä ovat sisäisen turvallisuuden ohjelma (SM), rikosentorjuntaneuvoston koordinoima kansallinen väkivallan vähentämishjelma (OM), hallituksen tasa-arvo-ohjelma (STM), lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyyn tähtäävä toimintaohjelma (STM) ja hallituksen toimintaohjelma ihmiskaupan ehkäisemiseksi (UM). On hyvä, että naisiin kohdistuva väkivalta huomioidaan kaikissa ym. ohjelmissa, mutta ne eivät vielä riitä ratkaisemaan ongelmaa.

Hallitusohjelman painotusten mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin alun perin ehdotusta kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuosille 2004-2007 naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Ohjelmaluonnos oli kunnianhimoinen ja oikeansuuntainen ja piti sisällään monia sellaisia toimia, joita ongelman ratkaiseminen vaatii.

Joku raja! -työryhmä on pettynyt siihen, että STM:n toimintaohjelma on kutistunut murto-osaan alun perin suunnitellusta. Koska naisiin kohdistuva väkivalta poikkeaa muusta väkivaltarikollisuudesta monin tavoin, naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma on tärkeää pitää sisällöllisesti erillään muista hankkeista. Kansainväliset sopimukset ja asiakirjat ovat syntyneet tarpeesta varmistaa, että naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan omaksi

---

<sup>1</sup> Amnesty International Suomen osasto, Crash ry (Tutkimusta ja toimintaa oikeudenmukaisuuden edistämiseksi), Ensi- ja turvakotien liitto, FinnWID - Naiset kehitystyössä ry, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry, Kirkkohallitus / Väkivallasta sovintoon -kampanja, Kumppanuushanke Tyttöjen talo, Lyömätön Linja Espoossa, Marttaliitto, Monika-Naiset liitto ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä - NYTKIS ry, Naisten Apu Espoossa ry, Naisten Linja Suomessa ry, Profeministimiehet, Tukinainen ry - Raiskauskriisikeskus, Suomen Unifem. Suomen World Vision, Unioni Naisasialiitto Suomessa ry.

erityisalueekseen. Tällä hetkellä on epäselvää, onko tätä tavoitetta vastaavaa kansallista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa lainkaan suunnitteilla.

Edellä mainituista syistä hallituksen on viipymättä luotava kansallinen poikkihallinnollinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.

Tehokas naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ vaatii laaja-alaista erityisasiantuntijuutta. Siksi toimintaohjelmalle ja sen toteuttamiselle on osoitettava selkeä ja pysyväisluonteinen koordinoiva taho. Toimintaohjelmalle ja sitä koordinoivalle taholle on lisäksi varattava riittävästi budjettivaroja koko hallituskauden ajaksi.

Tämän toimintaohjelman kuten myös muiden asiaa koskevien ohjelmien valmistelussa on kuultava nais- ja muiden kansalaisjärjestöjen mielipiteitä. Järjestöjen kokemus ja asiantuntemus on hyödynnettävä tehokkaasti ohjelmien laadinnassa.

### **Keskeiset kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi**

Suomen hallitusta sitovat ihmisoikeussopimukset velvoittavat hallitusta ryhtymään tehokkaisiin toimiin naisiin kohdistuvien ihmisoikeusloukkausten lopettamiseksi. Jo YK:n ihmisoikeuksien julistus vuodelta 1948 takaa samat oikeudet kaikille sukupuoleen katsomatta. Kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus painottavat jokaisen oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen.

YK:n yleiskokouksen vuonna 1979 hyväksymä naisten oikeuksien sopimus (ns. CEDAW-sopimus) velvoittaa sopimusvaltiot viipymättä ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi. YK:n naisten oikeuksien komitea (ns. CEDAW-komitea) määritteli vuonna 1992 antamassaan yleissuosituksessa naisiin kohdistuvan väkivallan em. sopimuksessa kielletyksi syrjinnäksi.

YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1993 julistuksen naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisesta. Julistuksen mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tulee poistaa. Artiklan 2a mukaan naisiin kohdistuvaan väkivaltaan kuuluu mm. fyysinen, psyykkinen ja seksuaalinen väkivalta.

Vaatimus kaiken naisiin kohdistuvan väkivallan estämisestä ja poistamisesta toistui neljännessä naisten maailmankonferenssissa Pekingissä vuonna 1995. Pekingin julistus ja toimintaohjelma naisten aseman edistämiseksi velvoittavat lisäksi hallitukset laatimaan kansallisen toimintaohjelman naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi. Samaan Suomi on sitoutunut jo Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) osanottajavaltiona erityisesti nk. Moskovan asiakirjan (1991) velvoittamana.

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi vuonna 2002 yksityiskohtaisen suosituksen naisten suojelemiseksi väkivallalta. Suosituksessa valtioita kehoitetaan mm. perustamaan kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä koordinoiva ja valvova elin.

Euroopan unionin uudistettu tasa-arvodirektiivi astui voimaan vuonna 2002. Yksi direktiivin puitestrategian toiminnallinen tavoite on naisten oikeuksien edistäminen ihmisoikeuksina sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten ja sitä ennaltaehkäisevien toimien tehostaminen ja tukeminen.

YK:n naisten oikeuksien sopimus (6 artikla) velvoittaa valtioita ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin estääkseen naiskaupan ja prostituutiosta hyötymisen. YK:n naisiin kohdistuvan väkivallan poistamista koskevassa julistuksessa vuodelta 1993 naiskauppa ja prostituutiosta hyötyminen määritellään naisiin kohdistuvaksi väkivallaksi, joka tulee poistaa. Määritelmä sisältyy myös vuoden 1995 Pekingin naisten maailmankonferenssin toimintaohjelmaan, jossa valtiot sitoutuvat naisiin kohdistuvan väkivallan, naiskaupan ja prostituutiosta hyötymisen vastaisiin toimiin.

Ihmiskauppaa torjuvista kansainvälisistä sopimuksista keskeisiä ovat vuoden 1949 ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (voimassa Suomen osalta vuodesta 1972) sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja siitä rankaisemisesta (ns. Palermon sopimus). Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 25.12.2003. Suomi ei ole vielä ratifioinut lisäpöytäkirjaa.

Ihmiskaupan kieltö mainitaan nimenomaisesti myös EU:n perusoikeuskirjassa ja EU hyväksyi puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta vuonna 2002. Euroopan neuvostossa on valmisteilla ehdotus ihmiskauppaa koskevaksi yleissopimukseksi. Myös ETYJ:n piirissä on hyväksytty lukuisia asiakirjoja, joissa osanottajavaltiot vahvistavat sitoumuksensa ryhtyä toimenpiteisiin seksuaalisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan kaikkien muotojen poistamiseksi. Heinäkuussa 2003 ETYJ:n pysyvä neuvosto hyväksyi ihmiskaupan vastustamista koskevan toimintaohjelman.

Pekingin maailmankonferenssin toimintaohjelma vuodelta 1995 ottaa selkeästi kantaa tyttöjen sukuelinten silpomista vastaan. Toimintaohjelmassa todetaan, että hallitusten tulisi säätää ja toimeenpanna lakeja, jotka kriminalisoivat naisiin kohdistuvat väkivaltaiset käytännöt ja teot, kuten tyttöjen sukuelinten silpomisen. Koska sukuelinten silpominen loukkaa mm. oikeutta elämään ilman syrjintää, oikeutta elämään ja fyysiseen koskemattomuuteen, oikeutta vapauteen väkivallasta, oikeutta terveyteen sekä yleisesti monia lasten oikeuksia, sen kieltö sisältyy myös moniin muihin ihmisoikeusasiakirjoihin, kuten CEDAW-sopimukseen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen, joihin Suomi on sitoutunut.

Naisten asemaan ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan aseellisissa konflikteissa kiinnitetään huomiota useissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Näistä tärkeimmät ovat Pekingin toimintaohjelman ja CEDAW-sopimuksen lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 vuodelta 2000 sekä samana vuonna hyväksytty Windhoekin päätöslauselma ja Namibian toimintasuunnitelma "Mainstreaming a Gender Perspective in Multi-Dimensional Peace Support Operations", joka koskee rauhanturvaoperaatioita.

Sitoutumalla edellä mainittuihin ihmisoikeusasiakirjoihin Suomi on sitoutunut ehkäisemään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa mm. uudistamalla lainsäädäntöä ja kehittämällä rikosoikeusjärjestelmän toimintaa, parantamalla palvelujärjestelmää, kouluttamalla eri ammattiryhmiä ja tukemalla tutkimusta. YK:n naisten oikeuksien sopimuksen 25-vuotisjuhlavuonna, ja kun Pekingin konferenssin 10-vuotisseurantaa ollaan valmistelemassa, on syytä kiinnittää huomiota puutteisiin naisten oikeuksien turvaamisessa.

## **Naisiin kohdistuva väkivalta Suomessa**

Kansainvälisistä ja kansallisista sitoumuksista huolimatta naisiin kohdistuva väkivalta on vakava ongelma Suomessa. Harvardin yliopistossa tehdyn vertailevan tutkimuksen (25 rikasta länsimaata) mukaan naisten kuolleisuus väkivaltaan oli Suomessa toiseksi korkein Yhdysvaltojen jälkeen.<sup>2</sup>

Vuonna 1998 julkaistun haastattelututkimuksen mukaan joka viides parisuhteessa elävä suomalainen nainen on kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa nykyisen puolisonsa taholta ja yli puolet suomalaisista naisista on joutunut sukupuolisen ahdistelun tai häirinnän kohteeksi joskus elämässään.<sup>3</sup> Myös naisten työpaikoilla kokema väkivalta on laajalle levinnyttä ja on viime aikoina lisääntynyt. Määrällisesti eniten väkivaltaa ja uhkailua naiset kokivat terveyden- ja sairaanhoidon ammateissa (lähes 60 000 tapausta vuonna 2003) ja sosiaalialalla (17 000 tapausta vuonna 2003).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> <http://www.hsph.harvard.edu/press/releases/female.doc>

<sup>3</sup> Heiskanen, Markku ja Minna Piispa (1998). Usko, toivo, hakkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Tilastokeskus.

<sup>4</sup> <http://www.om.fi/optula/uploads/paluf0gyx.pdf>

Raiskauksista vain pieni osa tulee poliisin tietoon ja näistäkin vain harva etenee tuomioistuimeen saakka. Poliisin tietoon tuli vuosina 1999-2002 yhteensä 2 103 raiskausta tai sen yritystä. Eri raiskausrikoksista ja niiden yrityksistä nostettiin samana aikana 327 syytettä. Siten poliisin tietoon tulleista raiskauksista on keskimäärin vuosina 1999-2002 nostettu päärikoksena syyte 16 prosentissa tapauksia.

Parisuhdeväkivaltaan oli hakenut apua 26 % uhreista, 10 % oli ilmoittanut vakavimman väkivallan poliisille. Väkivaltaisista avo- tai aviomiehistä 6 % oli hakenut apua väkivaltaisuuteensa.<sup>5</sup>

Mahdollinen ihmiskauppa oletettavasti liittyy Suomessa paritusrikollisuuteen ja prostituutioon. Muun muassa rikoslain uudistuksen yhteydessä on todettu, että prostituutiossa ilmenee jossain määrin ihmiskaupan piirteitä.

Kansantaloudellisesti naisiin kohdistuva väkivalta on suuri menoerä. Markku Heiskanen ja Minna Piispan tutkimuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaiset kulut nousivat jopa 128 miljoonaan markkaan (n. 21,5 milj. euroa). Vastaavat luvut oikeusministeriöltä olivat 158 miljoonaa markkaa (n. 26,5 milj. euroa). Vaikka inhimilliset kärsimykset ovat korvaamattomia, eikä ihmisoikeusloukkauksille ole mielekäästä laskea hintaa, on selvää, että naisiin kohdistuva väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen on myös kansantaloudellisesti kannattavaa toimintaa.<sup>6</sup>

### **Suosituksat valtioneuvostolle naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi**

Kun Amnesty International käynnisti maaliskuussa 2004 maailmanlaajuisen kampanjan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan, järjestö esitti alustavat huomionsa Suomen hallituksen vireillä olevista hankkeista ongelman ratkaisemiseksi. Erityisesti keskityttiin sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimaan poikkihallinnolliseen toimintaohjelmaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

Amnesty totesi, että toimintaohjelman luonnos piti sisällään monia niitä toimia, joita tarvitaan ongelman ratkaisemiseksi: maanlaajuisen julkisen tuki- ja palvelujärjestelmän luomisen; sellaisten koulutusohjelmien kehittämisen, joilla parannetaan eri toimijoiden ammatillisia valmiuksia; tiedotus- ja kasvatustyön lisäämisen; lainsäädännön kehittämisen; uhrien oikeusturvan parantamisen sekä luotettavan tilastollisen aineiston tuottamisen.

Amnestyn mielestä ohjelmaluonnos oli kunnianhimoinen ja oikeansuuntainen. Näkemys perustui sekä ohjelman sisältöön että siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta tunnustettiin omaksi erityisalueekseen, joka vaatii erityisiä ratkaisuja.

Ohjelma on hyväksytty syksyllä 2004. Valmisteluvaiheessa se ehti kuitenkin kutistua murto-osaan alun perin suunnitellusta. Monet siihen sisältyneet osa-alueet ja suositukset on nyt ilmeisesti siirretty osaksi muiden ministeriöiden koordinoimia ohjelmia: sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (SM), rikosentorjuntaneuvoston koordinoimaan kansalliseen väkivallan vähentämishjelmaan (OM), hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan (STM) ja hallituksen toimintaohjelmaan ihmiskaupan ehkäisemiseksi (UM). Joidenkin osa-alueiden vastuutaho on epäselvä.

Tähän kehitykseen Joku raja! -työryhmä on erittäin pettynyt. Yllä mainitut Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja asiakirjat ovat syntyneet tarpeesta varmistaa, että naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan omaksi erityisalueekseen. Koska naisiin kohdistuva väkivalta poikkeaa muusta väkivaltarikollisuudesta monin tavoin, naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma on tärkeä pitää sisällöllisesti erillään muista hankkeista.

Tällä hetkellä näyttääkin siltä, että tätä tavoitetta vastaavaa kansallista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa ei ole lainkaan suunnitteilla. Sen sijaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ on sisällytetty useisiin eri ohjelmiin. Niissä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei

<sup>5</sup> Heiskanen & Piispa (1998)

<sup>6</sup> Heiskanen, Markku ja Piispa, Minna (2000), Väkivallan hinta - Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Tilastokeskus

huomioida omana erityisenä ilmiönään ja eikä keskeisenä päämääränä ole juuri tämän ongelman ratkaiseminen.

