

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

25.11.2005

**JOKU!
RAJA!**

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

25.11.2005

Tiivistelmä

Oikeus elämään, turvallisuuteen ja koskemattomuuteen ovat tärkeimpiä kansainvälisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia. Jokaisen valtion tehtävä on taata, että näitä oikeuksia kunnioitetaan. Valtion ja viranomaisten vastuu sisältää väkivallan estämisen, uhrin suojelun ja kuntouttamisen sekä tekijän rankaisemisen. Suomessa noin 90 000 naista joutuu, joka vuosi pahoinpidellyksi lähisuhteessaan. Näistä väkivaltarikoksista aivan liian suuri osa jää ilmoittamatta, selvittämättä ja rankaisematta. Tämä asettaa kyseenalaiseksi hallituksen ihmisoikeussopimuksiin perustuvan suojeluvollisuuden toteutumisen.

Nämä päivitettyt suositukset on laatinut Amnesty Suomen osaston koolle kutsuma Joku raja! -työryhmä, jossa on mukana toistakymmentä nais-, ihmisoikeus ja muuta järjestöä ja tahoa¹. 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 valmisteltu 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 kutistui 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 erityisalueekseen. Tällä hetkellä on epäselvää, onko tätä

¹ 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 - Raikauskriisikeskus, Suomen Unifem, Suomen World Vision, Unioni Naisasialiitto Suomessa ry.

tavoitetta vastaavaa kansallista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa lainkaan suunnitteilla. Vaikka olemassa olevat hankkeet ovat hyviä ja tarpeellisia, naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet ovat niissä hajallaan, jäävät helposti muiden asiakokonaisuuksien varjoon, ja kokonaisuuden koordinointi ontuu pahasti.

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 ja toimeenpanossa 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. Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus painottavat jokaisen oikeutta vapautteen 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, psyykinen ja seksuaalinen väkivalta.

Vaatus 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), kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen lisäpöytäkirja ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja siitä

rankaisemisesta (ns. Palermon sopimus) sekä tänä vuonna Euroopan neuvostossa hyväksytty ihmiskaupan uhrien suojelua koskeva sopimus. Suomi ei ole ratifioinut Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjaa eikä Euroopan neuvoston ihmiskaupan uhrien suojelua koskevaa sopimusta.

Ihmiskaupan kieltö mainitaan nimenomaisesti myös EU:n perusoikeuskirjassa ja EU hyväksyi puitepäätöksen ihmiskaupan torjunnasta vuonna 2002. Huhtikuussa 2004 EU:n ministerineuvosto hyväksyi lisäksi direktiivin (2004/81/EY) oleskeluluvasta, joka myönnetään kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi. 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.

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.²

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.³ Vuositasolla n. 90 000 naista kokee väkivaltaa läheisessä suhteessaan. Myös naisten työpaikoilla kokema väkivalta on laajalle levinnyttä ja on viime aikoina lisääntynyt. Määrällisesti eniten väkivaltaa ja uhkailua naiset kokivat terveyden- ja sairaanhoidon ammattiteissa (lähes 60 000 tapausta vuonna 2003) ja sosiaalialalla (17 000 tapausta vuonna 2003).⁴

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

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

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

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

tulleista raiskauksista on keskimäärin vuosina 1999-2002 nostettu päär rikoksena syyte 16 prosentissa tapauksia.⁵

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

Mahdollinen ihmiskauppa oletettavasti liittyy Suomessa paritusrikollisuuteen ja prostituutioon. Muun muassa rikoslain uudistuksen yhteydessä on todettu, että prostituutiosta 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 mielekästä laskea hintaa, on selvää, että naisiin kohdistuva väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen on myös kansantaloudellisesti kannattavaa toimintaa.⁷

Suosituksset 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 hyväksyttiin syksyllä 2004. Valmisteluvaiheessa se ehti kuitenkin kutistua murto-osaan alun perin suunnitellusta ja rajattiin koskemaan vain STM:n hallinnon alaa. Monet ohjelmaluonnokseen sisältyneet osa-alueet ja suositukset on ilmeisesti siirretty osaksi muiden ministeriöiden valmistelemissä ohjelmissa: 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.

⁵ Kainulainen, Heini (2004): Raiskattu? Tutkimus raiskausten käsittelemisestä rikosprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 212. Oikeus 2004:16. Tilastokeskus

⁶ Heiskanen & Piispa (1998)

⁷ Heiskanen, Markku ja Piispa, Minna (2000), Väkivallan hinta - Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja Tilastokeskus

Vaikka olemassa olevat hankkeet ovat hyviä ja tarpeellisia, naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ei niissä välttämättä huomioida omana erityisenä ilmiönään ja eikä keskeisenä päämääränä ole juuri tämän ongelman ratkaiseminen. Siksi naiseen kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet jäävät kyseisissä ohjelmissa helposti muiden asiakokonaisuuksien jalkoihin. Eri ministeriöiden koordinoimissa, eri tavoitteisiin pyrkivissä ohjelmissa naiseen kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet ovat hajallaan ja kokonaisuuden koordinointi ontuu pahasti.

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

Toimintaohjelmalle on perustettava pysyväisluontoinen, poikkihallinnollinen koordinoiva elin, joka varmistaa ohjelman toimeenpanon ja tehokkuuden. Koordinoivalla taholla on oltava riittävä asiantuntemus naiseen kohdistuvasta väkivallasta ja riittävät resurssit toimintaohjelman toteutukseen.

Mikäli toimintaohjelmaa ei kaikesta huolimatta saada aikaan, valtioneuvoston on pikaisesti terävöitettävä olemassa olevia ohjelmia naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyn osalta ja tehostettava koordinaatiota ohjelmien välillä. Lisäksi ohjelmien toteutukselle ja niiden sisällä naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisylle on varattava asianmukaiset resurssit ja riittävä asiantuntemus.

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 väkivallan kohteille, todistajille sekä väkivallan tekijöille. Palvelutarjonnassa on otettava huomioon tiettyjen erityisryhmien, kuten maahanmuuttajanaisten ja vammaisten naisten erityistarpeet.

Väkivallan kohteille, tekijöille ja todistajille suunnatuista palveluista ei tällä hetkellä ole lakia. Väkivallan eri osapuolille tarkoitettujen palveluiden varmistamiseksi olisi syytä harkita palveluiden säätelyä lailla, jolla väkivaltatyön palveluiden koordinointi säädettäisiin selkeästi jonkin tahon vastuulle.

Turvakotipaikkojen määrä on saatettava EU:n asiantuntijaryhmän suosituksen tasolle (1 paikka / 10 000 asukasta)⁸. Turvakotipalveluiden käyttäjille on taattava palvelut riittävän pitkäksi aikaa, mikä on huomioitava myös kuntien maksupolitiikassa.

Väkivallan katkaisuohjelmien lisäämistä varten niiden toimivuus on arvioitava. Naisten ja lasten 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

Naiseen kohdistuvalla väkivallalla on vaikutusta väkivaltaisissa perheitelanteissa 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 mm. säätämällä siitä lailla.

⁸ 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 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 tekijät 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 väkivaltaa kohdanneen henkilön tutkimuksesta ja hoidosta⁹, Stakesin julkaisema naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä käsikirja perus- ja täydennyskoulutukseen, Raiskauskriisikeskus 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 asiakastyöhön¹⁰, Ihmisoikeusliiton KokoNainen -projektissa laadittu Tyttöjen ja naisten ympärileikkaus Suomessa: Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle¹¹ ja aiheeseen liittyvä World Visionin tiedotusmateriaali¹², Ensi- ja turvakotien liiton lukuisat julkaisut¹³ sekä Stakesin viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin aikana syntyneet materiaalit.

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 ihmisoikeudet.net- ja Friidu-opetusmateriaalia tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla¹⁴. Lisäksi tulisi tukea uuden oppimateriaalin, kuten "Poikien ja miesten maailma" -verkostohankkeessa suunnitteilla olevan pojille suunnatun sukupuolisensitiivisen ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatusmateriaalin, tuottamista.

5. väkivaltaisen käyttäytymisen käsitteleminen rikoksena kaikissa tapauksissa

Naisiin kohdistuvan väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistön uudistamista tulee selvittää käyttäen apuna esim. Ruotsin Kvinnofrid -uudistusta. Kvinnofrid-uudistuksen myötä Ruotsissa on otettu käyttöön kriminalisointi, jossa huomioidaan naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet kuten että teot voivat ajoittua pitkälle aikavälille, ja että osa teoista voi olla rangaistavia ja osa ei. Tällä hetkellä Suomen rikoslaki ei anna erityismerkitystä sille, onko pahoinpitely tapahtunut läheisyydessä tai sille, muodostuuko teko pitkään jatkuneesta pahoinpitelyjen ja henkisen,

⁹ <http://www.tukinainen.fi/RAP02-LowRes.pdf>

¹⁰ <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2005/08/aa1124431858175/passthru.pdf>

¹¹ <http://www.ihmisoikeusliitto.fi/projektit/kokonainen/ohjeistus%20www-versio.pdf>

¹² <http://www.worldvision.fi/fgm/>

¹³ Esim. Ojuri: Hukasta kukkaan – Naisen tie väkivallasta selviytymiseen, Oranen: Perheväkivallan varjossa. Raportti lapsikeskeisen työn kehittämisestä, Ojuri: Kotitalossa koko maailma. Mixeri-maahanmuuttajaprojektin kokemuksia ensi- ja turvakodeissa, Andrew ja Hartikainen: Rajat ylittävä rakkaus. Turvakotityön näkökulma Suomeen avioituneiden maahanmuuttajanaisten elämään, Pääkaupungin turvakoti: Mixeri-työ maahanmuuttajanaisten tukena. Raportti perheväkivaltaa kokeneiden maahanmuuttajanaisten jälkihuollon kehittämisprojektistä, Nyqvist: Väkivaltainen parisuhde, asiakkuus ja muutos. Prosessiarviointi parisuhdeväkivallasta ja turvakotien selviytymistä tukevasta asiakastyöstä, Ojuri: Väkivallan varjossa – tutkimus parisuhdeväkivaltaa kokeneiden naisten elämäkulusta ja selviytymisestä. Lisätietoja: <http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/4liitto/julkaisu/julkaisu.html>

¹⁴ <http://www.ihmisoikeudet.net/friidu>

taloudellisen tai seksuaalisen vallankäytön tapahtumasarjasta. Ruotsin mallin mukaisesti tulisi harkita ns. "naisrauhapykälän" ottamista lakiin.

Olisi harkittava, tuleeko lievän pahoinpitelyn ja laittoman uhkauksen "asianomistajarikosstatus" poistaa. Näiden rikosten osalta poliisi aloittaa esitutinnan vain, jos asianomistaja vaatii syytetylle rangaistusta. Käytännössä on ilmennyt, että poliisi pitää toisinaan vakaviakin tekoja lievinä pahoinpitelyinä ja, jos asianomistaja ei vaadi syytetylle rangaistusta, nämä rikokset jäävät ilmoittamatta syyttäjälle¹⁵. Perheväkivaltatapauksissa poliisin olisi aina tehtävä esitutkinta riippumatta siitä vaatiiko asianomistaja syytteen nostamista tai rangaistusta tekijälle. Syyteharkinta on jätettävä syyttäjän tehtäväksi.

On myönteistä, 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 tarkoitettiin¹⁶. Ns. vakaan tahdon pykälä tulisi poistaa myös raiskausrikoksia sekä lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevasta lainsäädännöstä. Pahoinpitely ja raiskaus ovat rikoksia, joista ei saa jättää rankaisematta.

Pahoinpitelyn syyttämättä jättäminen on kuitenkin edelleen mahdollista oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:n nojalla. Asianomistajan pyyntöön voidaan kiinnittää huomiota arvioitaessa syytteen nostamatta jättämistä kohtuusperusteiden 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. Huomionarvoista on, että syyttämättä jättämispäätös voi perustua myös tekijän pyrkimykseen osallistua sovitteluun eli syyttämättä jättämisen edellytyksenä ei ole saavutettu sovinto¹⁷. Hallituksen esityksessä todetaan, että asianomistajan ja epäillyn kuuluminen samaan perheeseen ei sellaisenaan ole peruste syytteen nostamatta jättämiselle. Kyseiset lainkohdat mahdollistavat vakaan tahdon pykälän kumoamisen jälkeenkin sen, että asianomistajan "vakaata tahtoa" lähisuhdeväkivaltatilanteissa voi johtaa syytteen nostamatta jättämiseen.¹⁸

Rikosasioiden sovittelutoimintaa ei ole säännelty voimassa olevassa lainsäädännössämme. Hallituksen esitys HE 93/2005 tuo tilanteeseen muutoksen. Rikosasioiden sovittelu määritellään ehdotuksessa tilanteeksi, jossa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

Perhe- ja lähisuhdeväkivalta on rikos ja ihmisoikeusloukkaus. Lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhri on helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään. Lähisuhdeväkivaltatilanteissa on vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti ja siitä, että osapuolet kokevat olonsa tasavertaisiksi ja turvallisiksi. Myöskään uhrin turvallisuutta sovittelun jälkeen ei kyetä takaamaan.

Hallituksen esityksessä ei rajata sitä, minkä tyyppisiä rikoksia sovittelussa voidaan käsitellä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia ei tulisi pääsääntöisesti ollenkaan ottaa soviteltavaksi ja lähisuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten sovitteluun tulisi suhtautua pidättyvästi (1:3§).

Joku raja! -työryhmä katsoo, että seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule missään tapauksessa sovitella. Väkivalta on aina rikos, josta on seurattava asianmukainen rangaistus.

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

¹⁵ Siren & Tuominen; Pahoinpitelyrikokset, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 197/2003

¹⁶ Rikosuhritoimikunnan mietintö 2001:5 s.23

¹⁷ Johanna Niemi-Kiesiläinen; Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta s. 274

¹⁸ HE 144/2003 s.21

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 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 keuhkartaalomake. Lomakkeen avulla potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot saadaan kirjattua tarkemmin, mikä tukee lääkärinlausuntojen kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.¹⁹

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

Sosiaali- ja terveysministeriön on kiireellisesti tuettava naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä. On erittäin positiivista, että vuonna 1998 julkaistua Usko, toivo, hakkaus -tutkimusta uusitaan parhaillaan. 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. Jatkossa STM:n on varmistettava, että vastaava tutkimus uusitaan säännöllisin väliajoin.

Sosiaali- ja terveysministeriön on myös kehitettävä väkivaltatapausten sukupuolisensitiivistä tilastointia hallinnonalallaan. Sosiaali- ja terveyssektorilla tapahtuva systemaattinen tiedonkeruu antaisi tärkeää tietoa, jonka pohjalta väkivallan vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä on mahdollista kehittää ja arvioida niin valtakunnan kuin kuntienkin tasolla.

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

Suomen hallituksen tulee aktiivisesti jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan pitämistä esillä kaikilla kansainvälisillä foorumeilla. Toivomme Suomelta aktiivista roolia mm. Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen kampanjan, Euroopan unionin ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman sekä YK:n pääsihteerin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tutkimuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Lisäksi toivomme Suomen vaikuttavan em. prosessien avoimuuteen ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksiin niissä.

Suomen tulee jatkossakin allekirjoittaa ja ratifioida kansainväliset ihmisoikeussopimukset viipymättä. Tällä hetkellä on tärkeä ryhtyä pikaisiin toimiin ihmiskauppaa koskevan ns. Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan sekä toukokuussa 2005 hyväksytyyn Euroopan neuvoston ihmiskaupan uhrien suojelua koskevan sopimuksen ratifioimiseksi.

Naisia, rauhaa ja turvallisuutta koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325:n ystävähallituksena toivomme Suomen edistävän voimakkaasti päätöslauselman toimeenpanoa niin Suomessa kuin YK:n ja EU:n tasolla. Päätöslauselma tulee panna toimeen täysimääräisesti ja sitä on huomattavasti nykyistä paremmin käytettävä naisten tilanteen parantamiseen konfliktialueilla.

¹⁹ <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

Kaikkiin Suomen kehitysyhteistyöhankkeisiin tulee sisällyttää sukupuoliulottuvuus jo valmisteluvaiheessa ja sen toteutumisen seuranta tulee sitoa kiinteäksi osaksi hankkeiden arviointia. Hankkeiden tavoitteet ja vaikutukset tulee arvioida naisten erityistarpeet huomioiden ja ennen kaikkea naisten oikeuksien ja tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta. Sen lisäksi, että sukupuolinäkökulma sisällytetään kaikkiin kehitysyhteistyöhankkeisiin, myös erityisiä naisten ihmisoikeuksia tukevia ja nimenomaan naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen tähtäviä erillishankkeita tulee tehostaa ja lisätä.

Suomen osallistuessa kansainvälisiin kriisinhallintatehtäviin (sekä siviili- että sotilaalliseen kriisinhallintaan) on kiinnitettävä erityistä huomiota naisten oikeuksien toteutumiseen ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan estämiseen kriisialueilla. Kriisinhallintatehtävissä on noudatettava tasa-arvolain virkamiehille säätämää velvollisuutta edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa omissa työtehtävissään.

Toiminnassa on huomioitava erityisesti vuonna 2000 YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymä päätöslauselma 1325 sekä siitä kansainvälisesti tehtyjen vuosittaisarvioiden suositukset. Samoin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ESDP) puitteissa käynnistetyille operaatioille hyväksytyt käyttäytymissäännöt (Generic Standards of Behavior for ESDP Operations) on huomioitava.

Päätöslauselmassa 1325 mainitaan muun muassa, että naisten lukumäärää on kasvatettava siviilikriisinhallintatehtävissä ja että kaikille siviilikriisinhallintaan osallistuville on järjestettävä sukupuolisensitiivistä koulutusta suhteutettuna työskentelymaan kulttuuriin.

Kansallista ihmiskaupan vastaista toimintasuunnitelmaa on ryhdyttävä toimeenpanemaan välittömästi. Erityisen kiireellistä on järjestää todennäköisesti ihmiskaupan uhrien kanssa tekemisissä olevien viranomaisten koulutus ja luoda ihmiskaupan uhreja auttava palvelujärjestelmä. Ihmiskaupan uhrin yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys uhrille tarkoitetun oleskeluluvan myöntämiselle. Toimintasuunnitelman toteutuksessa on syytä kiinnittää huomiota myös ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn.

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 ongelman ratkaiseminen vaatii.

Joku raja! -työryhmä on pettynyt siihen, että STM:n toimintaohjelma kutistui 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. Ongelman luonteen vuoksi sen ratkaiseminen vaatii useiden eri hallinnonalojen tiivistä ja hyvin koordinoitua yhteistyötä, jonka tavoitteista vallitsee yhteisymmärrys eri toimijoiden kesken. Tällä hetkellä on epäselvää, onko tätä tavoitetta vastaavaa kansallista poikkihallinnollista toimintaohjelmaa lainkaan suunnitteilla.

Amnesty Internationalin Suomen osaston syyskuussa 2005 julkaisema selvitys kuntien naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä²⁰ paljasti, että kuntatasolla vallitsee täsmälleen sama tiedon, yhteisten tavoitteiden ja koordinaation puute kuin valtakunnan tasolla. Tieto vahvisti Joku raja! -työryhmän marraskuussa 2004 esittämää suositusta, jonka mukaan 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 ja toimeenpanossa on kuultava kansalaisjärjestöjen mielipiteitä ja niiden asiantuntemus on hyödynnettävä tehokkaasti.