**Joku raja! -työryhmä kehottaakin hallitusta palaamaan alkuperäiseen sosiaali- ja terveysministeriön luonnostelevaan suunnitelmaan ja sen perusteella viipymättä luomaan kansallisen poikkihallinnollisen toimintaohjelman naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.**

Toimintaohjelman tulee sisältää mm. seuraavat toimenpiteet:

**1. koko maan kattavan palvelu- ja tukiverkoston luominen väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille**

Kansalaisjärjestöjen tekemä neuvonta- ja palvelutoiminta on arvokasta, ja sen tukemista tulee jatkaa. Järjestöjen työ ei kuitenkaan koskaan voi olla korvike koko maan kattavalle julkiselle palvelujärjestelmälle, joka tarjoaa apua väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille. Hallituksen on luotava viipymättä koko maan kattava julkinen palvelujärjestelmä, joka tarjoaa tietoa ja apua naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille, väkivaltaa kokeville ja näkeville lapsille sekä väkivaltaa harjoittaville miehille. Palvelutarjonnassa on otettava huomioon tiettyjen erityisryhmien, kuten maahanmuuttajanaisten ja vammaisten naisten erityistarpeet.

Turvakotipaikkojen määrä on saatettava EU:n asiantuntijaryhmän suosituksen tasolle (1 paikka / 10 000 asukasta)<sup>7</sup>. Turvakotipalveluiden käyttäjille on taattava palvelut riittävän pitkäksi aikaa, mikä on huomioitava myös kuntien maksupolitiikassa.

Väkivallan katkaisuohjelmien lisäämistä varten niiden toimivuus on arvioitava. Naisten turvallisuuden tulee olla etusijalla myös miehille tarjottavissa väkivallan katkaisupalveluissa. Väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille suunnatut palvelut eivät saa olla keskenään vaihtoehtoisia, vaan niille kaikille on taattava tarvittavat resurssit.

**2. väkivaltaa näkevien ja kokevien lasten ja nuorten auttamisen tehostaminen**

Naisiin kohdistuvalla väkivallalla on vaikutusta väkivaltaisissa perhetilanteissa eläviin lapsiin ja nuoriin. Siksi lasten huolto- ja tapaamisoikeuksiin liittyvää menettelyä tulisi selkeyttää lainsäädännön turvin. Esimerkiksi yhteishuoltajuudesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon puolison väkivaltainen tausta, vaikka väkivalta ei suoranaisesti olisi kohdistunut lapseen. Myös valvottua tapaamisoikeusjärjestelmää tulisi kehittää.

Väkivaltaa nähneille lapsille on myös tarjottava valtakunnallisesti omia palveluita, kuten lasten omia keskusteluryhmiä ja terapiaa.

**3. väkivaltatyöhön ja väkivaltaan liittyvien asioiden käsittelyyn tarvittavan ammatillisen osaamisen kehittäminen**

Valtioneuvoston on laadittava kokonaisvaltainen koulutussuunnitelma tasa-arvosta, naisten ihmisoikeuksista ja naisiin kohdistuvasta väkivallasta sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä. Tämän koulutuksen piiriin täytyy saada sosiaali- ja terveysalan oppilaitokset, sosiaalityön yliopisto-opiskelijat, opettajankoulutuslaitokset, lääkärit, poliisit, tuomarit, syyttäjät ja oikeustieteen opiskelijat. Näin varmistetaan sekä kansalaisten että viranomaisten riittävät valmiudet kohdata ja tunnistaa väkivallan uhrin ja tekijän ja tarjota heille asianmukaista apua. Myös Suomesta kriisialueille lähteville rauhanturvaajille ja siviilihenkilöstölle tulee tarjota vastaavaa koulutusta.

Koulutuksessa ja hyvien käytäntöjen levittämisessä tulisi hyödyntää olemassa olevaa materiaalia, kuten moniammatillisesta yhteistyöstä syntynyt RAP-ohjekansio seksuaalista

---

<sup>7</sup> Recommendations of the E.U. Expert Meeting on Violence Against Women. 8-10 November 1999, Jyväskylä, Finland. ed. Keeler, Laura, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:13

väkivaltaa kohdanneen henkilön tutkimuksesta ja hoidosta<sup>8</sup>, Stakesin julkaisema naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä käsikirja perus- ja täydennyskoulutukseen, Raiskauskeskus Tukinainen tuottama kirja *Seksuaalinen väkivalta ja hyväksikäyttö*, artikkelikokoelma *Väkivalta ei tunne kulttuurisia rajoja* (Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojekti), Monika-Naiset liitto ry:n tuottama *Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta – Opas sosiaali- ja terveysalan asiakastyöhön*, Ihmisoikeusliiton KokoNainen -projektissa laadittu *Tyttöjen ja naisten ympärileikkaus Suomessa: Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle*<sup>9</sup> ja aiheeseen liittyvä World Visionin tiedotusmateriaali<sup>10</sup> sekä Ensi- ja turvakotien liiton lukuisat julkaisut<sup>11</sup>

#### **4. väkivaltaa koskevan tietoisuuden lisääminen väestön keskuudessa**

Edellä mainitun koulutussuunnitelman tulee sisältää myös mm. koulut (peruskoulut ja lukiot sekä ammatti-oppilaitokset) sekä varusmiehet (ml. siviilipalvelusmiehet). Koulutuksessa tulee hyödyntää olemassa olevaa oppimateriaalia, kuten useiden järjestöjen yhteistyössä tuottamaa Friidu-opetusmateriaalia tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla<sup>12</sup>.

#### **5. väkivaltaisen käyttäytymisen käsitteleminen rikoksena kaikissa tapauksissa**

Joku raja! -työryhmä haluaa ilmaista tyytyväisyytensä siihen, että uhrin vakaaseen tahtoon perustuva syyttämättäjäättämisspykälä on poistettu parisuhteessa tapahtuvien pahoinpitelyjen yhteydestä. Vastaava pykälä tulee poistaa myös raiskausrikoksia koskevasta lainsäädännöstä. Pahoinpitely ja raiskaus ovat rikoksia, joita ei saa missään tilanteessa jättää rankaisematta.

Suomessa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on totuttu pitämään muuna kuin rikosoikeudellisena asiana. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei ole erikseen kriminalisoitu rikoslaisissa, mikä toisinaan johtaa siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta saattaa jäädä tuomitsematta, jos kyseessä on vain lieväksi pahoinpitelyksi tulkittava teko. Naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ovat kuitenkin moninaiset ja pitävät sisällään fyysisen väkivallan lisäksi myös henkistä ja taloudellista vallankäyttöä. Ilmeistä on, että rikoslaki ei nykyisessä muodossaan takaa riittäviä mahdollisuuksia naisiin kohdistuvan väkivaltaongelman ratkaisemiseksi.

Viranomaisten on vaikea tunnistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa eivätkä he tästä johtuen kykene puuttumaan asiaan riittävän tehokkaasti. Lainsäädännön tulisi tukea naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistamista ilmiönä ja mahdollistaa siihen puuttuminen uudenlaisen kriminalisoinnin nojalla. Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisointi osoittaisi yhteiskunnan tuomitsevan ilmiön ja kriminalisoinnilla saattaisi siten olla myös ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Sovittelukäytännön sääntelystä rikosasioissa ei ole lakia. Sovittelua käytetään yleisesti, ja usein sen käyttö johtaa väkivaltarikosten yhteydessä syytteen nostamatta jättämiseen. Laissa tulisi määritellä minkälaiset rikokset kuuluvat sovittelun piiriin. Pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa ei tule sovitella.

Olisi myös harkittava, tulisiko tyttöjen sukuelinten silpominen kriminalisoida erillisellä säännöksellä.

#### **6. uhrien aseman ja oikeusturvan parantaminen**

Vakavissa henkeen ja terveyteen kohdistuvissa rikoksissa asianomaista, eli uhria tai hänen syyteoikeuttaan käyttävää, on tuettava läpi koko oikeusprosessin. Uhrille on taattava oikeus

<sup>8</sup> <http://www.tukinainen.fi/RAP02-LowRes.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.ihmisoikeusliitto.fi/projektit/kokonainen/ohjeistus%20www-versio.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.worldvision.fi/fgm/>

<sup>11</sup> <http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/4liitto/julkaisu/julkaisu.html>

<sup>12</sup> <http://www.ihmisoikeudet.net/friidu>

sekä oikeudenkäyntiavustajaan että tukihenkilöön valtion kustannuksella. Poliisin on varmistettava, että uhri saa yhteyden myös muihin auttaviin tahoihin.

Myös rikostutkintaprosessia tulee nopeuttaa. Tutkinnan alkuvaiheessa on tärkeää kirjata mahdollisimman tarkkaan kaikki pahoinpitelyä koskeva tieto. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä, joka tulisi ottaa laajalti käyttöön, mainittakoon Helsingissä Malmin sairaalan päivystyspoliklinikan ja Malmin poliisin yhteistyössä syntynyt PAKE- eli pahoinpitely- ja kehokarttalomake. Lomakkeen avulla potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot saadaan kirjattua tarkemmin, mikä tukee lääkärinlausuntojen kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.<sup>13</sup>

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien kysymysten parissa työskentelevien viranomaisten nuhteettomuuteen yksityiselämässä on kiinnitettävä erityistä huomiota.

## **7. väkivaltatyötä koskevan tietojärjestelmän kehittäminen ja aihealuetta koskevan tutkimus- ja kehittämistoiminnan tehostaminen**

Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä on tuettava kiireellisesti. Erityisen tärkeää on vuonna 1998 julkaistun *Usko, toivo, harkkaus* -tutkimuksen pikainen uusiminen. Lähisuhdeväkivallan laajuuden kehitystä on tutkittava siten, että saadut tulokset ovat vertailukelpoisia aiempiin tutkimuksiin nähden. Tilanne, jossa eri kohderyhmiltä etsitään vastausta erityyppisiin tutkimusongelmiin – usein myös eri menetelmiä hyödyntäen – ja lopulta todetaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien tutkimusten olevan keskenään ristiriitaisia, ei edistä ehkäisevää väkivaltatyötä.

Eri viranomaistahojen olisi tehostettava sekä tekijää että uhria koskevien tietojen keruuta, yksityisyyden suojaa kuitenkin vaarantamatta. Viranomaistahoilla on oltava toimiva käytäntö, joka mahdollistaa tietojen vaihtamisen ja hyödyntämisen eri viranomaisten välillä – ilman että väkivallan eri osapuolten halu hakeutua hoitoon tai ottaa yhteyttä poliisiin vaarantuu. Koottua tietovarantoa olisi pystyttävä hyödyntämään myös tutkimustyössä.

Suomessa tarvitaan pikaisesti lisää tutkimustietoa ihmiskaupan laajuudesta. Prostituution yleisyys ja sen yhteydet ihmiskauppaan tulee kartoittaa koko maassa. Samalla on pyrittävä löytämään Suomen läpi kulkevat ihmiskauppareitit ja arvioitava läpikuljetettavien ihmisten määrä. Kokonaiskuvan saaminen on välttämätöntä muun muassa ihmiskaupan uhrien palvelujärjestelmän kehittämisen kannalta. Tutkimusta tarvitaan myös keinoista ja käytännöistä, joilla kysyntää voidaan vähentää.

## **8. kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen naisiin kohdistuvan väkivallan, prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi**

Suomen hallituksen tulee aktiivisesti jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan pitämistä esillä kansainvälisillä foorumeilla. Kehitysyhteistyöhön ja kriisinhallintaan varattuja määrärahoja tulee kohdentaa entistä useammin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen ja tukitoimiin väkivallan kohteeksi joutuneiden auttamiseksi.

Rauhanturvaajille ja siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuville henkilöille on annettava asianmukainen koulutus edellä mainituista asioista.

Hallituksen toimintaohjelman ihmiskaupan ehkäisemiseksi tulee olla mahdollisimman laaja-alainen. Toimintaohjelman lähtökohtana tulee olla ihmiskaupan uhrin näkökulma ja keskeisenä periaatteena uhrin ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. Toimintaohjelmassa tulisi myös huomioida ihmiskauppaan liittyvät rasistiset ja seksistiset piirteet. Ohjelmaa laadittaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan ennakoida myös Euroopan neuvoston sopimuksen edellyttämät toimenpiteet.

<sup>13</sup> <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

# SUOSITUKSET SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

## Toimintaohjelma lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi

Hallitusohjelman painotusten mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin alun perin ehdotusta kansalliseksi toimintaohjelmaksi vuosille 2004 - 2007 naisiin kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Ohjelmaluonnos oli kunnianhimoinen ja oikeansuuntainen ja piti sisällään monia sellaisia toimia, joita ohjelman ratkaiseminen vaatii.

Joku raja! -työryhmä on pettynyt siihen, että STM:n toimintaohjelma on kutistunut murto-osaan alun perin suunnitellusta. Koska naisiin kohdistuva väkivalta poikkeaa muusta väkivaltarikollisuudesta monin tavoin, naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma on tärkeä pitää sisällöllisesti erillään muista hankkeista. Kansainväliset sopimukset ja asiakirjat ovat syntyneet tarpeesta varmistaa, että naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan omaksi erityisalueekseen. Tällä hetkellä on epäselvää, onko tätä tavoitetta vastaavaa kansallista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa lainkaan suunnitteilla.

Hallituksen on viipymättä luotava kansallinen poikkihallinnollinen toimintaohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ vaatii omaa laaja-alaista erityisasiantuntijuuttaan. Siksi toimintaohjelmalle ja sen toteuttamiselle on osoitettava selkeä ja pysyväisluonteinen koordinoiva taho. Näille on varattava riittävästi budjettivaroja koko hallituskauden ajaksi. Toimintaohjelman valmistelussa on kuultava kansalaisjärjestöjen mielipiteitä ja niiden asiantuntemus on hyödynnettävä tehokkaasti ohjelman laadinnassa.

Tuntuu luontevalta, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä koskeva toimintaohjelma koordinoitaisiin STM:ssä sen jo aiemmin tekemän luonnoksen pohjalta. Toimintaohjelmaa koskevat suosituksemme käyvät ilmi valtioneuvostolle annetuista suosituksista. Ohessa kuitenkin kommentoidaan joitakin nimenomaan STM:n hallinnonalaan kuuluvia seikkoja.