Tuntuu luonteelta, 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 ja kuntien työ naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan

STM:n lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen 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 lääninhallitusten alaiset alueelliset kehittämiss ryhmät. Lääninhallitusten tehtävä on viedä työ ruohonjuuritasolle kaikkiin Suomen kuntiin.

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 ehkäisyydestä. Raportin mukaan kunnissa tarvitaan kuntakohtaista suunnittelua ja moniammatillista työtä ketjuttamaan väkivaltatilanteiden uhrien ja tekijöiden palveluita.²¹

²⁰ "... mutta veturi puuttuu." Amnesty Suomen osaston valtakunnallinen kyselytutkimus naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä Suomen kunnissa vuonna 2005. http://www.amnesty.fi/jokuraja/AI_kuntaselvitys.pdf

²¹ Usko, toivo, apu. Etelä-Suomen läänin kunnille osoitettu palvelukysely 2002, Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojekti 1998-2002, Uudenmaan alueellinen asiantuntijaverkosto

Kyselyn paljastamien puutteiden korjaamiseksi sosiaali- ja terveysministeriössä toteutettiin "Kunnalliset toimintaohjelmat väkivaltasektorille" -hanke, jonka tavoitteena oli kehittää ja syventää kunnissa ja seutukunnissa tehtävää väkivallan ehkäisytyötä. Porvoosta käsin koordinoitun hankkeen tuloksena julkaistiin keväällä 2005 "Kenelle lyönnit kuuluvat? Kuntaopas pari- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisyyn", joka on erinomainen työkalu kunnille.

Amnesty Internationalin Suomen osasto julkaisi syyskuussa 2005 valtakunnallisen selvityksen kuntien naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä. Selvitys paljasti suuria puutteita kuntapäätäjien sitoutumisessa väkivallan ehkäisyyn: Vain viisitoista kuntaa vastanneista 97:stä ilmoittaa tehneensä aihepiiristä oman toimintaohjelman (5 kuntaa) tai sisällyttäneensä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia kunnan turvallisuus-, rikosentorjunta- tai hyvinvointiohjelmaan (10 kuntaa). Vakavia puutteita oli myös kuntien naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen laajuutta koskeissa tiedoissa, väkivallan vastaisen työn koordinoimisessa, viranomaisyhteistyössä ja tiedonkulussa eri toimijoiden välillä.

Vaikka selvitys ei olekaan kattava kartoitus olemassa olevista väkivallan kohteille, todistajille ja tekijöille tarkoitetuista palveluista, on ilmeistä, että palvelutarjonta on riittämätöntä ja siinä on suuria alueellisia eroja. Selvitys paljasti myös palveluiden sisältöön liittyviä ongelmia. Selvitys kertoi väkivaltaa kokeneiden naisten auttamisen olevan pääsääntöisesti turvakotien, kriisikeskusten ja erilaisten määräaikaisten projektien varassa. Palvelut rakentuvat yleensä perheen ympärille, mikä vaikeuttaa perheettömien naisten avunsaantia. Erityisryhmien, kuten maahanmuuttajanaisten, tarpeita ei ole huomioitu riittävästi. Palvelujen sisältöön liittyy myös systemaattinen laadun, asiakastyytyväisyyden ja vaikuttavuuden arvioinnin puute. Esimerkiksi väkivaltaa käyttäneiden miesten parissa tehtävää työtä ohjaavat periaatteet vaihtelevat suuresti.

Ne Amnestyn kuntakyselyyn vastanneet kunnat, joissa on poliittisesti hyväksytty ohjelma, osoittautuivat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn pioneereiksi omalla alueellaan. Useimmiten näissä kunnissa on joko käytössä tai kehitteillä palveluketjumalli väkivallan kaikkien osapuolten kokonaisvaltaiseksi auttamiseksi, kunnissa toimii moniammatillinen työryhmä, joka keskittyy lähisuhdeväkivaltaan, tai paikkakunnalla on pitkälle kehittyneitä viranomais- ja järjestöyhteistyötä. Joissain tapauksissa kuntaan on myös nimetty erillinen vastuu- tai yhteyshenkilö.

Ilahduttavan moni kunta (76% vastanneista) ilmoitti "Kenelle lyönnit kuuluvat" -kuntaoppaan olevan tuttu. Oppaan tunnetuksi tekemistä ja saamista aktiiviseen käyttöön tulisi kuitenkin jatkaa tehokkaasti. Vaikka vastaamatta jättäneistä kunnista ei ole tietoa, on todennäköistä, että suuressa osassa niistä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä tehdään vielä vastanneita kuntia vähemmän.

Kaikkiin kuntiin on saatava poliittisesti hyväksytyt toimintaohjelmat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön. Olisikin harkittava kuntien *velvoittamista* moniammatillisten väkivallan ehkäisyä ja hoitoa koskevien ohjelmien laatimiseen ja toimeenpanoon. Velvoitetta kunnallisten toimintaohjelmien laatimisesta on ehdotettu jo 1990-luvun alussa Tasa-arvoasian neuvottelukunnan väkivaltajaostossa. Toimintaohjelmissa olisi myös huomioitava maahanmuuttajien ja muiden erityisryhmien tarpeet. Myös muihin poliittisesti hyväksytyihin ohjelmiin ja suunnitelmiin, kuten kuntien turvallisuussuunnitelmiin, on sisällytettävä tehokkaita naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee taata lääninhallituksille ja kunnille STM:n toimintaohjelman tavoitteiden ja kunnallisten toimintaohjelmien toteuttamista varten riittävät varat ja henkilöresurssit sekä tarvittava asiantuntemus. Ministeriön on myös varmistettava, että jo olemassa olevia ja eri hankkeiden aikana syntyneitä hyviä käytäntöjä ja palvelumalleja käytetään tehokkaasti hyödyksi käytännön työn suunnittelussa ja toteutuksessa. STM:n on myös varmistettava, että tarvittavat toimenpiteet toteutetaan tasapuolisesti kaikissa lääneissä. Lisäksi STM:n on taattava työn pysyvyys ja pitkäjänteisyys määräaikaisten projektien sijaan. STM:ssä olisikin oltava tälle työlle pysyvä koordinaattori. Lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyötä tekevät järjestöt tulisi ottaa työhön mukaan kaikilla tasoilla.

Väkivallan kohteille, näkijöille ja tekijöille tarjottavat palvelut koko maassa

Tällä hetkellä suuri osa väkivaltaa kokeneille ja väkivallan tekijöille tarjottavista palveluista on kansalaisjärjestöjen ja määräaikaisten projektien varassa. 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 väkivallan uhreille, todistajille ja tekijöille.

Väkivallan kohteille, tekijöille ja todistajille suunnatuista palveluista ei tällä hetkellä ole lakia. Kuntien palveluja säätelee mm. sosiaalihuoltolaki, joka sisältää mm. luettelon kunnan tehtävistä. Kuntien tarjoamia palveluja säätelevät myös erityislait, kuten lastensuojelulaki ja päihdehuoltolaki. Väkivallan eri osapuolille tarkoitettujen palveluiden varmistamiseksi olisi syytä harkita palveluiden säätelyä lailla, jolla väkivaltatyön palveluiden koordinointi säädettäisiin selkeästi jonkin tahon (esim. lääninhallituksen) vastuulle. Väkivaltapalveluita koskevat säädökset voisi joko sisällyttää olemassa olevaan lainsäädäntöön (esim. sosiaalihuoltolaki) tai säätää aihepiiristä oma erillislaki.

Suomeen on viipymättä luotava koko maan kattava julkinen palvelujärjestelmä, joka tarjoaa tietoa ja apua väkivallan kohteille, väkivallan todistajille ja väkivallan tekijöille. Palvelujärjestelmässä on kaikilla tasoilla otettava huomioon erityisryhmien, kuten maahanmuuttajien ja vammaisten erityistarpeet.

STM on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2007 mennessä jokaisessa Suomen kunnassa on toimiva sosiaalipäivystys. Joku raja! -työryhmä pitää tätä tavoitetta erittäin kannatettavana. Naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien turvallisuuden kannalta on tärkeää, että asiakas saa akuuteissa tilanteissa apua sosiaalipäivystyksestä. Sosiaalipäivystystä järjestettäessä on erityisen tärkeä kiinnittää huomiota myös annettavan avun laatuun. Työntekijöiden asiantuntemus naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä tulee varmistaa ja työlle tulee taata riittävät resurssit. Sosiaalipäivystyksen tulisi tarjota asiakkaalle terapiapalveluiden lisäksi myös asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa.

Turvakotipaikkojen määrä on saatettava EU:n asiantuntijaryhmän suosituksen tasolle (1 paikka / 10 000 asukasta)²². 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 Suomessa ry:n puhelinpalveluista, Tukinainen ry:n kriisi- ja oikeudellista palveluista, Ensi- ja turvakotien liiton nettiturvakodista 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.

Erytystä 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 kanssa ei saa olla edellytys avulle. Uhrille myönnettävän väliaikaisen oleskeluluvan ja hänelle annettavan harkintajan 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. Erityisen kiireellisesti tulisi lisätä uhreille suunnattuja palveluja. Väkivallan kohteeksi joutuneille ja väkivaltaa nähneille lapsille on järjestettävä omia palveluita, kuten lasten omia keskusteluryhmiä ja terapiaa. Naisten ja lasten turvallisuuden tulee olla etusijalla myös miehille tarjottavissa väkivallan katkaisupalveluissa. Väkivallan katkaisuohjelmien lisäämistä varten niiden toimivuus on arvioitava.

²² 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

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 terveystieteiden on erityisen tärkeää tuntee 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 terveystieteiden 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 hoidosta²³, Stakesin julkaisema naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä käsikirja perus- ja täydennyskoulutukseen, Raiskauskriisikeskus Tukinaisen 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*²⁴, Ihmisoikeusliiton KokoNainen -projektissa laadittu *Tyttöjen ja naisten ympärileikkaus Suomessa: Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle*²⁵ ja aiheeseen liittyvä World Visionin tiedotusmateriaali²⁶, Ensi- ja turvakotien liiton lukuisat julkaisut²⁷ sekä Stakesin viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin aikana syntyneet materiaalit.

Esimerkkinä hyvästä käytännöstä, joka tulisi ottaa laajalti käyttöön, mainittakoon Helsingin 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 lääkärintoimien kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.²⁸

Naisiin kohdistuvan väkivallan sovittelu

Rikosasioiden sovittelutoimintaa ei ole säännelty voimassa olevassa lainsäädännössämme. Hallituksen esitys HE 93/2005 tuo tilanteeseen muutoksen. Rikosasioiden sovittelu määritellään ehdotuksessa tilanteeksi, jossa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

²³ <http://www.tukinainen.fi/RAP02-LowRes.pdf>

²⁴ <http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2005/08/aa1124431858175/passthru.pdf>

²⁵ <http://www.ihmisoikeusliitto.fi/projektit/kokonainen/ohjeistus%20www-versio.pdf>

²⁶ <http://www.worldvision.fi/fgm/>

²⁷ Esim. Ojuri: Hukasta kukkaan – Naisen tie väkivallasta selviytymiseen, Oranen: Perheväkivallan varjossa. Raportti lapsikeskeisen työn kehittämisestä, Ojuri: Kotitalossa koko maailma. Mixeri-maahanmuuttajaprojektin kokemuksia ensi- ja turvakodeissa, Andrew ja Hartikainen: Rajat ylittävä rakkaus. Turvakotityön näkökulma Suomeen avioituneiden maahanmuuttajanaisten elämään, Pääkaupungin turvakoti: Mixeri-työ maahanmuuttajanaisten tukena. Raportti perheväkivaltaa kokeneiden maahanmuuttajanaisten jälkihuollon kehittämisprojektistä, Nyqvist: Väkivaltainen parisuhde, asiakkuus ja muutos. Prosessiarviointi parisuhdeväkivallasta ja turvakotien selviytymistä tukevasta asiakastyöstä, Ojuri: Väkivallan varjossa – tutkimus parisuhdeväkivaltaa kokeneiden naisten elämäntilasta ja selviytymisestä. Lisätietoja: <http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/4liitto/julkaisu/julkaisu.html>

²⁸ <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

Sovittelun lopputulos voi vaikuttaa olennaisesti asianosaisten oikeusasemaan. Sovinnolla voi olla merkitystä syyttäjän harkitessa syyttämättä jättämistä ja sovinto on myös säädetty rangaistusta lieventäväksi seikaksi rikoslain yleisiä oppeja koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä (laki rikoslain muuttamisesta 515/2003).

Sovittelutoiminta on Suomessa painottunut rikosasioihin ja lasten ja nuorten tekemiin rikoksiin. Nuorten tekemien rikosten suhteen sovittelu tarjoaa hyvän mahdollisuuden kehittää nuorten vastuuntuntoa ja katkaista alkava rikoskierre.

Perhe- ja lähisuhdeväkivalta on rikos ja ihmisoikeusloukkaus ja on kyseenalaista, voidaanko restoratiivisen oikeuden periaatteita käyttää näissä tapauksissa. Lähisuhdeväkivaltilanteille on luonteenaista, että jatkuva väkivalta tai sen pelko aiheuttavat epätasapainoa osapuolten keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on näissä tilanteissa helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa, eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään. Lähisuhdeväkivaltilanteissa on vaikea havaita, onko uhria painostettu sovitteluun vai ei. Painostaminen voi olla niin hienovaraista ja monimuotoista, että uhri ei itsekään tunnista sitä. Lähisuhdeväkivaltilanteissa on vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti ja siitä, että osapuolet kokevat olonsa tasavertaisiksi ja turvallisiksi. Myöskään uhrin turvallisuutta sovittelun jälkeen ei kyetä takaamaan.

Tämän on todennut myös Euroopan neuvoston ministerikomitea, jonka antamassa suosituksessa rikosasioiden sovittelusta suositellaan sovittelukokouksen kulkua valvottavaksi siten, että osapuolet kunnioittavat toisiaan ja voivat tuntea olonsa turvallisiksi ja miellyttäväksi. Jos tämä ei toteudu, tapaus ei ole sopiva soviteltavaksi vaan tulee siirtää takaisin rikosoikeusviranomaisille.

Hallituksen esityksessä ei rajata sitä, minkä tyyppisiä rikoksia sovittelussa voidaan käsitellä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että *lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia ei tulisi pääsääntöisesti ollenkaan ottaa soviteltavaksi ja lähisuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten sovitteluun tulisi suhtautua pidättyvästi (1:3§).*

Joku raja! -työryhmä katsoo, että seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule missään tapauksessa sovitella. Väkivalta on aina rikos, josta on seurattava asianmukainen rangaistus.

Naisiin kohdistuva väkivalta työpaikoilla

Kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävän sopimuksen (ns. CEDAW-sopimus) artiklassa 11 todetaan, että sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin poistaakseen naisten syrjinnän työelämästä ja varmistakseen miehille ja naisille tasa-arvon pohjalta samat oikeudet, joita ovat mm. oikeus terveellisiin ja turvallisiin työolosuhteisiin.

Suomi ei ole kuitenkaan onnistunut sitoumustensa toteuttamisessa. Vuoden 2004 Työolobarometrin mukaan 6 % kaikista palkansaajista oli vuoden aikana joutunut vähintään kerran väkivallan tai sen uhan kohteeksi työssään. Naisista osuus on keskimäärin korkeampi, 9 %. Eniten väkivaltaa kokeneita on kuntien työntekijöiden joukossa. Teollisuudessa sekä väkivallan kohteeksi joutumishavaintoja että omakohtaisia kokemuksia on selvästi vähemmän kuin muilla sektoreilla.²⁹

Suomalaisten turvallisuus -selvityksen mukaan naisten kokema työpaikkaväkivalta on johdonmukaisesti lisääntynyt vuodesta 1980 alkaen. 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), opetuslalla tapauksia oli 10 000 (6 000 tapausta vuonna 1997). Naisten kokeman työpaikkaväkivallan kasvu näkyy muun muassa siten, että 35-44-vuotiaiden vammaan johtaneet väkivaltatapaukset ovat lisääntyneet (kaikkiaan 9 000 tapauksella vuodesta 1997). Naisille vamman aiheuttaneiden

²⁹ Pekka Ylöstalo: Työolobarometri, Lokakuu 2004, Työelämän laadun muuttumista kuvaavaa aineistoa, Verkkoersio toukokuu 2005. Työministeriö: TTO-tiimi, www.mol.fi

työpaikkaväkivaltatapausten lisäys keskittyi hoitoalalle. Naisten huolestuneisuus väkivallan kohteeksi joutumisesta työtehtävissä on hieman lisääntynyt.³⁰

Lainsäädäntö Suomessa

Kesäkuun alussa 2005 voimaan tullut tasa-arvolain muutos määrittelee seksuaalisen häirinnän sekä häirinnän sukupuolen perusteella syrjinnäksi. Myös käsky tai ohje harjoittaa sukupuoleen perustuvaa häirintää on lain mukaan syrjintää. Työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi.

Seksuaalinen häirintä voi ilmetä ainakin seuraavin tavoin: sukupuolisesti vihjailevat eleet tai ilmeet; härskit puheet, kaksimieliset vitsit sekä vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevat huomautukset tai kysymykset; pornoaineistot, seksuaalisesti värityneet kirjeet, puhelinoimitit tai sähköpostit; fyysinen koskettelu; sukupuoliyhteyttä tai muuta sukupuolista kanssakäymistä koskevat ehdotukset tai vaatimukset; raiskaus tai sen yritys.³¹

Uuden lain mukaan työnantaja on nyt velvoitettu puuttumaan myös sukupuoleen perustuvaan häirintään, joka viittaa henkilön sukupuoleen liittyvään ei-toivottuun käytökseen, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista. Tällainen häirintä voi ilmetä esimerkiksi halventavana puheena toisesta sukupuolesta, toisen sukupuolen alentamisena tai työpaikkakiusaamisena silloin, kun se perustuu kiusatun sukupuoleen.

Sukupuolinen huomio muuttuu häirinnäksi, jos sitä jatketaan, vaikka kohteeksi joutunut ilmaisee pitävänsä sitä loukkaavana tai vastenmielisenä. Vastuu häirinnän poistamisesta siirtyy työnantajalle siinä vaiheessa, kun työnantaja on havainnut häirinnän tai saanut siitä tiedon. Työnantajan on tällöin ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin häirinnän poistamiseksi. Vain työnantajalla on riittävän tehokkaat valtuudet ja keinot ryhtyä toimiin häirintään syyllystyneen osalta: häiritsijälle annettava huomautus, varoitus ja viime vaiheessa työsuhteen irtisanominen tai purku. Toimet voivat sisältää myös työtehtävien tai työpaikkojen uudelleen järjestelyn, mutta niillä ei saa heikentää häirityn asemaa. Jos häirintä tai ahdistelu sisältää fyysisen koskemattomuuden tahallisen loukkauksen, asiasta tulee ilmoittaa poliisille.

Tasa-arvolaki koskee myös syrjintää transsukupuolisuuden perusteella mutta ei seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Sen sijaan yhdenvertaisuuslain syrjinnän kielto sisältää syrjinnän sukupuolisen suuntautumisen (seksuaalisen suuntautumisen) tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä näillä perusteilla kielletään myös perustuslaissa, työsopimuslaissa ja rikoslaissa. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään myös siitä, miten syrjinnän käsitteellä tarkoitetaan sekä vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä.