## STM:n supistettu toimintaohjelma

STM:n toimintaohjelma sisältää suunnitelmia koko maan kattavan perus-, tuki- ja erityispalveluverkoston luomiseksi, väkivaltaa näkevien ja kokevien lasten ja nuorten auttamisen tehostamiseksi ja asiaan liittyvän ammatillisen osaamisen kehittämiseksi. Ohjelman toimeenpanosta vastaavat perusteilla olevat lääninhallitusten alaiset alueelliset kehittämissuunnitelmat. Lääninhallitukset valmistelevat parhaillaan omia hankesuunnitelmia, joihin STM:n on määrä myöntää tukea. Lääninhallitusten kanssa järjestetään omat alueelliset seminaarit työn käynnistämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee taata lääninhallituksille hankkeiden toteuttamista varten riittävät varat ja henkilöresurssit sekä tarvittava asiantuntemus. Ministeriön on myös varmistettava, että jo olemassa olevia ja hankkeen aikana syntyviä hyviä käytäntöjä ja palvelumalleja käytetään tehokkaasti hyödyksi muiden suunnittelussa ja toteutuksessa. STM:n on myös varmistettava, että tarvittavat toimenpiteet toteutetaan tasapuolisesti kaikissa lääneissä. Lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyötä tekeviä järjestöjä tulisi kuulla hankkeiden valmistelussa kaikilla tasoilla.

## Kunnalliset toimintaohjelmat väkivaltasektorille -hanke

Vuosina 1998–2002 toimineen valtakunnallisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin tulokset ovat seurantakyselyn mukaan jääneet vähäisiksi kuntatasolla. Lähes 70 prosenttia kyselyyn vastanneista Etelä-Suomen läänin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajista arvioi, että hankkeella ei ollut mitään vaikutusta heidän oman kuntansa toimintaan. Kyselystä ilmeni, että kunnilta puuttuivat pitkän tähtäimen näkemykset ja toimintaohjelmat väkivallan ehkäisytyöstä.

Raportin mukaan kunnissa tarvitaan kuntakohtaista suunnittelua ja moniammatillista työtä ketjuttamaan väkivaltatilanteiden uhrien ja tekijöiden palveluita.<sup>14</sup>

Kyselyn paljastamien puutteiden korjaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä hanke, jolla pyritään kehittämään ja syventämään kunnissa ja seutukunnissa tehtävää väkivallan ehkäisytyötä. Porvoosta käsin koordinoitun hankkeen tavoitteet ovat

1. hyvien käytäntöjen vakiinnuttaminen sekä uusien toimintatapojen ja poikkihallinnollisten yhteistyömallien kehittäminen ja kokoaminen yhtenäiseksi toimintaohjelmaksi
2. väkivallan ehkäisytyön kytkeminen osaksi kunnan päätöksentekoa ja toimintaa
3. tarkoituksenmukaisen avun tarjoaminen väkivallan uhreille ja tekijöille sekä väkivaltakierteen katkaiseminen paikallisia ja seudullisia resursseja hyödyntäen
4. valmistuneiden toimintamallien ja toimintaohjelmien tarjoaminen esimerkkeinä muille kunnille ja seutukunnille.

Hanke on kaikin puolin kannatettava. Sille tulisivat taata riittävät resurssit ja tuki. Tuloksena syntyviä toimintamalleja tulee hyödyntää tehokkaasti saattamalla ne kaikkien kuntien tietoon. Lisäksi olisi harkittava kuntien velvoittamista laatimaan moniammatillista väkivallan ehkäisyä ja hoitoa koskevat toimintaohjelmat. Velvoitetta kunnallisten toimintaohjelmien laatimisesta on ehdotettu jo 1990-luvun alussa Tasa-arvoasian neuvottelukunnan väkivaltajaostossa. Toimintaohjelmissa olisi myös huomioitava maahanmuuttajiin ja kielivähemmistöihin liittyvät erityiskysymykset. Ohjelmien laatimiseen ja toteutukseen tulisi varata tarvittavat resurssit myös hankkeen päätyttyä. STM:n on varmistettava, että hankkeen myötä luodut toimintamallit ja -ohjelmat otetaan käyttöön kaikkialla Suomessa.

### **Väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille tarjottavat palvelut koko maassa**

Tällä hetkellä suuri osa väkivaltaa kokeneille ja väkivallan tekijöille tarjottavista palveluista on kansalaisjärjestöjen harteilla. Kansalaisjärjestöjen tekemä neuvonta- ja palvelutoiminta on arvokasta, ja sen tukemista tulee jatkaa pitkäjänteisesti. Järjestöjen työ ei kuitenkaan voi olla korvike koko maan kattavalle julkiselle palvelujärjestelmälle, joka tarjoaa tietoa ja apua naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille.

Suomeen on viipymättä luotava koko maan kattava julkinen palvelujärjestelmä, joka tarjoaa tietoa ja apua naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille, väkivaltaa kokeville ja näkeville lapsille sekä väkivaltaa harjoittaville miehille. Palvelujärjestelmässä on kaikilla tasoilla otettava huomioon erityisryhmien, kuten maahanmuuttajanaisten ja vammaisten naisten erityistarpeet.

Turvakotipaikkojen määrä on saatettava EU:n asiantuntijaryhmän suosituksen tasolle (1 paikka / 10 000 asukasta)<sup>15</sup>. Erityishuomiota on kiinnitettävä avun ja tuen pitkäjänteisyyteen. Turvakotien asiakkaille on taattava mahdollisuus riittävän pitkään oleskeluun sekä palveluiden hyödyntämiseen myös varsinaisen oleskeluajan jälkeen. Avun pitkäjänteisyys on huomioitava myös kuntien maksupolitiikassa.

Helposti saatavilla olevista matalan kynnyksen palveluista on saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi Naisten Linja ry:n puhelinpalveluista sekä Monika-Naiset liitto ry:n maahanmuuttajatyöstä. Näitä palveluja tulee kehittää edelleen. Palvelutarjonnan tulee vastata myös vähemmistöjen ja maahanmuuttajien tarpeisiin. Palveluista tulee koota tietoa ja levittää sitä valtakunnallisesti siten, että tiedot ovat myös väkivallan uhrien ja tekijöiden saatavilla.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tarvittavien palveluiden tarjoamiseen ihmiskaupan kohteeksi joutuneille naisille ja tytöille. Ihmiskaupan uhrien sosiaali-, terveys- ja asumispalveluiden tarve tulee kartoittaa ja tarvittavat palvelut tulee taata. Uhrin suostumus yhteistyöhön viranomaisten

<sup>14</sup> Usko, toivo, apu. Etelä-Suomen läänin kunnille osoitettu palvelukysely 2002, Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojekti 1998-2002, Uudenmaan alueellinen asiantuntijaverkosto

<sup>15</sup> Recommendations of the E.U. Expert Meeting on Violence Against Women. 8-10 November 1999, Jyväskylä, Finland. ed. Keeler, Laura, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:13

kanssa ei saa olla edellytys avulle. Uhrille myönnettävän väliaikaisen oleskeluluvan ja hänelle annettavan harkinta-ajan päämääränä tulee olla uhrin toipuminen ja vapautuminen ihmiskaupan harjoittajista. Kun toipuminen on alkanut, uhrin on mahdollista tehdä itsenäinen päätös tulevaisuudestaan - myös yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Väkivallan uhreille, näkijöille ja tekijöille suunnatut palvelut eivät saa olla keskenään vaihtoehtoisia, vaan niille kaikille on taattava tarvittavat resurssit. Väkivaltaa nähneille lapsille on järjestettävä omia palveluita, kuten lasten omia keskusteluryhmiä ja terapiaa. Naisten turvallisuuden tulee olla etusijalla myös miehille tarjottavissa väkivallan katkaisupalveluissa. Väkivallan katkaisuohjelmien lisäämistä varten niiden toimivuus on arvioitava.

### **Väkivaltatyöhön ja väkivaltaan liittyvien asioiden käsittelyyn tarvittavan ammatillisen osaamisen kehittäminen**

Viranomaisten on vaikea ilman perusteellista koulutusta tunnistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja ottaa toiminnassaan huomioon ilmiön erityispiirteitä. Koulutuksessa olisi selkiinnyttävä rikosoikeudellista viitekehystä ja käsiteltävä naisiin kohdistuvan väkivallan yhteiskunnallista ja oikeushistoriallista taustaa. Sosiaali- ja terveysviranomaisten on erityisen tärkeää tuntea mekanismit jotka johtavat uhrin traumatisoitumiseen ja pystyttävä vastaamaan tästä syntyviin erityistarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvien viranomaisten ammatillista osaamista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvissä kysymyksissä onkin kehitettävä ja heille on tarjottava perusteellista koulutusta. Näin varmistetaan viranomaisten valmiudet kohdata ja tunnistaa väkivallan uhrit ja tekijät ja tarjota heille asianmukaista apua.

Ministeriön tulee laatia yhtenäinen valtakunnallinen ohjeistus siitä, mitä sosiaali- ja terveysviranomaisten tulee tehdä havaitessaan tai epäillessään väkivaltaa. Yhtenäinen ohjeistus tarvitaan myös siitä, miten viranomaisten tulisi toimia havaitessaan tai epäillessään, että tyttöjen sukupuolielinten silpomista suunnitellaan tai että se on tehty tytön asuessa Suomessa. Jos tyttölästä uhkaa sukuelinten silpominen tai se on hänelle tehty, viranomaisten on ryhdyttävä lastensuojelutoimenpiteisiin. Olisi myös harkittava, tulisiko tyttöjen sukuelinten silpominen kriminalisoida erillisellä säännöksellä.

Koulutuksessa ja hyvien käytäntöjen levittämisessä tulisi hyödyntää olemassa olevaa materiaalia, kuten moniammatillisesta yhteistyöstä syntynyt RAP-ohjekansio seksuaalista väkivaltaa kohdanneen henkilön tutkimuksesta ja hoidosta<sup>16</sup>, Stakesin julkaisema naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä käsikirja perus- ja täydennyskoulutukseen, Raiskauskeskus Tukinainen tuottama kirja *Seksuaalinen väkivalta ja hyväksikäyttö* artikkelikokoelma *Väkivalta ei tunne kulttuurisia rajoja* (Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojekti), Monika-Naiset liitto ry:n tuottama *Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta – Opas sosiaali- ja terveysalan asiakastyöhön*, Ihmisoikeusliiton KokoNainen -projektissa laadittu *Tyttöjen ja naisten ympärileikkaus Suomessa: Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle*<sup>17</sup> ja aiheeseen liittyvä World Visionin tiedotusmateriaali<sup>18</sup> sekä Ensi- ja turvakotien liiton lukuisat julkaisut<sup>19</sup>.

Esimerkkinä hyvästä käytännöstä, joka tulisi ottaa laajalti käyttöön, mainittakoon Helsingin Malmin sairaalan päivistyspoliklinikan ja Malmin poliisin yhteistyössä syntynyt PAKE- eli pahoinpitely- ja kehokarttalomake. Lomakkeen avulla potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot saadaan kirjattua tarkemmin, mikä tukee lääkärinlausuntojen kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> <http://www.tukinainen.fi/RAP02-LowRes.pdf>

<sup>17</sup> <http://www.ihmisoikeusliitto.fi/projektit/kokonainen/ohjeistus%20www-versio.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.worldvision.fi/fgm/>

<sup>19</sup> <http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/4liitto/julkaisu/julkaisu.html>

<sup>20</sup> <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

## **Naisiin kohdistuvan väkivallan sovittelu**

Sovittelukäytännön sääntelystä rikosasioissa ei ole lakia. Sovittelua käytetään yleisesti, ja sen käyttö johtaa väkivaltarikosten yhteydessä usein syytteen nostamatta jättämiseen. Laissa tulisi määritellä minkälaiset rikokset kuuluvat sovittelun piiriin.

Lähisuhdeväkivaltatilanteille on luonteenomaista, että väkivalta tai sen pelko aiheuttavat epätasapainoa keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on näissä tilanteissa helposti tekijän manipuloitavissa, ja tällöin uhrin oikeusturva saattaa vaarantua.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa rikosasioiden sovittelusta suositellaan sovittelukokouksen kulkua valvottavaksi siten, että osapuolet kunnioittavat toisiaan ja voivat tuntea olonsa turvalliseksi ja miellyttäväksi. Jos tämä ei toteudu, tapaus ei ole sopiva soviteltavaksi vaan tulee siirtää takaisin rikosoikeusviranomaisille. Edellä mainitusta johtuen pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule sovitella.

Sovittelusta puhuttaessa on huomioitava lisäksi, miten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet toteutuvat oikeudenkäynnin korvaavassa sovittelussa; kuinka vakavat rikokset voidaan jättää yhteiskunnan "moitejärjestelmän" ulkopuolelle sekä minkälainen vaikutus sovittelun käyttämisellä on rikosten ennaltaehkäisyyn.

## **Naisiin kohdistuva väkivalta työpaikoilla**

Naisiin työpaikoilla kohdistuva väkivalta on vakava ongelma. Vuonna 1997 keskimäärin 4,1 % työvoimasta eli noin 80 000 työntekijää joutui työssään uhkailun tai fyysisen väkivallan kohteeksi. Vuodesta 1980 lähtien naisten kokemaa työpaikkaväkivaltaa on lisääntynyt. Naiset kokivat määrällisesti eniten väkivaltaa ja uhkailua terveyden- ja sairaanhoidon ammateissa (lähes 60 000 tapausta vuonna 2003, 33 000 vuonna 1997). Sosiaalialalla naisten väkivalta- ja uhkailukokemuksia kertyi 17 000 tapausta (11 000 vuonna 1997), opetusalaalla naisten tapauksia oli 10 000 (6 000 tapausta vuonna 1997).

Työnantajan vastuulla on huolehtia siitä, että työntekijä ei joudu työelämässä sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi. Häirintä voi kohdistua samaa tai eri sukupuolta olevaan henkilöön. Häirintä tai ahdistelu voi ilmetä seksuaalisesti vihjailevina eleinä tai ilmeinä, härskeinä puheina ja seksuaalisesti värityneinä yhteydenottoina, myös sähköposti- ja nettihäirintänä, vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevin huomautuksina tai vihjailuina, pornografisena aineistona, fyysisenä kosketteluna, seksuaalista kanssakäymistä koskevin ehdotuksina tai vaatimuksina tai raiskauksena tai sen yrityksenä<sup>21</sup>, ja se voi kohdistua myös seksuaali- tai sukupuoli-identiteettiin.

Sukupuolinen huomio muuttuu häirinnäksi, jos sitä jatketaan, vaikka kohteeksi joutunut ilmaisee pitävänsä sitä loukkaavana tai vastenmielisenä. Olennaista siis on, että henkilö itse kokee sen epämiellyttäväksi ja loukkaavaksi. Miesvaltaisilla aloilla ahdistelija on usein työtoveri, kun taas naisvaltaisilla aloilla uhkana voivat olla asiakkaat tai potilaat.