Työturvallisuuslaki nostaa esiin väkivallan uhkan sekä häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun. Jos työssä on ilmeinen väkivallan uhka, työpaikalla tulee olla asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt ja mahdollisuus avun hälyttämiseen. Työnantajan on myös laadittava menettelytapohjeet, joissa ennakolta kiinnitetään huomiota uhkaavien tilanteiden hallintaan ja toimintatapoihin, joilla väkivaltatilanteen vaikutukset työntekijän turvallisuuteen voidaan torjua tai rajoittaa.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työntekijöitä, mukaan lukien esimiesasemassa olevia, olemaan häiritsemättä toisiaan. Häirinnällä ja epäasiallisella kohtelulla tarkoitetaan myös sukupuolista häirintää ja epäasiallista kohtelua. Lain yleisperusteluissa todetaan, että jos työpaikalla esiintyy häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, se kohdistuu useimmiten naiseen, on kysymys sitten henkisen väkivallan kokemuksista tai sukupuolisesta häirinnästä.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajaa puuttumaan häirintään tai muuhun epäasialliseen kohteluun ja poistamaan epäkohdan. Jos työnantaja ei lopeta häirintää ja työntekijä saa häirinnästä haittaa

³⁰ Suomalaisten turvallisuus 2003 -selvitys. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
<http://www.om.fi/optula/uploads/paluf0gyx.pdf>

³¹ Seksuaalinen ja sukupuoleen perustuva häirintä. Tasa-arvovaltuutetun toimisto. <http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/tasa-arvovaltuutettu/hairinta.htx>

terveydelleen, työnantajaa voidaan syyttää työturvallisuuden laiminlyömisestä tai työturvallisuusrikoksesta.

Työsuojelupiirin tehtävänä on luoda edellytyksiä turvallisille työoloille muun muassa valvomalla työsuojelusäädösten noudattamista. Tähän kuuluu myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sukupuolista häirintää koskevan työnsuojelun valvominen.

Suosituksia väkivallan ehkäisemiseksi

Joku raja! -työryhmä painottaa, että työnantajan vastuulla on huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai sukupuolisen häirinnän kohteeksi. Lisää huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka tilanne selvitetään syyllistämättä häirinnän kohteeksi joutunutta osapuolta. Lisäksi olisi selkeytettävä, missä vaiheessa työnantajan tekemät toimet ja ongelmanratkaisuyritykset ovat riittäviä. Sekä työntekijöiden että työnantajien tietoisuutta laeista sekä niiden sisältämistä velvollisuuksista ja oikeuksista on lisättävä.

Koska suurin osa häirintätapauksista käsitellään työpaikan sisällä³², on tärkeää, että työsuojelupiirin valvonta ulottuu tapauksiin, joissa 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.

Myös naisten työoloja on parannettava turvallisemmaksi, sillä naispuolisiin työntekijöihin kohdistuu usein riskejä, jotka uhkaavat heidän terveyttään, fyysistä koskemattomuuttaan ja jopa henkeään. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan keskeisiä toimia tilanteen parantamiseksi ovat työpaikkojen vaaratilanteiden etukäteiskartoitus, kirjalliset toimintaohjeet, parempi turvallisuusvälineistö sekä työturvallisuuskoulutus sekä tiedottaminen naisten oikeuksista ja tukipalveluista.

Tutkimus

Sosiaali- ja terveysministeriön on kiireellisesti tuettava naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä. On erittäin positiivista, että vuonna 1998 julkaistua *Usko, toivo, hakkaus* -tutkimusta uusitaan parhaillaan. 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. Jatkossa STM:n on varmistettava, että vastaava tutkimus uusitaan säännöllisin väliajoin.

Sosiaali- ja terveysministeriön on myös kehitettävä väkivaltatapausten sukupuolisensitiivistä tilastointia hallinnonalallaan. Sosiaali- ja terveyssektorilla tapahtuva systemaattinen tiedonkeruu antaisi tärkeää tietoa, jonka pohjalta väkivallan vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä on mahdollista kehittää ja arvioida niin valtakunnan kuin kuntienkin tasolla.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma

Naisiin kohdistuva väkivalta on huomioitu keskeisenä tasa-arvon toteutumiseen vaikuttavana tekijänä sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellussa hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. On positiivista, että tasa-arvo-ohjelman toteutusta seuraamaan on perustettu eri ministeriöiden yhteinen työryhmä. Myönteistä on myös, että ohjelman toteutuksesta kootaan parhaillaan väliraporttia. Työryhmän työssä ja raportin valmistelussa on erittäin tärkeä seurata naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn etenemistä eri ministeriöissä ja puuttua tehokkaasti työssä havaittaviin puutteisiin.

Lapsiasiamiehen viran perustaminen

On erittäin myönteistä, että Suomeen on viimein perustettu lapsiasiamiehen virka. Käsitellessään Suomen määräaikaisraporttia syyskuussa 2005 YK:n lapsenoikeuksien komitea on antanut Suomelle

³² http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote_24_01.htm

suosituksia lapsiasiamiehen työn kehittämiseksi. Komitea suosittelee, että lapsiasiamiehen mandaattia laajennettaisiin vastaamaan täysin riippumattomia ihmisoikeuselimiä koskevan yleissuosituksen numero 2 (2002) mukaiseksi. Vaatimus sisältää mahdollisuuden ottaa vastaan ja tutkia valituksia. Komitea kehottaa myös varaamaan lapsiasiamiehen toimistolle riittävät henkilö- ja rahalliset resurssit, jotta se pystyy toimimaan tehokkaasti. Lisäksi komitea ehdottaa lapsiasiamiehen vuosiraportin käsittelyä eduskunnassa. Käsittelyn yhteydessä hallituksen tulisi kertoa, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä näiden suositusten toimeenpanemiseksi. Joku raja! -työvaliokunta yhtyy näihin suosituksiin.

SUOSITUKSET OIKEUSMINISTERIÖLLE

Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi

Rikksentorjuntaneuvoston laatima kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi (Oikeusministeriön julkaisuja 2005:2) hyväksyttiin rikksentorjuntaneuvoston kokouksessa 10.12.2004. Ohjelman tavoitteena on ollut vakavan väkivallan seurausten vähentäminen ja ohjelmaan on sisällytetty erillisenä keskeisenä osa-alueenaan naisiin kohdistuva väkivalta.

Joku raja! -työryhmä pitää kansallisen väkivallan vähentämishojelman laatimista myönteisenä. Myönteistä on myös naisiin kohdistuvan väkivallan sisällyttäminen ohjelmaan. Ministeriön ohjelma painottaa erityisesti väkivallan vakavien seurausten (kuolema, sairaalahoidon tarve) vähentämistä. Vaikka tavoite on hyvä, lähestymistapa on ongelmallinen naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan estämisen näkökulmasta. Lähisuhdeväkivalta alkaa usein lievänä, pysyy pitkään piilossa ja muuttuu pitkittyessään vakavaksi. Jatkuva väkivalta ja pelko aiheuttavat naiselle ja myös perheen lapsille vakavan trauman, jolla voi olla pitkäkestoiset seuraukset. Siksi on tärkeää puuttua myös lievään väkivaltaan ja sen uhkaan. Näin myös ehkäistään ennalta vakavaa väkivaltaa.

Ohjelmassa väkivaltaa selitetään suurelta osin alkoholin käytöllä, syrjäytymisellä ja mielenterveysongelmilla. Em. ongelmien ehkäisy on tärkeää. Ne voivat osaltaan kärjistää naisiin kohdistuvaa lähisuhdeväkivaltaa, mutta eivät selitä sitä kokonaisuudessaan. Ilmiön taustalla ovat usein sukupuolten väliseen historialliseen epätasa-arvoon liittyvät syyt, kuten naisten heikompi asema perheessä ja yhteiskunnassa. Toisaalta väkivalta myös estää sukupuolten välisen tasa-arvon kehittymistä.

Väkivallan torjunnan strategioista ohjelmassa painottuvat vuorovaikutus- ja tilannetorjuntamallit. Näiden mallien soveltaminen lähisuhdeväkivaltaan ja seksuaaliseen väkivaltaan on erittäin ongelmallista, sillä ne pyrkivät myös uhrin vastuuttamiseen väkivallasta. Vastuu väkivaltaisesta käyttäytymisestä on aina tekijällä ja uhrin syyllistämistä on kaikin keinoin vältettävä. Uhrin vastuun korostaminen nostaa entisestään kynnystä ilmoittaa väkivallasta poliisille tai hakea apua muuta kautta, millä on myös ohjelman tavoitteiden kannalta kielteiset seuraukset.

Vaikka ohjelma sinänsä on tarpeellinen, Joku raja! -työryhmä suosittelee yllä mainituista syistä ensisijaisesti, että hallitus laatii erillisen kansallisen, poikkihallinnollisen toimintaohjelman naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi, jotta myös tähän ongelmaan pystytään tarttumaan tehokkaasti.

Joku raja! -työryhmä kannattaa suositusta ohjelman toteuttamiseksi perustettavasta koordinaatiokeskuksesta ja pitää hyvänä havaintoa, että koordinaatiokeskuksessa on oltava asiantuntemusta naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksistä. Tämän asiantuntemuksen on oltava riittävän vahvaa. Koordinaatiokeskuksen toimintaan on lisäksi varattava riittävästi budjettivaroja.

Joku raja! -työryhmä pitää myönteisenä, että ohjelman osalta on järjestetty laaja lausuntokierros. Työryhmä toivoo, että nais- ja muiden kansalaisjärjestöjen mielipiteet ja asiantuntemus otetaan huomioon ohjelman toteuttamisvaiheessa ja koordinaatiokeskuksen kokoonpanoa harkittaessa.

Lainsäädäntö

Sovittelu

Rikosasioiden sovittelutoimintaa ei ole säännelty voimassa olevassa lainsäädännössämme. Hallituksen esitys HE 93/2005 tuo tilanteeseen muutoksen. Rikosasioiden sovittelu määritellään ehdotuksessa tilanteeksi, jossa rikoksen osapuolille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi.

Sovittelun lopputulos voi vaikuttaa olennaisesti asianosaisten oikeusasemaan. Sovinnolla voi olla merkitystä syyttäjän harkitessa syyttämättä jättämistä ja sovinto on myös säädetty rangaistusta lieventäväksi seikaksi rikoslain yleisiä oppeja koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä (laki rikoslain muuttamisesta 515/2003).

Sovittelutoiminta on Suomessa painottunut rikosasioihin ja lasten ja nuorten tekemiin rikoksiin. Nuorten tekemien rikosten suhteen sovittelu tarjoaa hyvän mahdollisuuden kehittää nuorten vastuuntuntoa ja katkaista alkava rikoskierre.

Perhe- ja lähisuhdeväkivalta on rikos ja ihmisoikeusloukkaus ja on kyseenalaista, voidaanko restoratiivisen oikeuden periaatteita käyttää näissä tapauksissa. Lähisuhdeväkivaltilanteille on luonteenaomaista, että jatkuva väkivalta tai sen pelko aiheuttavat epätasapainoa osapuolten keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on näissä tilanteissa helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa, eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään. Lähisuhdeväkivaltilanteissa on vaikea havaita, onko uhria painostettu sovitteluun vai ei. Painostaminen voi olla niin hienovaraista ja monimuotoista, että uhri ei itsekään tunnista sitä. Lähisuhdeväkivaltilanteissa on vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti ja siitä, että osapuolet kokevat olonsa tasavertaisiksi ja turvallisiksi. Myöskään uhrin turvallisuutta sovittelun jälkeen ei kyetä takaamaan.

Tämän on todennut myös Euroopan neuvoston ministerikomitea, jonka antamassa suosituksessa rikosasioiden sovittelusta suositellaan sovittelukokouksen kulkua valvottavaksi siten, että osapuolet kunnioittavat toisiaan ja voivat tuntea olonsa turvallisiksi ja miellyttäväksi. Jos tämä ei toteudu, tapaus ei ole sopiva soviteltavaksi vaan tulee siirtää takaisin rikosoikeusviranomaisille.

Hallituksen esityksessä ei rajata sitä, minkä tyyppisiä rikoksia sovittelussa voidaan käsitellä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että *lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia ei tulisi pääsääntöisesti ollenkaan ottaa soviteltavaksi ja lähisuhdeväkivaltaa sisältävien rikosten sovitteluun tulisi suhtautua pidättyvästi (1:3§).*

Joku raja! -työryhmä katsoo, että seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule missään tapauksessa sovitella. Väkivalta on aina rikos, josta on seurattava asianmukainen rangaistus.

Naisiin kohdistuvan väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistö

Naisiin kohdistuvan väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistön uudistamista tulee selvittää käyttäen apuna esim. Ruotsin Kvinnofrid -uudistusta. Joku raja! -työryhmä pitää hyvänä, että asia on huomioitu kansallisessa ohjelmassa väkivallan vähentämiseksi (s.74). Kvinnofrid-uudistuksen myötä Ruotsissa on otettu käyttöön kriminalisointi, jossa huomioidaan naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet kuten että teot voivat ajoittua pitkälle aikavälille, ja että osa teoista voi olla rangaistavia ja osa ei. Tällä hetkellä Suomen rikoslaki ei anna erityismerkitystä sille, onko pahoinpitely tapahtunut lähisuhteessa tai sille, muodostuuko teko pitkään jatkuneesta pahoinpitelyjen ja henkisen, taloudellisen tai seksuaalisen vallankäytön tapahtumasarjasta. Rikoslaki ei toisin sanoen ota huomioon lähisuhdeväkivallan erityisluonnetta. On tärkeää, että yhteiskunta osoittaa lainsäädäntökeinoin millaista käytöstä pidetään vakavana väkivaltana ja rikoksena. Ruotsin mallin mukaisesti tulisi harkita ns. "naisrauhapykälän" ottamista lakiin.

Asianomistajarikosstatuksen merkitys

Olisi harkittava, tuleeko lievän pahoinpitelyn ja laittoman uhkauksen "asianomistajarikosstatus" poistaa. Näiden rikosten osalta poliisi aloittaa esitutkinnan vain, jos asianomistaja vaatii syytetylle rangaistusta. Syytteen nostamisen edellytyksenä on asianomistajan syyttämispyyntö. Näissä tilanteissa on hankalaa, että rikoksen tutkiminen riippuu siitä, vaatiiko asianomistaja tekijän rankaisemista. Käytännössä on myös ilmennyt, että poliisi pitää toisinaan vakaviakin tekoja lievinä pahoinpitelyinä ja, jos asianomistaja ei vaadi syytetylle rangaistusta, nämä rikokset jäävät ilmoittamatta syyttäjälle.³³ Perheväkivaltatapauksissa poliisin olisi aina tehtävä esitutkinta riippumatta siitä, vaatiiko asianomistaja syytteen nostamista tai rangaistusta tekijälle. Syyteharkinta on jätettävä syyttäjän tehtäväksi.

³³ Siren & Tuominen; Pahoinpitelyrikokset, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 197/2003

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.³⁴ Ns. vakaan tahdon pykälä tulisi poistaa myös raiskausrikoksia sekä lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä koskevasta lainsäädännöstä. Pahoinpitely ja raiskaus ovat rikoksia, joista ei saa jättää rankaisematta.

Pahoinpitelyn syyttämättä jättäminen on kuitenkin edelleen mahdollista oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 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. Käytännössä saavutetulla sovinnolla voi olla merkittävä asema pahoinpitelyn syyttämättä jättämisen perusteena. On tavallista, että perheväkivaltatapauksia ohjataan sovitteluun. Saavutettu sovintosopimus lähetetään tiedoksi syyttäjälle, joka tekee sen jälkeen ROL 1:8:n 1 kohdan nojalla päätöksen syyttämättä jättämisestä. Huomionarvoista on, että syyttämättä jättämispäätös voi perustua myös tekijän pyrkimykseen osallistua sovitteluun, eli syyttämättä jättämisen edellytyksenä ei ole saavutettu sovinto.³⁵ Hallituksen esityksessä todetaan, että asianomistajan ja epäillyn kuuluminen samaan perheeseen ei sellaisenaan ole peruste syytteen nostamatta jättämiselle. Kyseiset lainkohdat mahdollistavat vakaan tahdon pykälän kumoamisen jälkeenkin sen, että asianomistajan "vakaa tahto" lähisuhdeväkivaltatilanteissa voi johtaa syytteen nostamatta jättämiseen.³⁶

Tyttöjen sukuelinten silpominen

Suomessa ei ole erillistä, tyttöjen sukuelinten silpomisen 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 asema

Rikoksen uhrin asemaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Tällä hetkellä oikeudenkäyntiavustaja voidaan määrätä asianomistajalle, jolla on korvausvaatimus virallisen syyttäjän ajamassa asiassa, jos sitä asianomistajan ja rikoksesta epäillyn välinen suhde huomioon ottaen on pidettävä perusteltuna.³⁷ On myönteistä, että asianomistaja saa perheväkivaltatilanteissa oikeudenkäyntiavustajan riippumatta hänen tulo- tai varallisuustasostaan, mikäli asianomistajalla on korvausvaatimus. Perheväkivaltatapauksissa uhrille tulisi määrätä oikeudenkäyntiavustaja kaikissa tapauksissa riippumatta siitä, että onko hänellä rahallista korvausvaatimusta vai ei.

Tällä hetkellä oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö ovat vaihtoehtoiset. 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.³⁸ Joku raja! -työryhmä pitää hyvänä hallituksen esitystä (HE 271/2004), joka mahdollistaa sekä oikeudenkäyntiavustajan että tukihenkilön määräämisen.

On tärkeää, että perheväkivaltaa kokeneille on tarjolla myös asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa vaikka kysymyksessä ei olisi vielä fyysinen väkivalta. Koska perheväkivaltatapaukset vaativat erityistä ammattiosaamista ja perheväkivaltaan liittyy sekä siviili- että rikosoikeudellisia kysymyksiä on tärkeää,

³⁴ Rikosuhritoimikunnan mietintö 2001:5 s.23

³⁵ Johanna Niemi-Kiesiläinen; Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta s. 274

³⁶ HE 144/2003 s.21

³⁷ ROL 2 luku 1 a §

³⁸ ROL 2 luku 3 §

että oikeudellista neuvontaa antavat tahot, joilla on ko. ilmiön asiantuntemusta. On myös oleellista, että perheväkivaltaa kokenut voi saada maksutonta neuvontaa riippumatta siitä, onko kysymys siviilivai rikosasiasta. Tällä hetkellä maksuttoman oikeudenkäyntiavustajan voi saada vain rikosasiaan. Perheväkivaltaa kokeneen kokonaisvaltainen auttaminen on tärkeää.

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

Lasten huolto- ja tapaamisoikeudet avioerotilanteissa

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 vaikuttavana seikkana se, että puoliso on kohdistanut väkivaltaa kumppaniinsa, vaikka väkivalta ei suoranaisesti olisi kohdistunut lapseen. Lapsen näkemä väkivalta on aina väkivaltaa lasta kohtaan. Lasten ja vanhempien välisten valvottujen tapaamisten järjestämisestä tulee säätää pikaisesti lailla ja tapaamispaikkojen lukumäärää tulee lisätä entisestään. Tällä hetkellä monissa kaupungeissa ei ole yhtään valvottuja tapaamisia järjestävää tapaamispaikkaa.