Naisten työoloja on kehitettävä turvallisemmiksi, sillä naispuolisiin työntekijöihin kohdistuu usein riskejä, jotka uhkaavat hänen terveyttään, koskemattomuuttaan, jopa henkeään. Erityisen riskialttiita työpaikkoja ovat muun muassa kasvatusta- ja sosiaaliala, terveydenhoito, siivous, palvelu- ja ravintola-ala. Ratkaisuksi Joku raja! -työryhmä suosittelee työpaikoille parempia turvallisuusvälineitä, työturvallisuuskoulutusta sekä naisten oikeuksista ja tukipalveluista tiedottamista.

Yksin iltaisin työskentelyn turvallisuuteen tulee kiinnittää huomiota, etenkin jos työntekijä joutuu vastaamaan käteiskassasta. Kun sukupuolista häirintää tai ahdistelua on aihetta epäillä,

---

<sup>21</sup> Seksuaalinen häirintä -työryhmä/ Tasa-arvotoimikuntien tapaaminen, Turun yliopisto 8-9.4.2003  
<http://www.helsinki.fi/akka-info/tasa-arvo/hairinta.html>

työnantajan on annettava häiritsijälle huomautus, varoitus tai lomautus tai viime vaiheessa irtisanottava tai purettava työsopimus. Esimiesten valmiutta puuttua häirintätapauksiin on lisättävä tiedottamalla ja kouluttamalla.

Työsuojelupiirien tehtävänä on luoda edellytyksiä turvallisille työoloille mm. valvomalla työsuojelusäädösten noudattamista. Tähän kuuluu myös naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ja sukupuolista häirintää koskevan työsuojelun valvominen. Koska suurin osa häirintätapauksista käsitellään työpaikan sisäisesti<sup>22</sup>, on tärkeää, että työsuojelupiirin valvonta ulottuu tapauksiin, jossa esimiehen toiminta tilanteen ratkaisemiseksi on riittämätöntä tai joissa esimies on osallisena. Sosiaali- ja terveysministeriön on yhdessä työministeriön kanssa huolehdittava siitä, että työsuojelupiirien mahdollisuus luoda turvalliset työolot täyttyy.

## **Tutkimus**

Sosiaali- ja terveysministeriön on kiireellisesti tuettava naiseen kohdistuvaan väkivaltaan liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä. Erityisen tärkeää on vuonna 1998 julkaistun *Usko, toivo, hakkaus* -tutkimuksen pikainen uusiminen. Lähisuhdeväkivallan laajuuden kehitystä on tutkittava siten, että saadut tulokset ovat vertailukelpoisia aiempiin tutkimuksiin nähden. Tilanne, jossa eri kohderyhmiltä etsitään vastausta erityyppisiin tutkimusongelmiin – usein myös eri menetelmiä hyödyntäen – ja lopulta todetaan naiseen kohdistuvaa väkivaltaa koskevien tutkimusten olevan keskenään ristiriitaisia, ei edistä ehkäisevää väkivaltatyötä.

## **Hallituksen tasa-arvo-ohjelma**

Naiseen kohdistuva väkivalta on huomioitava keskeisenä tasa-arvon toteutumiseen vaikuttavana tekijänä sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevassa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Tasa-arvo-ohjelman laadinnassa on hyödynnettävä kansalaisjärjestöjen laajaa asiantuntemusta ja järjestöjä on kuultava huolellisesti.

## **Lapsiasiamiehen viran perustaminen**

Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kesäkuussa 1991 ilman varaumia ja se saatettiin voimaan saman vuoden elokuussa. Lapsiasiamiehen tärkeimpiin tehtäviin kuuluu edistää lapsen oikeuksien yleissopimuksen kokonaisvaltaista täytäntöönpanoa ja korostaa lasten erityisasemaa yhteiskunnassa. Lapsiasianvaltuutetun virka ja toimisto tulee perustaa, jotta Suomi täyttää vaatimukset, joita ko. sopimus asettaa. Lapsiasiamiehelle tulee osoittaa riittävät resurssit ja varmistaa, että asiamiehen toimistossa on riittävästi asiantuntemusta eri erityiskysymyksistä.

---

<sup>22</sup> [http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote\\_24\\_01.htm](http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote_24_01.htm)

# SUOSITUKSET OIKEUSMINISTERIÖLLE

## Kansallinen väkivallan vähentämishjelma

Oikeusministeriön alainen rikosentorjuntaneuvosto valmistelee parhaillaan kansallista väkivallan vähentämishjelmaa, johon on tarkoitus sisällyttää myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä. Joku raja! -työryhmä pitää asiaa hyvänä, mutta suosittelee ensisijaisesti, että hallitus laatii erillisen kansallisen, poikkihallinnollisen toimintaohjelman naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.

Toimintaohjelman tulee sisältää Joku raja! -työryhmän valtioneuvostolle suosittamat toimenpiteet (suositukset valtioneuvostolle liitteenä).

Tehokas naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ vaatii laaja-alaista erityisasiantuntijuutta. Siksi toimintaohjelmalle ja sen toteuttamiselle on osoitettava selkeä ja pysyväisluonteinen koordinoiva taho. Toimintaohjelmalle ja sitä koordinoivalle taholle on lisäksi varattava riittävästi budjettivaroja koko hallituskauden ajaksi.

Tämän toimintaohjelman valmistelussa on kuultava nais- ja muiden kansalaisjärjestöjen mielipiteitä. Järjestöjen kokemus ja asiantuntemus on hyödynnettävä tehokkaasti ohjelman laadinnassa.

## Lainsäädäntö

Sovittelukäytännön sääntelystä rikosasioissa ei ole lakia. Sovittelua käytetään yleisesti, ja sen käyttö johtaa väkivaltarikosten yhteydessä usein syytteen nostamatta jättämiseen. Laissa tulisi määrittellä minkälaiset rikokset kuuluvat sovittelun piiriin.

Lähisuhdeväkivaltatilanteille on luonteenomaista, että väkivalta tai sen pelko aiheuttavat epätasapainoa keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on näissä tilanteissa helposti tekijän manipuloitavissa, ja tällöin uhrin oikeusturva saattaa vaarantua.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa rikosasioiden sovittelusta suositellaan sovittelukokouksen kulkua valvottavaksi siten, että osapuolet kunnioittavat toisiaan ja voivat tuntea olonsa turvalliseksi ja miellyttäväksi. Jos tämä ei toteudu, tapaus ei ole sopiva soviteltavaksi vaan tulee siirtää takaisin rikosoikeusviranomaisille.

Edellä mainitusta johtuen pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule sovitella.

Sovittelusta puhuttaessa on huomioitava lisäksi, miten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet toteutuvat rikosoikeudenkäynnin korvaavassa sovittelussa; kuinka vakavat rikokset voidaan jättää yhteiskunnan "moitejärjestelmän" ulkopuolelle sekä minkälainen vaikutus sovittelumenettelyä käyttämisellä on rikosten ennaltaehkäisyyn.

Naisiin kohdistuvan väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistön uudistamista tulisi pohtia. Ruotsin Kvinnofrid-uudistuksen myötä on otettu käyttöön kriminalisointi, jossa pyrittiin huomioimaan naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteitä, kuten se että teot voivat ajoittua pitkälle aikavälille, ja että osa teoista voi olla rangaistavia ja osa ei. Ruotsin mallin mukaisesti tulisi harkita ns. "naisrauhapykälän" ottamista lakiin.

Myös henkinen, taloudellinen ja seksuaalinen väkivalta tulisi huomioida tunnusmerkistössä.

Olisi harkittava tuleeko lievän pahoinpitelyn ja laittoman uhkauksen "asianomistajarikosstatus" poistaa. Käytännössä on ilmennyt, että poliisi pitää toisinaan vakaviakin tekoja lievinä pahoinpitelyinä ja jättää siksi ilmoittamatta niistä syyttäjälle.<sup>23</sup>

Joku raja! -työryhmä on tyytyväinen siihen, että ns. vakaan tahdon pykälä, joka mahdollisti pahoinpitelyn syyttämättä jättämisen asianomistajan omasta vakaasta tahdosta, on nyt poistettu laista. Käytäntö on osoittanut, että asianomistajan pyyntö syyttämättä jättämisen harkinnassa on saanut suuremman painoarvon kuin lakia säädettäessä tarkoitettiin.<sup>24</sup> Ns. vakaan tahdon pykälä tulisi poistaa myös raiskausrikoksia koskevasta lainsäädännöstä. Pahoinpitely ja raiskaus ovat rikoksia, joista ei saa missään tilanteessa jättää rankaisematta.

Pahoinpitelyn syyttämättä jättäminen on kuitenkin edelleen mahdollista rikoslain 1 luvun 7 ja 8 §:n nojalla. Asianomistajan pyyntöön voidaan kiinnittää huomiota arvioitaessa syytteen nostamatta jättämistä kohtuusperusteen nojalla. Tällöin pyyntö jättää syyte nostamatta on yksi peruste, joka otetaan kokonaisarvioinnissa huomioon. Syyte voidaan jättää nostamatta myös tekijän ja asianomistajan välillä saavutetun sovinnon perusteella. Hallituksen esityksessä todetaan, että asianomistajan ja epäillyn kuuluminen samaan perheeseen ei sellaisenaan ole peruste syytteen nostamatta jättämiselle. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, mahdollistaako tämä lainkohta vakaan tahdon pykälän kumoamisen jälkeenkin sen, että asianomistajan "vakaa tahto" lähisuhdeväkivaltilanteissa voi johtaa syytteen nostamatta jättämiseen.<sup>25</sup>

Suomessa ei ole erillistä, tyttöjen sukuelinten silpomista kieltävää lakia. Naisten ja tyttöjen sukuelinten silpominen on kuitenkin Suomessa rikoslain mukaan rangaistava teko. Suomessa on tehty kolme lakialoitetta naisten sukuelinten silpomisen kieltämiseksi. Viimeisin aloite tehtiin vuonna 2003 jolloin kansanedustajat esittivät hallitukselle toimenpideohjelman laatimista tyttöjen silpomisen ehkäisemiseksi. Aloitteessa ehdotettiin, että jo silpomisen kohteiksi joutuneiden uhrien asianmukaisia terveyspalveluja edistettäisiin. Siinä todettiin myös, että erillinen säännös asiasta olisi perusteltu. Toistaiseksi oikeusministeriö on suhtautunut kielteisesti erillisen lain säätämiseen. Kriminalisointia tulisi kuitenkin harkita.

Rikoksen uhrin asemaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Tällä hetkellä oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö ovat vaihtoehtoiset. Oikeudenkäyntiavustaja voidaan määrätä rikoksen uhrille, jolla on vaatimuksia virallisen syyttäjän ajamassa asiassa.<sup>26</sup> Jos uhrilla ei ole vaatimuksia, mutta häntä kuullaan henkilökohtaisesti oikeudenkäynnissä asian selvittämiseksi ja hänen katsotaan olevan tuen tarpeessa, voidaan hänelle määrätä esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä varten tukihenkilö.<sup>27</sup> Maksuttoman oikeudellisen avustajan ja tukihenkilön ei pidä ole vaihtoehtoja, vaan tuomioistuimen tulisi voida määrätä tukihenkilö myös sellaiselle asianomistajalle, jolle määrätään oikeudenkäyntiavustaja.<sup>28</sup>

Seksuaalinen häirintä tulisi kriminalisoida (esim. huorittelu tms. tulisi tulkita seksuaaliseksi häirinnäksi) ja sitä koskeva tasa-arvolain säännös tulisi saattaa vastaamaan EY-oikeuden vaatimuksia.

Naisiin kohdistuvalla väkivallalla on vaikutusta väkivaltaisissa perhetilanteissa eläviin lapsiin ja nuoriin. Siksi lasten huolto- ja tapaamisoikeuksiin liittyvää menettelyä tulisi selkeyttää lainsäädännön turvin. Esimerkiksi yhteishuoltajuudesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon puolison väkivaltainen tausta, vaikka väkivalta ei suoranaisesti olisi kohdistunut lapseen. Myös valvottua tapaamisoikeusjärjestelmää tulisi kehittää.

---

<sup>23</sup> Siren & Tuominen; Pahoinpitelyrikokset, Optula 197/2003

<sup>24</sup> Rikosuhritoimikunnan mietintö 2001:5 s.23

<sup>25</sup> HE 144/2003 s.21

<sup>26</sup> ROL 2 luku 1 a §

<sup>27</sup> ROL 2 luku 3 §

<sup>28</sup> Rikosuhritoimikunnan mietintö 2001:5, s.34

## **Väkivallan ehkäiseminen**

Koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan syistä, seurauksista ja ehkäisy tavoista, naisten ihmisoikeuksista, tasa-arvon edistämisestä ja syrjinnästä tulisi lisätä.

Tuomioistuinlaitoksen ja poliisin kouluttamisen ohella tulisi kouluttaa laajemmin myös koko oikeusalan ammattikuntaa kuten asianajajia, lakimiehiä ja oikeustieteen opiskelijoita.

Yleiseen asennemaailmaan tulisi vaikuttaa tehokkaamman tiedottamisen avulla.

Naisiin kohdistuvan väkivallan tulisi näkyä kunnallisissa turvallisuus- ja/tai rikosentorjuntaohjelmissa tai -suunnitelmissa ja näiden ohjelmien noudattamista käytännössä tulisi valvoa. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä voidaan mainita ns. Porvoon malli, jossa naisiin kohdistuva väkivalta on huomioitu kattavasti kunnan turvallisuusohjelmassa.

## **Oikeuskäytäntö**

Oikeuskäytännön muotoutumisen suhteen tuomioistuinlaitoksen piirissä tulisi kiinnittää huomiota viranomaisyhteistyöhön sekä toimintatapoihin (esim. Espoossa toteutettu kokeilu pahoinpitelyrikosten käsittelemisestä).

Lain soveltamisen osalta käytännön tulisi olla yhtenäistä siten, että esim. tekijän tuttuus ei vaikuttaisi tuomion sisältöön lieventävänä asianhaarana.

## **Rangaistuskäytäntö**

Pelkästään rangaistukset eivät toimi ratkaisuna naisiin kohdistuvissa väkivaltapauksissa. Nykyään Suomessa on harvinaista, että ensimmäistä kertaa pahoinpitelystä syytetty joutuisi ehdottomaan vankeuteen. Koska nykykäytäntö ei tunne pakollista hoito-ohjelmaan osallistumista, pääsee tekijä tavallaan helpommalla saadessaan ehdollisen tuomion.

## **Paikalliset turvallisuus- ja rikosentorjuntaohjelmat ja suunnitelmat**

Oikeusministeriö tukee rikosentorjuntaohjelmien laatimista kuntatasolla. Ministeriön tulee varmistaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimenpiteet huomioidaan näissä paikallistason ohjelmissa monipuolisesti.