Väkivallan ehkäiseminen

Koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan syistä, seurauksista ja ehkäisytoista, 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.

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 vaan pikemminkin päinvastoin.

Koska lapsia koskevissa asioissa määrävänä periaatteena on lapsen edun toteutuminen, on tärkeää, että käräjäoikeus kykenee ottamaan nykyistä nopeammin käsiteltäväksi lasten huolto- ja tapaamisoikeutta koskevat asiat. Tällä hetkellä saattaa kulua useita kuukausia ennen kuin asia on esillä käräjäoikeudessa. Perheväkivaltilanteissa tämä välitila saattaa pahimmissa tapauksissa vaarantaa lasten turvallisuuden.

Rangaistuskäytäntö

Rangaistusjärjestelmää tulisi täydentää selvittämällä mahdollisuuksia liittää väkivallan katkaisemiseen tähtäävä ohjelma osaksi rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää.

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 ja niiden toimeenpanoa seurataan. Esimerkkinä hyvästä käytännöstä voidaan mainita ns. Porvoon malli, jossa naisiin kohdistuva väkivalta on huomioitu kattavasti kunnan turvallisuussuunnitelmassa.

SUOSITUKSET SISÄASIAINMINISTERIÖLLE

Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäasiainministeriö on valmistellut sisäisen turvallisuuden ohjelman, jonka tavoitteena on lisätä arjen turvallisuutta. Ohjelmassa painotetaan yksilön näkökulmaa. 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 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.³⁹

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. Tärkeää olisikin kaikin tavoin rohkaista lähisuhteissaan väkivaltaa kokeneita ilmoittamaan siitä poliisille ja hakemaan apua.

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 / rikosentorjuntaohjelmissa.

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.

Joku raja! -työryhmän neljäs huolenaihe koskee em. STM:n ohjelman sisältöä. STM:n toimintaohjelma kutistui alkuperäisestä muodostaan käsittämään vain murto-osan siinä aiemmin mainittuja

³⁹ 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.

toimenpiteitä ja rajattiin poikkihallinnollisen lähestymistavan sijaan koskemaan vain STM:n hallinnonalaa. Ohjelmalla pyritään palveluverkoston parantamiseen, lasten ja nuorten auttamisen tehostamiseen ja ammatillisen osaamisen kehittämiseen. Vaikka nämä tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, supistuksilla tulee olemaan vaikutus myös siihen, miten sisäisen turvallisuuden ohjelma saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Joku raja! -työryhmä katsoo, että Suomen tulee viipymättä suunnitella ja toteuttaa kansallinen, poikkihallinnollinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta mainitaan yhtenä väkivaltarikollisuuden osa-alueena. 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 jäävät 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, sillä väkivallan tekijä on usein naisen läheinen (esim. puoliso). Noin 90 prosentissa lähisuhdeväkivaltatapauksista tekijä on mies ja uhri nainen.⁴⁰ 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.

Kuntien väkivallan vastainen työ

Amnesty Internationalin Suomen osasto julkaisi syyskuussa 2005 valtakunnallisen selvityksen kuntien naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä. Selvitys paljasti suuria puutteita kuntapäätäjien sitoutumisessa väkivallan ehkäisyyn: Vain viisitoista kuntaa vastanneista 97:stä ilmoittaa tehneensä aihepiiristä oman toimintaohjelman (5 kuntaa) tai sisällyttäneensä sen kunnan turvallisuus-, rikosentorjunta- tai hyvinvointiohjelmaan (10 kuntaa). Vakavia puutteita oli myös kuntien naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen laajuutta koskeissa tiedoissa, väkivallan vastaisen työn koordinoinnissa, viranomaisyhteistyössä ja tiedonkulussa eri toimijoiden välillä.

Ne Amnestyn kuntakyselyyn vastanneet kunnat, joissa on poliittisesti hyväksytty ohjelma, osoittautuivat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn pioneereiksi omalla alueellaan. Useimmiten näissä kunnissa on joko käytössä tai kehitteillä palveluketjumalli väkivallan kaikkien osapuolten kokonaisvaltaiseksi auttamiseksi, kunnissa toimii moniammatillinen työryhmä, joka keskittyy lähisuhdeväkivaltaan, tai paikkakunnalla on pitkälle kehittynyttä viranomais- ja järjestöyhteistyötä. Joissain tapauksissa kuntaan on myös nimetty erillinen vastuu- tai yhteyshenkilö.

Sisäministeriön on varmistettava, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy on keskeinen osa kuntien turvallisuussuunnitelmia. Kuntia on ohjeistettava mahdollisimman konkreettisin mallein ja esimerkein siitä, millaisia naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia turvallisuussuunnitelmiin on syytä sisällyttää ja miten niitä tulee toteuttaa käytännössä.

⁴⁰ Eri tutkimuksissa ko. suhdeluku naisten ja miesten välillä vaihtelee. Kattava katsaus eri tutkimuksista saatujen suhdelukujen vertailuun teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2004): Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta. Helsinki, WS.

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.

Sisäministeriön tulee varmistaa riittävä koulutus myös 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 kehoartalomake. Lomakkeen avulla potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot saadaan kirjattua tarkemmin, mikä tukee lääkärinlausuntojen kirjoittamista sekä poliisin ja syyttäjän toimintaa.⁴¹

Rikosasioiden sovittelutoimintaa ei ole säännelty voimassa olevassa lainsäädännössämme, mutta hallituksen esitys HE 93/2005 tuo tilanteeseen muutoksen. Lähisuhdeväkivallan sovittelu on tällä hetkellä mahdollista Suomessa, eikä hallitus esitä asiaan muutosta.

Lähisuhdeväkivaltatilanteille on luonteenomaista, että jatkuva väkivalta tai sen pelko aiheuttavat epätasapainoa osapuolten keskinäisissä valtasuhteissa. Uhri on näissä tilanteissa helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään.

Lähisuhdeväkivaltatilanteissa on vaikea havaita, onko uhria painostettu sovitteluun vai ei.

Painostaminen voi olla niin hienovaraista ja monimuotoista, että uhri ei itsekään tunnista sitä.

Lähisuhdeväkivaltatilanteissa on vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti ja siitä, että osapuolet kokevat olonsa tasavertaisiksi ja turvallisiksi. Myöskään uhrin turvallisuutta sovittelun jälkeen ei kyetä takaamaan.

Edellä mainitusta johtuen seksuaalirikoksia, lähisuhdeväkivaltaa tai aikuisten lapsiin kohdistamaa väkivaltaa ei tule sovittaa. Hyvä käytäntö on ns. Espoon malli, jossa perheväkivaltatapauksia ei ohjata sovitteluun.⁴²

⁴¹ <http://www.om.fi/haaste/23334.htm>

⁴² Poliisi neuvoo väkivallan tekijää ottamaan yhteyttä Espoon Lyömättömään Linjaan tai toimittaa tekijän yhteystiedot Lyömättömään Linjaan tämän suostumuksella. Lyömättömän Linjan tavoitteena on sitouttaa mies Väkivallan katkaisu -ohjelmaan. Ohjelmaan osallistuminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mies vältyisi siten syytteeltä tai rangaistukselta. 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, jos perheessä on lapsia, myös lasten tilanteen. Espoon poliisi tekee tiivistä yhteistyötä myös sosiaaliviranomaisten kanssa erityisesti, jos perheessä on lapsia. Näin huomioidaan kaikki osapuolet.

Poliisin rooli lakimuutosten toteutumisen valvomisessa

Viimeaikaiset rikoslainuudistukset, joissa poistettiin ns. vakaan tahdon pykälä ja lähestymiskieltoa täydennettiin perheensisäisellä lähestymiskielloilla, parantavat väkivallan kohteeksi joutuneiden naisten asemaa. Nämä lakimuutokset tuovat uusia haasteita poliisille.

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

Uhrin "vakaan tahdon" huomioivan pykälän poistamisen myötä pahoinpitelyistä on tullut virallisen syytteen alaisia rikoksia. Käytännössä on ilmennyt, että poliisi pitää toisinaan vakaviakin tekoja lievinä pahoinpitelyinä ja jättää siksi ilmoittamatta niistä syyttäjälle.⁴³ Sisäasiainministeriön on varmistettava, että poliisin toimintaperiaatteet ovat samanlaiset kaikkialla Suomessa: lievän pahoinpitelyn ja pahoinpitelyn "rajalla" olevat tapaukset on aina saatettava syyttäjän tietoon. Myös tässä asiassa hyvä käytäntö löytyy Espoosta, jossa poliisi tarkastelee tapauksia kokonaisvaltaisesti. Kaikki pahoinpitelyt, myös lievät, tutkitaan ja lähetetään pääsääntöisesti syyteharkintaan.

Poliisien ja syyttäjien ei tule käyttää lähisuhdeväkivaltarikoksissa sovittelua syyttämisen vaihtoehtona.

Ulkomaalaishallinto ja ihmiskaupan ehkäisy

Maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden tilanne

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 säilytettäville pitäisi antaa heti säilönoton yhteydessä kirjallista tietoa heidän oikeuksistaan sellaisella kielellä, jota he ymmärtävät.⁴⁴ 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. On tärkeää, että tätä perustetta myös sovelletaan käytännössä ja em. ihmisoikeusloukkauksia pakeneville naisille myönnetään turvapaikka.