# SUOSITUKSET SISÄMINISTERIÖLLE

## Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäasiainministeriö on valmistellut sisäisen turvallisuuden ohjelman, jonka tavoitteena on lisätä arjen turvallisuutta. Ohjelman suunnittelussa on painotettu yksilön näkökulmaa. Ohjelmassa sisäinen turvallisuus määritellään yhteiskunnalliseksi tilaksi, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä tai onnettomuuksista johtuvaa aiheellista pelkoa. Määritelmän mukaan myöskään suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöiden ei tule vaikuttaa heikentävästi sisäisen turvallisuuden tilaan.

Sekä ohjelmaan valittu yksittäisen kansalaisen kokemuksen huomioon ottaminen että tavoitteeksi asetettu arkiturvallisuuden parantaminen ovat mielestämme hyviä lähtökohtia sisäisen turvallisuuden parantamiseksi.

Sisäasiainministeriön ohjelmassa yhdeksi painopistealueeksi on nostettu väkivaltarikollisuuden vähentäminen. Ohjelmassa mainitaan naiseen kohdistuvan väkivallan yleisyys – niin yksityisissä tiloissa kuin julkisillakin paikoilla - nimenomaan naisten arjen turvallisuutta heikentävä tekijänä. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa todetaan, että vuositasolla 90 000 suomalaista naista joutuu lähisuhteessaan fyysisen väkivallan uhriksi. Ohjelmassa mainitaan lisäksi, että näistä naisista joka neljännen kohdalla väkivalta on alkanut 10 vuotta sitten ja jatkuu yhä. Ohjelma nostaa myös naiseen kohdistuvan väkivallan taloudelliset vaikutukset – 60,1–111 miljoonaa euroa välillisiä kustannuksia sekä 49,8 miljoonaa euroa välittömiä kustannuksia – yhdeksi huomionarvoiseksi seikaksi. Kyse on siis massarikollisuudesta jolla on massiiviset yhteiskunnalliset seuraamukset.

Ohjelma on ansiokas. Joku raja! -työryhmä haluaa kuitenkin ilmaista huolensa siitä, että naiseen kohdistuva väkivalta nähdään ohjelmassa seurauksena syrjäytymiskehityksestä, johon liittyy hallitsematon alkoholinkäyttö. Naiseen kohdistuva väkivalta on laaja ilmiö, jota ei tulla poistamaan tai vähentämään pelkästään syrjäytymiseen tai alkoholinkulutukseen kohdistuvilla toimenpiteillä.<sup>29</sup>

Toinen huolta aiheuttava seikka liittyy ohjelmalle asetettuihin vaikuttavuustavoitteisiin. Ohjelman tavoitteena on saada perheväkivaltaan liittyvien hälytystehtävien määrä laskemaan 15 280:sta (vuoden 2003 taso) 14 000:ään hälytykseen vuoteen 2007 mennessä. Hälytysten määrä ei kuitenkaan ainakaan yksin ole oikea mittari toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseen. Lähisuhteissa tapahtuva väkivalta on tyypillistä piilorikollisuutta, jonka todellista määrää ja laajuutta on vaikeaa arvioida. Mikäli tavoitteeksi asetetaan poliisin tietoon tulleiden rikosten vähentäminen, vaarana on, että samanaikaisesti naiseen kohdistuva piilorikollisuus kasvaa.

Kolmanneksi Joku raja! -työryhmä haluaa kiinnittää huomiota sisäisen turvallisuuden ohjelman ja paikallistasolla tehtävien turvallisuussuunnitelmien keskinäiseen suhteeseen. Naiseen kohdistuva väkivalta on yksi keskeinen kansalaisten turvallisuutta heikentävä tekijä. Sisäasiainministeriön tulee varmistaa, että naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen huomioidaan myös paikallistasolla tehtävissä turvallisuussuunnitelmissa / rikosentorijuntaohjelmissa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa mainitaan kansallinen naiseen kohdistuvan ja perheissä tapahtuvan väkivallan sekä prostituution ja ihmiskaupan vastainen ohjelma yhtenä toimenpiteenä, jolla väkivaltarikollisuutta pyritään vähentämään. Tämän kansallisen toimintaohjelman vastuutaho on sosiaali- ja terveysministeriö.

<sup>29</sup> Joku raja! -työryhmä haluaa huomauttaa, että sinänsä syrjäytymiskehityksen pysäyttämiseen tähtäävät tai alkoholinkulutusta leikkaavat toimenpiteet ovat suositeltavia. Mikäli niille asetetut vaikuttavuustavoitteet saavutetaan, toimenpiteillä tulee olemaan laaja positiivinen vaikutus niin yhteiskunnallisesti kuin yksilöllisestikin.

Joku raja! -työryhmän neljäs huolenaihe koskee em. STM:n koordinoiman ohjelman sisältöä. Kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma olisi tärkeää pitää sisällöllisesti erillään muista hankkeista, kuten rikoksantorjuntaneuvoston suunnittelemastä väkivallan vähentämishohjelmasta. Ohjelma on myös toteutettava erillisenä hankkeena, eikä sisällytettynä johonkin muuhun valmisteilla olevaan ohjelmaan. Ohjelma on kuitenkin koordinoitava muiden asiaan liittyvien hankkeiden kanssa. Erityisen tärkeää on säilyttää kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa ohjelmassa sukupuoli- ja ihmisoikeusnäkökulma.

STM:n suunnitelma on kutistunut alkuperäisestä muodostaan käsittämään vain murto-osan siinä aiemmin mainittuja toimenpiteitä. Näillä supistuksilla tulee olemaan vaikutus myös siihen, miten sisäisen turvallisuuden ohjelma saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Suomen tulee suunnitella ja toteuttaa kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma alkuperäisessä muodossaan kiireellisesti.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta on yksi väkivaltarikollisuuden osa-alue, joka on mainittu alaotsakkeissa. Ilmiön laajan vaikuttavuuden ja erityisluonteen huomioon ottaen naisiin kohdistuva väkivalta olisi ollut syytä nostaa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa omaksi erilliseksi painopistealueekseen. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ehkäisevät toimenpiteet jäivät tehottomiksi, ellei ilmiön ihmisoikeudellisia, tasa-arvoon liittyviä ja sukupuolittuneita ulottuvuuksia nimetä ehkäisytoimenpiteiden yhteydessä. Sukupuoli- ja ihmisoikeusnäkökulma on otettava riittävästi huomioon ohjelman käytännön toteutuksessa kaikilla tasoilla.

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ovat syntyneet tarpeesta varmistaa, että naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan omaksi erityisalueekseen. Naisiin kohdistuva väkivalta poikkeaa muusta väkivaltarikollisuudesta monin tavoin. Noin 90 prosentissa tapauksista tekijä on mies ja uhri nainen; joko aviopuoliso, tyttöystävä, ex-puoliso tai tytär. Tärkeä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ehkäisevä toimenpide on ilmiön sukupuolittuneisuuden tunnustaminen ja huomioonottaminen.

Järjestöjen, valtiovallan ja poliittisten toimijoiden yhteistyö on avainasemassa suurten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa. Ohessa Joku raja! -työryhmä suosittaa toimenpiteitä, joista osa on mainittu myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Työryhmä toivoo, että sisäasiainministeriössä huomioidaan esiin nostetut seikat sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamisessa.

## **Poliisin ja muiden viranomaistahojen toiminta**

### *Koulutus*

Viranomaisten on vaikea ilman perusteellista koulutusta tunnistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja ottaa toiminnassaan huomioon tämän ilmiön erityispiirteitä. Koulutuksessa olisi selkiinnyttävä rikosoikeudellista viitekehystä; muun muassa asianomistajarikoksen tunnusmerkistön täyttymisen puitteita. Koulutuksessa olisi kartoitettava myös itse ilmiön – naisiin kohdistuvan väkivallan – yhteiskunnallista ja oikeushistoriallista taustaa. Poliisien olisi myös hyvä tuntea mekanismit jotka johtavat uhrin traumatisoitumiseen.

Vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa vankeinhoidon kykyä tunnistaa tuomittujen riskikäyttäytyminen, joka saattaa johtaa naisiin kohdistuviin väkivaltarikoksiin, on kehitettävä.

Ulkoministeriössä on valmisteilla toimintaohjelma ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Sisäministeriön tulee varmistaa riittävä koulutus niille oman hallinnonalansa viranomaisille ja ammattiryhmille, jotka joutuvat tekemisiin mahdollisten ihmiskauppatapausten kanssa. Näitä ovat mm. rajavartijat, poliisit ja maahanmuuttoviranomaiset. Ihmisoikeus- ja tasa-arvokoulutus tulisi sisällyttää näiden alojen perustutkinto-opetukseen.

### *Poliisin toiminta rikosprosessin alullepanijana*

Rikoksen uhrin asemaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Tutkinnan alkuvaiheessa on tärkeää kirjata mahdollisimman tarkkaan kaikki pahoinpitelyä koskeva tieto. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä, joka tulisi ottaa laajalti käyttöön, mainittakoon Helsingissä Malmin sairaalan päivystyspoliklinikan ja Malmin poliisin yhteistyössä syntynyt PAKE- eli pahoinpitely- ja kehokarttalomake. Lomakkeen avulla potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot saadaan kirjattua tarkemmin, mikä tukee lääkärinlausuntojen kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.<sup>30</sup>

Lähisuhdeväkivaltatilanteissa koettu väkivalta tai sen pelko aiheuttaa epätasapainoa uhrin ja väkivallantekijän keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on tasa-arvoisiltakin näyttävissä tilanteissa helposti tekijän manipuloitavissa, ja tällöin uhrin oikeusturva vaarantuu. Edellä mainitusta johtuen pahoinpitely- ja seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule sovitella. Hyvänä käytäntönä on myös tässä tapauksessa ns. Espoon malli, jossa poliisi tarkastelee tapauksia kokonaisvaltaisesti. Jos lievän pahoinpitelyn taustalla tiedetään olevan pitkään jatkunutta väkivaltaa, poliisi harkitsee tapauksen lähettämistä syyttäjälle (voidaanko kyseessä katsoa enää olevan lievä pahoinpitely).<sup>31</sup>

### *Poliisin rooli lakimuutosten toteutumisen valvomisessa*

Juuri voimaan tullut rikoslakimuutos, jossa pahoinpitelyrikosten kohdalta poistui ns. vakaan tahdon pykälä, ja tulossa oleva ns. perheen sisäisen lähestymiskiellon sisältävä uudistus parantavat väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten asemaa. Nämä lakimuutokset tuovat uusia haasteita poliisille.

Perheen sisäisen lähestymiskiellon tarkoituksena on, että kielto tulisi usein määrättäväksi ensin väliaikaisella, pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tekemällä päätöksellä, joka saatetaan myöhemmin käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Sisäasiainministeriön tulisi varmistaa, että poliisi on aktiivinen väliaikaisten lähestymiskiellojen määräämisessä: väkivallan kohteena oleva nainen voi olla kykenemätön hakemaan kieltoa itse esimerkiksi kieltoon määrättävää henkilöä kohtaan tuntemansa pelon vuoksi.

Uhrin "vakaan tahdon" huomioivan pykälän poistaminen laista saattaa pahoinpitelyt virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Käytännössä on ilmennyt, että poliisi pitää toisinaan vakaviakin tekoja lievinä pahoinpitelyinä ja jättää siksi ilmoittamatta niistä syyttäjälle.<sup>32</sup> Sisäasiainministeriön on varmistettava, että poliisin toimintaperiaatteet ovat samanlaiset kaikkialla Suomessa: lievän pahoinpitelyn ja pahoinpitelyn "rajalla" olevat tapaukset on aina saatettava syyttäjän tietoon. Poliisien ja syyttäjien ei tule käyttää lähisuhdeväkivaltarikoksissa sovittelua syyttämisen vaihtoehtona.

### **Ulkomaalaishallinto ja ihmiskaupan ehkäisy**

Sisäasiainministeriössä olisi tiedostettava pakolaisten, turvapaikkaa hakevien ja muiden maahanmuuttajien suuri tarve tietoon ja tukeen. Euroopan unionin kidutuksen vastainen komitea (CPT) on raportissaan esittänyt Suomen hallitukselle, että poliisin tiloissa säilytettävillä pitäisi antaa heti säilöönoton yhteydessä kirjallista tietoa heidän oikeuksistaan sellaisella

<sup>30</sup> <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

<sup>31</sup> Espoossa poliisi ei ohjaa perheväkivaltatapauksia sovitteluun, vaan ne etenevät pääsääntöisesti syyttäjälle. Tekijä pyritään ohjaamaan Espoon Lyömättömään Linjaan, jossa tavoitteena on sitouttaa mies väkivallan katkaisu -ohjelmaan. Ohjelmaan osallistuminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mies välttyisi siten syytteeltä. Poliisi myös kertoo naiselle Naisten Apu -palvelusta, ja pyytää naiselta suostumusta siihen, että hänen yhteystietonsa voidaan toimittaa Naisten Avun työntekijälle. Suostumuksen saatuaan Naisten Avun työntekijä ottaa yhteyttä naiseen, ja kartoittaa hänen ja lasten tilanteen. Näin huomioidaan kaikki osapuolet.

<sup>32</sup> Siren ja Tuominen. Pahoinpitelyrikokset. Optula 197/2003

kielellä, jota he ymmärtävät.<sup>33</sup> Turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajanaisille on taattava esim. kuulustelutilanteissa aina mahdollisuus tulkkiin.

Uutta ulkomaalaislakia noudatettaessa sisäasiainministeriön on varmistettava, että itsenäiset viranomaiset tulkitsevat lakeja ihmisoikeusmyönteisesti. Erityisesti tilanteita, joissa paikallispoliisi toimii oleskelulupaviranomaisena – jolloin väliaikaista oleskelulupaa haetaan perhesiteen, esimerkiksi Suomen kansalaisen kanssa solmitun avioliiton perusteella – on monitoroitava tarkkaan. Viranomaisten tulee tiedostaa naiseen kohdistuvan väkivallan uhrien erityisen haavoittuva asema silloin, kun uhri voi avioliiton purkautuessa menettää myös oleskelulupansa Suomessa. Uudessa ulkomaalaislaissa oleskelulupa voidaan myöntää myös yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Tällöin myöntöperusteena voi olla hakijan haavoittuva asema.

Ulkomaalaisvirasto voi nykyään myöntää turvapaikan naiselle, jota vainotaan sukupuolen perusteella. Naisturvapaikanhakijoille on tehtävä ymmärrettäväksi se, mitä tämä myöntöperuste tarkoittaa. Ihmisoikeusmyönteinen tulkinta mahdollistaisi turvapaikanhaun esimerkiksi silloin, kun turvapaikanhakijaa uhkaa sukuelinten silpominen, pakkoavioliitto tai vaikkapa vapauden riisto avioliiton perusteella.