Ihmiskauppa

Valtioneuvosto hyväksyi 25. elokuuta ihmiskaupanvastaisen toimintasuunnitelman. Päätöksen mukaan vastuu toimintasuunnitelman toimeenpanosta annettiin työministeriölle yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Tämän lisäksi sisäasiainministeriössä on valmisteilla ministeriön oma

⁴³ Siren ja Tuominen. Pahoinpitelyrikokset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 197/2003

⁴⁴ Euroopan kidutuksen vastaisen komitean mietintö.HS 15.6.2004,
<http://www.hallitus.fi/vn/liston/base.lsp?r=86304&k=fi&old=376>

ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Joku raja! -työryhmä pitää tätä kehitystä erittäin myönteisenä. Tällä hetkellä tärkeintä on ryhtyä välittömästi toteuttamaan valtioneuvoston hyväksymää toimintasuunnitelmaa. Tärkeää on myös varata toimintasuunnitelman toteutukseen riittävästi korvamerkittyä rahaa valtion budjettiin ja seurata suunnitelman toimeenpanoa tiiviisti.

Ihmiskaupan vastaista työtä varten perustettavan toimintasuunnitelman seurantaryhmän tulee olla laaja-alainen ja koostua eri sektorien toimijoista. Kokoonpanossa tulee huomioida myös ne sektorit, jotka eivät olleet edustettuina suunnitelman laatineessa työryhmässä ja joiden edustamaa asiantuntemusta tarvitaan suunnitelman toimeenpanossa, kuten lapsen oikeuksien asiantuntemus ja ammattiyhdistysliikkeen edustus.

Seurantaryhmän työssä tulee myös selkiyttää eri toimijoiden tehtäväalueet ja yhteistoiminnan linjat. Ihmiskaupan vastaisen työn sujumisen kannalta on tärkeää rakentaa luottamusta ja yhteiset pelisäännöt viranomaisten ja kolmannen sektorin kesken.

Toimintasuunnitelmassa on täysin riittämättömästi kiinnitetty huomiota ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn. Jatkokäytöksessä ennaltaehkäisy tulisi nostaa ensimmäisten tavoitteiden joukkoon. Ennaltaehkäisyssä on keskeisintä ja tehokkainta puuttua ihmiskauppaa synnyttäviin ja ylläpitäviin tekijöihin. Tehokkainta ihmiskaupan ehkäisyä on kysynnän vähentäminen.

Jatkokäytöksessä tulee kiinnittää huomiota myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ulkomailla. Asia on toimintasuunnitelmassa mainittu, mutta sitä koskevia toimenpide-ehdotuksia ei ole.

Joku raja! -työryhmä katsoo, että toimintasuunnitelman toimeenpanon ensi vaiheessa tulee käynnistää keskeisten tahojen koulutus ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Koulutusta tulee antaa kaikille ihmiskaupan uhrien parissa työskenteleville tahoille, niin viranomaisille kuin palvelujärjestelmän keskeisille toimijoille. Toimintasuunnitelmassa tällaisina tahoina on mainittu ensinnäkin poliisi sekä tulli- ja rajavartiolaitosviranomaiset, toiseksi palvelujärjestelmän keskeiset toimijat, kuten terveydenhuollon, sosiaali-, koulu- ja nuorisotoimen sekä seurakuntien, lastensuojelun ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö. Myös työmarkkinajärjestöjen henkilöstö tulisi herkehtää huomaamaan ihmiskaupan mahdollisuus. Kolmantena ryhmänä mainitaan käytännön tason tunnistamisessa keskeiset kuntien, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen etsivää työtä tekevät työntekijät sekä henkilöt, jotka toimivat vastaanotto- ja päivystysyksiköissä sekä palvelevissa puhelimissa.

Toinen kiireellinen tehtävä on toimivan palvelujärjestelmän luominen ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ja suojelemiseksi. Toimintasuunnitelman korostama uhrilähtöinen näkökulma edellyttää tätä. Toimiva palvelujärjestelmä voi osaltaan ehkäistä ongelman pahenemista. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän käynnistymisessä on olennaista, ettei kiinnitetä huomiota ihmiskaupan rikosoikeudelliseen näyttökynnykseen. Henkilön auttamisen on käynnistytävä pelkästään sen perusteella, että hänen voidaan epäillä olevan ihmiskaupan uhri. Uhrien auttamisjärjestelmää luotaessa on myös tärkeää, että kaikki toimijat tietävät, mihin ja kenen puoleen kääntyä. Siksi tulisi kehittää viranomaisten yhteys- tai tiedotuspiste, joka voi koota tietoa ja tiedottaa ihmiskaupan uhreille tarjolla olevista palveluista.

Ihmiskaupan uhrien tarvitseman tilapäisissä asumisjärjestelyissä tulee ottaa huomioon uhrien tilanteen moniongelmaisuus ja fyysisen väkivallan uhka. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan esimerkiksi vastaanottokeskukset eivät tämän vuoksi sovellu uhrien majoittamispaikaksi.

Sisäasiainministeriön johtama poikkihallinnollinen työryhmä esitti lokakuussa 2005 ulkomaalaislain täydentämistä niin, että ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa Suomessa. Esityksen mukaan lupa myönnettäisiin henkilölle, jota perustellusti voidaan epäillä ihmiskaupparikoksen uhriksi ja joka on valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikoksen selvittämiseksi. Lupa voidaan myöntää vuodeksi, ja tarvittaessa se voidaan uusia. Oleskelulupa voidaan myöntää myös ilman viranomaisyhteistyötä, jos luvan epääminen on ilmeisen kohtuutonta. Ennen oleskelulupaa uhrille voidaan antaa harkinta-aika, jolloin uhri voisi toipua kokemuksistaan ja päättää, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Harkinta-aika myönnettäisiin tapauskohtaisesti ja olisi vähintään 30 vuorokautta, enintään kuusi kuukautta.

Esityksen taustalla oleva EU-direktiivi (2003/81/EY) velvoittaa jäsenvaltioita tietyin edellytyksin myöntämään oleskeluluvan sellaisille kolmannen valtion kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupan tai laittoman maahantulon avustamisen torjumiseksi. Ennen oleskeluluvan myöntämistä samoin kuin sen jälkeen jäsenvaltioiden tulee varmistaa muun muassa henkilön toimeentulo ja kiireellinen sairaanhoito. Harkinta-ajan kesto ja alkamishetki määritellään kansallisen lainsäädännön mukaan. Direktiivi on saatettava voimaan 6.8.2006 mennessä.

Joku raja! -työryhmä painottaa, että ihmiskaupan uhrin turvallisuuden takaaminen ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen tulee olla toimenpiteen ensisijainen tavoite. Yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys esitetyn oleskeluluvan myöntämiselle. Lakia täydennettäessä tulisi huomata, että EU:n direktiivi ei aseta jäsenvaltioille esteitä suotuisempien säännösten antamiselle. Kansainvälisten esimerkkien perusteella on todennäköistä, että 30 vuorokauden minimiharkinta-aika on käytännössä riittämätön. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan harkinta-aika tulisi olla vähintään kolme kuukautta.

Olosuhteet, joissa ihmiskaupan uhri voidaan palauttaa kotimaahansa, tulee määritellä. Palauttamista ei saa 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.

Siviilikriisinhallinta

Laki suomalaisten osallistumisesta siviilikriisinhallintatehtäviin tuli voimaan 30.12.2004. Laki ei sinällään kiinnitä huomiota siihen, miten lain toimiala vaikuttaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Lain mukaisesti kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaaisessa julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa sisäasiainministeriö. Täten tasa-arvolain velvoittama virkamiehen velvollisuus edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa omissa työtehtävissään koskee myös kriisinhallintaan osallistuvia henkilöitä. Työnantajalla on velvollisuus huolehtia tasa-arvolaisissa määriteltyjen työnantajavelvoitteiden toteuttamisesta.

Siviilikriisinhallinta kuuluu hallinnollisesti sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Siviilikriisinhallinta tulisi kokonaisuudessaan sisällyttää ministeriöissä tehtävään toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun. Koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseksi tulisi tehdä perusteellinen kartoitus nykyisestä toiminnasta ja toiminnan ohjeistuksesta ja kehittää siviilikriisinhallintatoimintaa kokonaisuutena vastaamaan kansallisia ja kansainvälisiä normeja.

Toiminnallisen tasa-arvon suunnitelman tulisi sisältää ainakin seuraavat osa-alueet: rekrytointi, seksuaalisen häirinnän estäminen, siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvan henkilöstön yksilökohtaisen arvioinnin kehittäminen ja koulutuksen kehittäminen.

Tasa-arvolain noudattamisessa siviilikriisinhallinnan yhteydessä tulee huomioida vuonna 2000 YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymä päätöslauselma 1325 sekä siitä kansainvälisesti tehtyjen vuosittaisarvioiden suositukset. Samoin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ESDP) puitteissa käynnistetyille operaatioille hyväksytyt käyttäytymissäännöt (Generic Standards of Behavior for ESDP Operations) on huomioitava. Päätöslauselmassa 1325 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 systemaattisesti sisällytettävä ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulma, mikä tarkoittaa muun muassa sukupuolitietoisien projektisuunnittelun, -toteutuksen ja -arvioinnin taitojen tukemista asiantuntijoita lähtökoulutettaessa. Sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää koulutuksena omana osionaan, mutta koulutusta koordinoivan tahon tulee huolehtia siitä, että myös muut kurssisisällöt ja kouluttajat osaavat sisällyttää näkökulman omaan koulutukseensa (esim. demokratia ja hyvä hallinto, oikeusvaltioperiaate, media, raportointitaidot, kulttuurituntemus ja koulutuksen sisältämät käytännön

harjoitukset). Osallistujille tulisi tehdä selväksi, että kyseessä on osaamisalue, jota heiltä edellytetään varsinaisessa operaatiossa. Asianmukaisen koulutuksen lisäksi sisäasiainministeriön olisi luotava selkeä säännöstö siitä, mitä suomalaisen