Poliisien ja muiden viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota prostituoitujen ihmisoikeuksien toteutumiseen ja suojelemiseen. Sisäasiainministeriössä on valmisteilla laki laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreille myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta kun he tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa. EU-tasolla poliittinen yhteisymmärrys samansisältöisestä direktiivistä saavutettiin Italian puheenjohtajakaudella OSA-neuvostossa 6.11.2003. Ihmiskaupan uhrien suojelemiseen lyhytaikainen oleskelulupa ei välttämättä riitä. Ihmiskaupan uhreille olisi taattava mahdollisuus osallistua todistajansuojeluohjelmiin ja oikeus turvapaikkaan väkivallan ja kuoleman uhan perusteella.

Ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi Suomen tulisi selvittää ja arvioida erityisesti muissa EU-maissa, esimerkiksi Italiassa, saatuja käytännön kokemuksia. Ihmiskaupan uhrin halu toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa ei saisi olla edellytys ihmiskaupan uhrille tarkoitetun väliaikaisen oleskeluluvan myöntämiselle. Uhrille myönnettävän harkinta-ajan tulisi olla riittävän pitkä, vähintään kolme kuukautta. Tällöin uhrilla on mahdollisuus alkaa toipua ja päästä irti ihmiskaupan harjoittajista.

Riittävän harkinta-ajan tarkoitus on antaa uhrille tosiasiallinen mahdollisuus tehdä itsenäinen päätös tulevaisuudestaan, mukaan lukien yhteistyöstä viranomaisten kanssa, turvallisissa olosuhteissa. Ajanjakson aikana on myös selvitettävä uhrin kokonaistilanne ja tarpeet, mukaan lukien asumis-, sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve, ja järjestettävä hänelle tarvittavat palvelut.

Ihmiskaupan uhrien avun ja suojelun tarve sekä niiden vaatimat konkreettiset toimenpiteet tulee kartoittaa.<sup>34</sup> Lisäksi tulee määritellä olosuhteet, joissa ihmiskaupan uhri voidaan palauttaa kotimaahansa. Palauttamista ei tulisi tehdä ennen kuin on varmistettu sekä palautettavan henkilön että hänen läheistensä turvallisuus. Paluun tulisi olla mahdollisuuksien mukaan vapaaehtoinen. Olisi myös syytä pohtia, tulisiko paluun järjestämisestä luoda erillinen ohjeistus.

Ulkoministeriössä on suunnitteilla toimintaohjelma ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Toimintaohjelmassa tulisi kartoittaa mahdollisten ihmiskaupan uhrien avun ja suojelun tarvetta sekä niiden vaatimia konkreettisia toimenpiteitä. Yhteistyö sisäasiainministeriön ja ulkoministeriön välillä on ratkaisevaa ihmiskaupan tehokkaan ehkäisemisen onnistumiseksi.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Euroopan kidutuksen vastaisen komitean mietintö.HS 15.6.2004, <http://www.hallitus.fi/vn/liston/base.lsp?r=86304&k=fi&old=376>

<sup>34</sup> Mm. sosiaali- ja terveysministeriön selvityshenkilö on todennut, että tällä hetkellä Suomessa noudatetaan varsin kylmäkiskoista, epäempaattista ja tehotonta poikkihallinnollista ihmiskauppaan liittyvää yhteisyyttä.

<sup>35</sup> Mm. sosiaali- ja terveysministeriön selvityshenkilö on todennut, että tällä hetkellä Suomessa noudatetaan varsin kylmäkiskoista, epäempaattista ja tehotonta poikkihallinnollista ihmiskauppaan liittyvää yhteisyyttä.

## Siviilikriisinhallinta

Valmisteilla on laki suomalaisten osallistumisesta siviilikriisinhallintatehtäviin. Lakiesityksen sukupuolivaikutukset tulisi arvioida sekä suomalaisten naisten ja miesten tilanteesta käsin että työskentelymaan kansalaisten todellisuuden huomioiden.

Lakitekstin ja lain hengen tulee noudattaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 1325, jota myös Suomi on sitoutunut noudattamaan. Päätöslauselmassa mainitaan muun muassa, että naisten lukumäärää on kasvatettava siviilikriisinhallintatehtävissä ja että kaikille siviilikriisinhallintaan osallistuville on järjestettävä sukupuolisensitiivistä koulutusta suhteutettuna työskentelymaan kulttuuriin. Koulutus on erityisen tärkeää sen vuoksi, että tehtäviin lähtevien tulee olla tietoisia alueen naisten ja tyttöjen erityistarpeista.

Sisäasiainministeriön siviilikriisinhallintayksikön tehtäviin kuuluu suomalaisten asiantuntijoiden kouluttaminen ja koulutuksen suunnitteleminen. Koulutukseen on sisällytettävä sukupuolinäkökulma systemaattisesti, mikä tarkoittaa muun muassa sukupuolitietoisien projektisuunnittelun, -toteutuksen ja -arvioinnin taitojen tukemista asiantuntijoita lähtökoulutettaessa. Sukupuolinäkökulma on huomioitava, olipa sitten kyse kriisialueen saniteettihuollon suunnittelusta tai paikallishallinnon järjestelystä. Naisten lukumäärää olisi kasvatettava kaikissa operaatioissa ja kaikilla tasoilla.

Asianmukaisen koulutuksen lisäksi sisäasiainministeriön olisi luotava selkeä säännöstö siitä, mitä suomalaisen asiantuntijan tulee osata. Sukupuolinäkökulman hallinnan olisi sisällyttävä em. säännöstöön.

# SUOSITUKSET TYÖMINISTERIÖLLE

## Naisiin työpaikoilla kohdistuva väkivalta Suomessa

Naisten oikeuksien sopimuksen artiklassa 11 todetaan, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä ja varmistaakseen miehille ja naisille tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat mm. oikeus terveellisiin ja turvallisiin työolosuhteisiin.

Suomi ei ole kuitenkaan onnistunut sitoumustensa toteuttamisessa, sillä vuonna 1997 keskimäärin 4,1 % työvoimasta eli noin 80 000 työntekijää joutui työssään uhkailun tai fyysisen väkivallan kohteeksi.<sup>36</sup> Vuodesta 1980 lähtien naisten kokema työpaikkaväkivalta on lisääntynyt. Naiset kokivat määrällisesti eniten väkivaltaa ja uhkailua terveyden- ja sairaanhoidon ammateissa (lähes 60 000 tapausta vuonna 2003, 33 000 vuonna 1997). Sosiaalialalla naisten väkivalta- ja uhkailukokemuksia kertyi 17 000 tapausta (11 000 vuonna 1997), opetusalaalla tapauksia oli 10 000 (6 000 tapausta vuonna 1997).

Naisille vamma aiheuttaneiden työpaikkaväkivaltatapausten lisäys keskittyi hoitoalalle. Naisten huolestuneisuus väkivallan kohteeksi joutumisesta työtehtävissä on hieman lisääntynyt.<sup>37</sup>

Samansuuntaisia tuloksia väkivalta- ja uhkatilanteiden lisääntymisestä työssä saatiin, kun verrattiin vuonna 1997 tehtyä tutkimusta vuoden 1993 tutkimukseen. Vuonna 1997 arvioitiin työssä sattuneen runsaat 180 000 väkivalta- ja uhkatilannetta, joista yli puolet oli sattunut naisille. Koska väkivallan kokemukseen liittyy häpeäntunnetta ja pelkoa, poliisin tietoon tulee vain murto-osa tapauksista.

## Lainsäädäntö Suomessa

Uusi työturvallisuuslaki nostaa esiin väkivallan uhkan sekä häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun. Sukupuolinen häirintä on yksi häirinnän ja epäasiallisen kohtelun muoto. Jos työssä on ilmeinen väkivallan uhka, työpaikalla tulee olla asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt ja mahdollisuus avun hälyttämiseen. Laki velvoittaa työntekijöitä, mukaan lukien esimiesasemassa olevia, olemaan häiritsemättä toisiaan. Työturvallisuuslaki velvoittaa työntajaa puuttumaan häirintään tai muuhun epäasialliseen kohteluun ja poistamaan epäkohdan.

Työnantajan on pystyttävä osoittamaan, että hän on pyrkinyt ratkaisemaan ongelman jollain tapaa saatuaan tietoonsa alaisensa häirinnästä tai kiusaamisesta, muuten hän syyllistyy työturvallisuusrikkomukseen tai rikokseen. Myös työsopimus-, rikos- ja tasa-arvolait sisältävät pykäläitä, joilla voidaan puuttua syrjintään. Nimenomaan työpaikan vastaavien on annettava selkeät pelisäännöt siitä, mikä on hyväksyttyä ja mikä kiellettyä.

Lisää huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka tilanne selvitetään syyllistämättä häirinnän kohteeksi joutunutta osapuolta. Lisäksi olisi selkeytettävä sitä, mikä on työnantajan tekemä riittävä vastatoimi ja ongelmanratkaisuyritys. Työntekijöiden tietoisuutta näistä laeista ja oikeuksistaan on lisättävä.

Työpaikkakiusaaminen voi olla myös syrjintää tai siihen voi liittyä syrjinnän tunnusmerkit täyttävää toimintaa. Työsyrjintää, kiusaamista ja ahdistelua koskevia säännöksiä löytyy paitsi työsopimuslaista, myös rikoslaista ja tasa-arvolaista.

---

<sup>36</sup> Piirainen H, Elo A-L, Kankaanpää E, Laitinen H, Lindström K, Luopajarvi T, Mäkelä P, Pohjanpää K, Riala R. Työ ja terveys -haastattelututkimus v. 1997, Työterveyslaitos, Helsinki 1997.

<sup>37</sup> Suomalaisen turvallisuus 2003 -selvitys. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.  
<http://www.om.fi/optula/uploads/paluf0gyx.pdf>

## Suosituksset väkivallan ehkäisemiseksi

Työnantajan vastuulla on huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä sukupuolisen häirinnän tai ahdistelun kohteeksi. Häirintä voi kohdistua samaa tai eri sukupuolta olevaan henkilöön. Häirintä tai ahdistelu voi ilmetä seksuaalisesti vihjailevina eleinä tai ilmeinä, härskeinä puheina ja seksuaalisesti värityneinä yhteydenottoina, myös sähköposti- ja nettihäirintänä, vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevin huomautuksina tai vihjailuina, pornografisena aineistona, fyysisenä kosketteluna, seksuaalista kanssakäymistä koskevin ehdotuksina tai vaatimuksina tai raiskauksena tai sen yrityksenä<sup>38</sup>, ja se voi kohdistua myös seksuaali- tai sukupuoli-identiteettiin.

Sukupuolinen huomio muuttuu häirinnäksi, jos sitä jatketaan, vaikka kohteeksi joutunut ilmaisee pitävänsä sitä loukkaavana tai vastenmielisenä. Olennaista siis on, että henkilö itse kokee sen epämiellyttäväksi ja loukkaavaksi. Miesvaltaisilla aloilla ahdistelija on usein työtoveri, kun taas naisvaltaisilla aloilla uhkana voivat olla asiakkaat tai potilaat. Erityisen riskialttiita työpaikkoja ovat muun muassa kasvatus- ja sosiaaliala, terveydenhoito, siivous, palvelu- ja ravintola-ala.

Naisten työoloja on parannettava turvallisemmaksi, sillä naispuolisiin työntekijöihin kohdistuu usein riskejä, jotka uhkaavat hänen terveyttään, fyysistä koskemattomuuttaan ja jopa henkeään.

Ratkaisuiksi Joku raja! -työryhmä suosittaa työpaikoille parempaa turvallisuusvälineistöä, työturvallisuuskoulutusta sekä naisten oikeuksista ja tukipalveluista tiedottamista.

Yksin iltaisin työskentelyn turvallisuuteen tulee kiinnittää huomiota, etenkin jos työntekijä joutuu vastaamaan käteiskassasta. Kun sukupuolista häirintää tai ahdistelua on aihetta epäillä, työnantajan on annettava häiritsijälle huomautus, varoitus tai lomautus tai viime vaiheessa irtisanottava tai purettava työsopimus. Tämä vastuu on myös tehtävä esimiehille selväksi, minkä vuoksi on tiedottamalla ja kouluttamalla lisättävä esimiesten valmiutta puuttua häirintätapauksiin.

Työsuojelupiirien tehtävänä on luoda edellytyksiä turvallisille työoloille mm. valvomalla työsuojelusäädösten noudattamista. Tähän kuuluu myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sukupuolista häirintää koskevan työsuojelun valvominen. Koska suurin osa häirintätapauksista käsitellään työpaikan sisäisesti<sup>39</sup>, on tärkeää, että työsuojelupiirin valvonta ulottuu tapauksiin, jossa esimiehen toiminta tilanteen ratkaisemiseksi on riittämätöntä tai joissa esimies on osallisena. Työministeriön on yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa huolehdittava siitä, että työsuojelupiirien mahdollisuus luoda turvalliset työolot täyttyy.

## Tietoisuuden lisääminen naisiin kohdistuvasta väkivallasta

Valtioneuvostolle suunnatuissa suosituksissa (liitteenä) Joku raja! -työryhmä esittää kokonaisvaltaisen koulutussuunnitelman luomista tasa-arvosta, naisten ihmisoikeuksista ja naisiin kohdistuvasta väkivallasta sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä. Työministeriön on oman hallinnonalansa viranomaisten lisäksi huolehdittava siitä, että siviilipalvelusmiehet saavat aiheeseen liittyvää koulutusta.

<sup>38</sup> Seksuaalinen häirintä -työryhmä/ Tasa-arvotoimikuntien tapaaminen, Turun yliopisto 8-9.4.2003  
<http://www.helsinki.fi/akka-info/tasa-arvo/hairinta.html>

<sup>39</sup> [http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote\\_24\\_01.htm](http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote_24_01.htm)

# SUOSITUKSET OPETUSMINISTERIÖLLE

## Seksuaalinen häirintä koulussa

Naisiin kohdistuva väkivalta on kaikissa muodoissaan ihmisoikeusloukkaus. Seksuaalinen häirintä on osa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Siihen on kiinnitettävä huomiota myös kouluissa ja oppilaitoksissa. Koulut eivät ole sukupuolineutraaleja paikkoja, vaan myös siellä tapahtuu sukupuoleen ja seksuaalisuuteen kohdistuvaa häirintää.

Sukupuoleen tai seksuaalisuuteen liittyvä nimittely ja kontrollointi ovat yleisiä kiusaamisen ja leimaamisen tapoja aivan nuortenkin oppilaiden keskuudessa. Kohteena ovat usein tytöt ja naispuoliset opettajat.

Uuden opetussuunnitelman mukaan "oppimisympäristön on oltava sekä fyysisesti että psyykkisesti turvallinen ja viihtyisä, ja sen on tuettava oppilaan terveyttä". Kuitenkin seksuaalinen häirintä eli seksuaalisuuteen ja sukupuoleen liittyvä epämiellyttävä kohtelu jää kouluissa usein havaitsematta tai siihen ei puututa. Seksuaaliseen häirintään voivat syllistyä niin oppilaat kuin opettajatkin.

Koulujen järjestyssääntöihin ja valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan tulee kirjata seksuaalisen ja sukupuolisen häirinnän olevan kiellettyä. Kiellon kirjaaminen järjestyssääntöön antaisi selkeän viestin, että jokaisella on oikeus koulunkäyntiin ja työnteekoon ilman pelkoa loukkaavasta kohtelusta. Oppilaat eivät välttämättä uskalla tai osaa kertoa kokemastaan ikävästä käytöksestä. Siksi häirintä on tärkeää nostaa esiin yksiselitteisen kielteisenä asiana.

Tasa-arvolain uudistamista pohtinut työryhmä esitti, että uusi tasa-arvolaki laajenisi koskemaan myös oppilaitoksia. Tällöin syrjinnän kieltä sisältäisi myös oppilaitoksissa tapahtuvan häirinnän. Lakiesityksessä seksuaalisen häirinnän kieltä ei uloteta peruskouluihin, vaikka se koskee esityksessä muita oppilaitoksia. Olisi johdonmukaista ja tasa-arvoisen oppimisympäristön luomisen kannalta tärkeää, että kieltä ulotettaisiin myös peruskouluun.

## Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeva koulutus

Naisiin kohdistuvan väkivallan sukupuolittuneen luonteen ymmärtäminen ilmiönä edellyttää tutkimustietoa. Tulosneuvotteluissa yliopistojen kanssa on otettava huomioon sukupuolisensitiivinen tutkimus ja naistutkimus positiivisina tekijöinä. Ministeriön on myös suoraan tuettava opetusta ja tutkimusta, jossa käsitellään sukupuolta ja erityisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Väkivallan vähentäminen vaatii sekä asenteita muokkaavaa tiedotusta että asian huomioimista kaikessa kasvatuksessa ja koulutuksessa. Opetusministeriön tulee varmistaa, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään oppisisällöissä jokaisella ministeriön alaan kuuluvalla koulutustasolla.

Opetusministeriön on myös huolehdittava alaisuudessaan olevien oppilaitosten valmiudesta tunnistaa naisiin kohdistuva väkivalta niiden oman henkilöstön ja opiskelijoiden keskuudessa sekä turvattava riittävät tukitoimet väkivallan uhreille. On myös huolehdittava siitä, että oppilaitoksissa on valmius kohdata tapaukset, joissa lapsi on joutunut todistamaan väkivaltaa perheessään.

## Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia koskeva koulutus

Naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia koskevaa koulutusta tarvitaan sekä peruskoulussa, lukioissa ja eri alojen toisen asteen oppilaitoksissa että opettajankoulutuksessa. Opettajankoulutukseen tulee sisällyttää opintojakso ihmisoikeuksista ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma tulee huomioida myös tutkintovaatimukseen kuuluvassa kirjallisuudessa.

Uusissa opetussuunnitelmissa keskeisiä opetuksen arvoperusteita ovat tasa-arvo, ihmisoikeudet ja monikulttuurisuus. Nämä periaatteet on kirjattava konkreettisiksi toimintaohjeiksi, kun opetussuunnitelmia uudistetaan seuraavan kerran, niin että tavoitteet tulisivat riittävästi esiin varsinaisessa opetuksessa. Opetusministeriön tulee myös huolehtia opettajien ja kouluhenkilökunnan sitouttamisesta tasa-arvotemaahan. Jatkuva koulutus on avainasemassa, jotta oppilaitoksilla säilyvät valmiudet kasvattaa oppilaitaan ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa kunnioittaviksi, vastuullisiksi yhteiskunnan jäseniksi.

Valtakunnallisiin ja koulukohtaisiin opetussuunnitelmiin tulee kirjata pakolliseksi opetuskokonaisuudeksi tyttöjen ja naisten ihmisoikeudet sekä korostetusti naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuskysymyksenä. Lisäksi seksuaalikasvatuksessa tulee huomioida naisiin kohdistuva väkivalta kaikissa muodoissaan.

Opetusministeriön on tuettava eri aineiden kohdalla sellaisen opetusmateriaalin tuottamista, jossa tytöt, pojat, naiset ja miehet esitetään vaihtelevasti erilaisissa tehtävissä ja asemassa, eikä jäykkiä sukupuolistereotyyppioita vahvisteta. Naisiin kohdistuvan väkivallan käsittely sopii hyvin esimerkiksi historian, yhteiskuntaopin, äidinkielen, terveystiedon, perhekasvatuksen ja liikunnan opetuksen yhteyteen. Olemassa olevaa materiaalia, kuten Friidu-opetusmateriaalia tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla<sup>40</sup>, tulee hyödyntää tehokkaasti.

---

<sup>40</sup> <http://www.ihmisoikeudet.net/friidu>

# SUOSITUKSET ULKOMINISTERIÖLLE

## Naisten oikeudet ja naisiin kohdistuva väkivalta Suomen ulkopoliitikassa

Joku raja! -työryhmä on tyytyväinen siihen, että naisten oikeudet ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopiste ulkopoliitikassa ja huomiota kiinnitetään myös naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Suomen hallituksen tulee aktiivisesti jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan pitämistä esillä kaikilla kansainvälisillä foorumeilla.

Työryhmä pitää vuosille 2003-2007 hyväksytyä sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategiaa ja toimintaohjelmaa Suomen kehitysmaapolitiikassa hyvänä ja kattavana asiakirjana. Työryhmä toivoo, että strategian ja toimintaohjelman käytännön toteutus vastaa sen sisältöä.

Kehitysyhteistyöhön ja kriisinhallintaan varattuja määrärahoja tulee kohdentaa entistä useammin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen ja tukitoimiin väkivallan kohteeksi joutuneiden auttamiseksi.

## Ihmiskauppa

Ulkoministeriö on laatimassa kansallista toimintaohjelmaa ihmiskaupan ehkäisemiseksi. Tästä syystä Joku raja! -työryhmä haluaa suosituksissaan erityisesti painottaa ihmiskaupan vastaisia toimenpiteitä.

### *Ihmiskauppaa koskevat kansainväliset velvoitteet ja suositukset*

Ihmiskauppaan linkittyy monien perustavanlaatuisien ihmisoikeuksien loukkauksia. Koska ihmiskaupan uhrit joutuvat usein jopa orjuuteen rinnastettaviin olosuhteisiin, ihmiskauppa on myös nykyaikaisen orjakaupan muoto. Tämän vuoksi mm. orjuuden ja pakkotyön kieltämistä koskevat kansainväliset normit tulee ottaa huomioon ihmiskauppakontekstissa. Ihmiskaupassa uhattuna ovat paitsi ihmisten vapaus ja tasavertaisuus myös sellaiset perustavanlaatuiset ihmisoikeudet kuin oikeus elämään, vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen; kidutuksen sekä julmien, epäinhimillisten tai halventavien rangaistusten kieltö. Näiden lisäksi myös lukuisat muut kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet voivat tulla loukatuiksi.

YK:n naisten oikeuksien sopimus (6 artikla) velvoittaa valtioita ryhtymään tarvittaviin toimiin estääkseen naisten kaupan ja prostituutiosta hyötymisen. YK:n naisiin kohdistuvan väkivallan poistamista koskevassa julistuksessa vuodelta 1993 naiskauppa ja prostituutiosta hyötyminen määritellään naisiin kohdistuvaksi väkivallaksi, joka tulee poistaa. Määritelmä sisältyy myös vuoden 1995 Pekingin naisten maailmankonferenssin toimintaohjelmaan, jossa valtiot sitoutuvat naisiin kohdistuvan väkivallan, naiskaupan ja prostituutiosta hyötymisen vastaisiin toimiin.

YK:n lapsen oikeuksien sopimus (34 artikla) puolestaan velvoittaa suojelemaan lasta kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Sopimuksen valinnainen pöytäkirja edellyttää, että jokainen sopimusvaltio varmistaa, että sen kansallinen rikoslainsäädäntö kattaa lapsen myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevat teot ja toimintamuodot riippumatta siitä, missä rikokset on tehty ja ovatko ne yksittäisen henkilön tai järjestäytyneen rikollisorganisaation tekemiä. Suomi ei ole vielä ratifioinut tätä pöytäkirjaa.<sup>41</sup>

Ihmiskauppaa torjuvista kansainvälisistä sopimuksista keskeisiä ovat vuoden 1949 ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (voimassa Suomen osalta vuodesta 1972) sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä,

<sup>41</sup> Myös ILO:n yleissopimus, joka koskee lapsityön pahimpien muotojen kieltämistä ja välittömiä toimia niiden poistamiseksi, määrittelee tällaiseksi muodoksi lapsikaupan sekä lapsen käytön, välityksen tai tarjoamisen prostituution, pornografian tuotantoon tai pornografisiin esityksiin.

torjumisesta ja rankaisemisesta (ns. Palermon sopimus). Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 25.12.2003. Suomi ei ole vielä ratifioinut lisäpöytäkirjaa.

Palermon sopimus sisältää ensimmäisen oikeudellisesti sitovan yleisen määritelmän ihmiskaupasta. Ihmiskauppa tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilön värväystä, kuljettamista, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla. Hyväksikäytöksi katsotaan vähintään toisen hyväksikäyttö prostituutiotarkoituksessa tai muut seksuaalisen hyväksikäytön muodot. Mikäli uhrin suostumuksen saamiseksi on käytetty jotakin määritelmässä mainittua keinoa, ei uhrin suostumuksella ole merkitystä. Lasten kohdalla ihmiskaupasta on kyse myös silloin, kun siihen ei liity mitään edellä mainituista keinoista.

Vaikka kyseessä ei ole varsinaisesti ihmisoikeusasiakirja, Palermon sopimus sisältää useita viittauksia uhrien ihmisoikeuksien suojelemiseen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kunnioittamiseen. Sopimus on myös ensimmäinen kansainvälinen asiakirja, jossa ihmiskauppaa aiheuttavan ja naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävän kysynnän vähentämiseen kiinnitetään huomiota ja jossa lainsäädännölliset toimenpiteet mainitaan tämän kysynnän vähentämisen keinona. Myös YK:n ihmisoikeusvaltuutettu on suosituksissaan painottanut, että ihmiskaupan torjunnan on kohdistuttava kysyntään, joka on ihmiskaupan perussyö<sup>42</sup>.

Ihmiskaupan kieltö mainitaan nimenomaisesti myös EU:n perusoikeuskirjassa. Unionin puitepöytäkirjassa ihmiskaupan torjunnasta (2002) ihmiskaupan määritelmä noudattelee Palermon sopimuksen määritelmää. Määritelmien ohella puitepöytäkirja yhtenäistää rangaistavan käyttäytymisen alan sekä seuraamukset jäsenvaltioissa. Sen sijaan puitepöytäkirja ohittaa naisten erityissuojelun. Puitepöytäkirja oli määrä sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön 1.8.2004 mennessä.

Euroopan neuvostossa on valmisteilla ihmiskauppaa koskeva sopimus. Sopimuksen tarkoituksena on täydentää Palermon sopimusta vahvistamalla ihmiskaupan uhrien suojelua sekä luomalla kattava viitekehys ihmiskaupan uhrien ja todistajien suojaksi ja avuksi. Sopimusluonnoksen on määrä valmistua vuoden 2004 loppuun mennessä. Myös lukuisat EN:n elimet, ml. sopimusten täytäntöönpanoa valvovat asiantuntijakomiteat ja EN:n ihmisoikeusvaltuutettu, ovat yhä useammin kiinnittäneet huomiota ihmiskauppaan liittyviin vakaviin ihmisoikeuksien loukkauksiin.

Myös ETYJ:n piirissä on hyväksytty lukuisia asiakirjoja, joissa osanottajavaltiot vahvistavat sitoumuksensa ryhtyä toimenpiteisiin seksuaalisen hyväksikäytön ja ihmiskaupan kaikkien muotojen poistamiseksi. Heinäkuussa 2003 ETYJ:n pysyvä neuvosto hyväksyi ihmiskaupan vastustamista koskevan toimintaohjelman ja ihmiskaupan vastaista toimintaa koordinoimaan nimitettiin keväällä 2004 ETYJ:n ihmiskaupan vastaisen työn erityisedustaja.

### *Ihmiskauppa Suomessa*

Suomeen suuntautuvan ja Suomen kautta tapahtuvan ihmiskaupan laajuudesta ei ole tarkkaa tietoa. Sen uskotaan kuitenkin yleisesti liittyvän paritusrikollisuuteen ja prostituutioon. Muun muassa rikoslain uudistuksen yhteydessä on todettu, että prostituutiossa ilmenee jossain määrin ihmiskaupan piirteitä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen (2002) mukaan noin 90 % kaikista Suomessa toimivista prostituoiduista on nykyään ulkomaalaisia. Pelkästään Helsingissä arvioitiin toimivan vähintään 400-600 ulkomaalaista prostituutia, ja toiminnan todettiin levittyneen koko maahan syrjäseutuja myöten. Tutkimuksessa arvioitiin, että Pietarin alueella asuu noin 2 500 ja Murmanskissa noin 300 henkilöä, jotka harjoittavat säännöllisesti tai ajoittain prostituutiota Suomessa. Virossa arvioitiin olevan 2 000-3 000 ammattiprostituutia.

---

<sup>42</sup> Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Report of the High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, E/2002/68/Add.1

Tutkimuksen päähavainto oli, että tietämys ulkomaalaisten Suomessa harjoittamasta prostituutiosta ja erityisesti sen organisoinnista on erittäin puutteellista. Syynä tähän on tutkimuksen mukaan valvonta- ja tutkimusresurssien niukkuus, lainsäädännön aukot ja prostituutioon liittyvän rikollisuuden ominaispiirteet. Tutkimuksen keskeinen suositus on, että itäprostituutio ja siihen liittyvä paritustoiminta kartoitetaan perusteellisesti oikean kuvan saamiseksi toisaalta prostituoitujen tosiasiallisesta tilanteesta, toisaalta paritustoiminnasta ja sen kytköksistä muuhun rikollisuuteen niin Suomessa kuin naapurimaissakin.

### *Lainsäädäntö*

Elokuussa 2004 astui voimaan rikoslain muutos, jossa otettiin käyttöön erityiset ihmiskauppaa ja törkeää ihmiskauppaa koskevat säännökset. Samalla säädettiin uudet törkeät tekemuodot paritukseen, lapsipornografian levittämiseen ja laittoman maahantulon järjestämiseen. Lisäksi seksuaalipalvelujen markkinointi tuli rangaistavaksi. Muutoksilla pyritään paikkaamaan lainsäädännössä olleita aukkoja ja siten parantamaan mahdollisuuksia torjua ihmiskauppaa, paritusta ja prostituutiota.

Ulkomaalaislaki on vuodesta 1999 lähtien mahdollistanut ulkomaalaisen käännyttämisen, jos hänen voidaan perustelluista syistä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Tätä on myös yleisesti käytetty käännyttämisperusteena<sup>43</sup>. Peruste on sisällytetty myös uudistettuun ulkomaalaislakiin.<sup>44</sup>

### *Suositukset ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja uhrien auttamiseksi*

Suomen on viipymättä ratifioitava Palermon sopimus. Elokuussa 2004 sen on ratifioinut 12 EU-maata, ml. Ruotsi, Tanska ja Baltian maat. Myös Norja ja Venäjä ovat jo ratifioineet lisäpöytäkirjan. Ihmiskaupan tehokas ehkäisy ja torjunta edellyttävät, että niin lähtö-, kauttakulku- kuin kohdemaat ratifioivat lisäpöytäkirjan.

Euroopan unionissa ja kansainvälisissä yhteyksissä Suomen tulee korostaa Palermon sopimuksen ihmiskauppamääritelmiä koko laajuudessaan: ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä prostituutiossa ei voida erottaa toisistaan. Suomen tulee myös osaltaan varmistaa, että ETYJ:n vasta valittu edustaja, jonka tehtävänä on valtavirtaistaa ihmiskaupan vastaiset toimet järjestön toiminnan eri osa-alueille ja ihmiskauppaa tutkiva YK:n erikoisraportoija saavat työnsä riittävät resurssit ja tuen. Suomen tulee myös vaikuttaa Euroopan neuvostossa valmisteilla olevan ihmiskaupan uhrien suojelua koskevan sopimuksen valmisteluun siten, että sopimus tarjoaisi ihmiskaupan uhreille tehokasta suojelua.

Suomen on myös pantava täytäntöön jo olemassa olevat kansainväliset sitoumuksensa ryhtyä tehokkaisiin toimiin ihmiskaupan ja prostituution ehkäisemiseksi.

### *Kansallinen toimintaohjelma*

Ulkoministeriön vastuulla olevan hallituksen toimintaohjelman ihmiskaupan ehkäisemiseksi tulee olla mahdollisimman laaja-alainen. Toimintaohjelman lähtökohtana tulee olla ihmiskaupan uhrin näkökulma ja keskeisenä periaatteena uhrin ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen. Toimintaohjelmassa tulisi myös huomioida ihmiskauppaan liittyvät rasistiset ja seksistiset piirteet. Ohjelmaa laadittaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan ennakoita myös Euroopan neuvoston sopimuksen edellyttämät toimenpiteet.

Pohdittaessa konkreettisia toimenpiteitä ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi Suomen tulisi selvittää ja arvioida erityisesti muissa EU-maissa, esimerkiksi Italiassa, saatuja käytännön kokemuksia. Toinen keskeinen viiteryhmä on Pohjoismaiden ja Baltian maiden ihmiskaupan vastainen työryhmä.

<sup>43</sup> Vuonna 2002 Helsingin rajatarkastusosaston toimesta käännytettiin 110 henkilöä seksuaalipalvelujen myynnin perustella sekä lisäksi 130 henkilöä, joiden osalta oli vahva epäily seksuaalipalvelujen myymisestä. HE 34/2004.

<sup>44</sup> Ulkomaalaislaki 301/2004, 148 § 1 momentti 6 kohta.

Ihmiskaupan uhrin halu toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa ei saisi olla edellytys ihmiskaupan uhrille tarkoitetun väliaikaisen oleskeluluvan myöntämiselle. Uhrille myönnettävän harkinta-ajan tulisi joka tapauksessa olla riittävän pitkä, vähintään kolme kuukautta. Tällöin uhrilla on mahdollisuus alkaa toipua ja päästä irti ihmiskaupan harjoittajista. Riittävän harkinta-ajan tarkoitus on myös antaa uhrille tosiasiallinen mahdollisuus tehdä itsenäinen päätös tulevaisuudestaan, mukaan lukien yhteistyöstä viranomaisten kanssa, turvallisissa olosuhteissa. Ajanjakson aikana on myös selvitettävä uhrin kokonaistilanne ja tarpeet, mukaan lukien asumis-, sosiaali- ja terveystalveluiden tarve, ja järjestettävä hänelle tarvittavat palvelut.

Toimintaohjelmassa tulisi kartoittaa mahdollisten ihmiskaupan uhrien avun ja suojelun tarvetta sekä niiden vaatimia konkreettisia toimenpiteitä.<sup>45</sup> Lisäksi tulisi määritellä olosuhteet, joissa ihmiskaupan uhri voidaan palauttaa kotimaahansa. Palauttamista ei tulisi tehdä ennen kuin on varmistettu sekä palautettavan henkilön että hänen läheistensä turvallisuus. Paluun tulisi olla mahdollisuuksien mukaan vapaaehtoinen. Olisi myös syytä pohtia, tulisiko paluun järjestämisestä luoda erillinen ohjeistus.

Viime aikoina kv. asiakirjoissa on selvästi ja yhä enemmän nimenomaisesti viitattu siihen, että myös ihmiskauppaa ruokkivaan kysyntään on kiinnitettävä huomiota. Palermon sopimus edellyttää sopimusvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin vähentääkseen kaikenlaista ihmisten ja erityisesti naisten ja lasten hyväksikäyttöä edistävää kysyntää. Rikoslain uudistamisen yhteydessä todettiin, ettei lainsäädäntö yksin riitä ihmiskaupan kitkemiseksi. Sen ohella tarvitaan muun muassa tutkimusta, koulutusta, tiedottamista ja asennekasvatusta.

Suomessa tarvitaan pikaisesti lisää tutkimustietoa ihmiskaupan laajuudesta ja siitä, miten se linkittyy mm. prostituutioon tai muihin kysymyksiin. Prostituution yleisyys ja sen liittyminen ihmiskauppaan tulee kartoittaa koko maassa. Samalla on pyrittävä löytämään Suomen läpi kulkevat ihmiskauppareitit ja arvioitava läpikuljetettavien ihmisten määrä. Kokonaiskuvan saaminen on välttämätöntä muun muassa ihmiskaupan uhrien palvelujärjestelmän kehittämisen kannalta. Tutkimusta tarvitaan myös keinoista ja käytännöistä, joilla kysyntää voidaan vähentää.

Koulutusta ja valtakunnallista ohjeistusta tulisi antaa erityisesti niille viranomaisille ja ammattiryhmille, jotka joutuvat tekemisiin mahdollisten ihmiskauppatapausten kanssa, kuten rajavartijat, poliisit, maahanmuuttoviranomaiset, sosiaali- ja terveyshuollossa työskentelevät, syyttäjät ja tuomarit. Ihmisoikeus- ja tasa-arvokoulutus tulisi sisällyttää näiden alojen perustutkinto-opetukseen.

Viranomaisten kouluttamisen ohella tarvitaan laajaa julkista tiedotuskampanjaa, joka tulisi toteuttaa yhdessä tiedotusvälineiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ihmiskaupan ennaltaehkäisyssä avainasemassa on myös asennekasvatus. Ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatuksen tulee alkaa jo perusopetuksessa ja sitä tulee antaa kaikilla kouluasteilla. Tiedotuksessa ja asennekasvatuksessa on tärkeää tuoda esiin se tärkeä tosiasia, että kysyntä luo ja ylläpitää ihmiskauppaa ja myötävaikuttaa vakavien ihmisoikeusloukkausten syntymiseen. Lainsäädännöllä on myös erittäin tärkeä rooli asenteiden muokkaamisessa.

Kansallista toimintaohjelmaa laadittaessa ja toimenpiteitä pohdittaessa tulee ottaa huomioon Palermon sopimuksen suositus yhteistyöstä kolmannen sektorin kanssa erityisesti ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja suojelussa sekä toimissa ihmiskaupan kysynnän vähentämiseksi. Vastuu ihmiskaupan uhrien auttamisessa ja ihmiskaupan ennaltaehkäisyssä on kuitenkin selkeästi julkisella vallalla.

Ihmiskaupan vastaiselle työlle, ml. tutkimus-, koulutus-, kasvatus- ja tiedotustyölle, on taattava riittävät resurssit.

---

<sup>45</sup> Mm. sosiaali- ja terveysministeriön selvityshenkilö on todennut, että tällä hetkellä Suomessa noudatetaan varsin kylmähäköistä, epäempaattista ja tehotonta poikkihallinnollista ihmiskauppaan liittyvää yhteisyyttä. Selvityshenkilö on esittänyt, että ihmiskaupan uhriksi joutuneelle määrättäisiin edunvalvoja tai tukihenkilö, sekä moniammatillisen yhteistyön järjestämistä ja uhrin tukemista erityispalveluin.

# SUOSITUKSET PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

Kansainvälisiä rauhanturvaoperaatioita ja niiden suunnittelua säätelevät useat kansainväliset asiakirjat, joissa kiinnitetään erityistä huomiota naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseen, naisten ja tyttöjen erityistarpeiden huomioimiseen sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen. Näistä tärkeimpiä ovat:

- Windhoekin päätöslauselma ja Namibian toimintasuunnitelma "Mainstreaming a Gender Perspective in Multi-Dimensional Peace Support Operations"
- YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325
- 4. Naisten maailmankonferenssin pohjalta hyväksytty Pekingin julkistus ja toimintaohjelma
- Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus

## **Sukupuolinäkökulman huomioiminen koulutuksessa ja rauhanturvaoperaatioiden suunnittelussa**

Yllämainittujen asiakirjojen tulee olla pohjana kansainvälistä rauhanturvaamista koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen suunnittelussa. Myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 sekä riippumattomien asiantuntijoiden Elisabeth Rehnin, Ellen Johnson Sirleafin ja Victoria Brittainin tuottama raportti *Women, war, peace* antaa selkeitä ohjenuoria koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämistyöhön. YK:n rauhanturvaosasto DPKO on tuottanut gender-koulutuspaketin<sup>46</sup>, joka tulisi saada myös suomalaisten kouluttajien ja rauhanturvaajien käyttöön mahdollisimman pian.

Koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseksi tulisi tehdä perusteellinen kartoitus nykyisestä toiminnasta ja toiminnan ohjeistuksesta<sup>47</sup> ja kehittää koulutussisältöjä sekä kouluttajakoulutusta vastaamaan yllämainitun koulutuspaketin sisältöjä.

Puolustusministeriön tulee varmistaa puolustusvoimille riittävät resurssit sekä taata halu toimia sukupuolten välisen tasa-arvon, naisiin kohdistuvan väkivallan kysymysten sekä naisten ihmisoikeuksien käsittelemiseksi kaikilla tasoilla.

Koulutusta tulisi suunnata varusmiespalvelukseen, reservikoulutukseen, upseeriopintoihin sekä erillisiin rauhanturvaamistehtäviin valmentaviin koulutuksiin (mm. CIMIC-valmennus), jotta varmistetaan, että erilaisiin operaatioihin osallistuvat ja tehtäviin suuntautuvat saavat samat perustaidot ja tiedot käyttöönsä. Koulutuksen sisältöä vastaava osio tulisi lisätä myös sotilaan käsikirjaan.

Tavoitteena tulisi olla, että kaikki sotilaskoulutuksen saaneet tuntevat relevantit kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat, osaavat ottaa huomioon sukupuolinäkökulman eri tehtävissään ja että heille tarjotaan konkreettisia työkaluja työtehtäviensä tueksi. Ulkomaankomennuksille ja rauhanturvatehtäviin lähteville koulutuksen pitää olla pakollisia.

Sotilasjohtajakoulutukseen on lisättävä koulutusjakso konfliktien ja väkivallan vaikutuksista naisiin ja naisten oikeuksiin.

Koulutuksen sisältöjen ja materiaalien laadun varmistamiseksi tulisi puolustusvoimien oman henkilökunnan avuksi nimetä ulkopuolinen asiantuntijaryhmä. Lisäksi puolustusministeriön on

---

<sup>46</sup> Gender Resource Package for Peacekeeping Operations (<http://pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack/START-GRP.html>)

<sup>47</sup> Perusselvityksessä on mahdollista hyödyntää ulkoasiainministeriön rahoittaman projektin "Ulkopolitiikan ennakoimattomien vaikutusten eettiset ulottuvuudet (UVET)" osana tutkija Johanna Valeniuksen tekeillä olevan selvityksen "Suomalaisten rauhanturvaoperaatioiden ennakoimattomat sukupuolivaikutukset — tapaustutkimuksena Kosovo" tuloksia, jotka valmistuvat vuoden 2005 alkupuolella.

varmistettava että koulutuksen toteutumista seurataan ja arvioidaan siten, että puolustusvoimat pystyvät läpinäkyvästi esittämään koulutuksen sisällöt, kouluttajat, opetuksen määrän sekä läsnä olleet tai koulutuksen suorittaneet.

Koulutuksen vaikuttavuutta tulisi arvioida säännöllisesti myös operatiivisella tasolla rauhanturvaoperaatioita arvioitaessa ja sukupuolinäkökulmaa koskevat indikaattorit tulee ottaa osaksi normaalia rauhanturvaoperaatioiden arviointia.

Systemaattinen seuranta tarjoaa mahdollisuuden koulutuksen laadun varmistamiseen ja koulutusohjelman hiomiseen. Operatiivinen arviointi taas takaa suomalaisten rauhanturvaoperaatioiden laadun ja antaa mahdollisuuden jakaa kansainvälisesti hyviä käytäntöjä operaatioiden suunnitteluun ja sen kehittämiseen.

### **Naisten määrän lisääminen rauhanturvaoperaatioissa**

Suomen tulee tarkistaa omia rauhanturvaajia koskevia kelpoisuusvaatimuksiaan niin, että se mahdollistaa naisten lukumäärän kasvattamisen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 määrittelemällä tavalla. Nykyinen vaatimus sotilaskoulutuksesta rajaa naisten osallistumista operaatioihin, joissa toimenkuvassa vaaditaan osaamista siviilikriisinhallintatehtävistä.

Naisten määrän kasvattamiseksi rekrytoivat tahot voivat markkinoida operaatioita erityisesti naisille, kehittää asiantuntijarekisterin naisten osallistumisen tukemiseksi ja kiinnittää erityistä huomiota operaatioiden sisällä naisten ja miesten tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin.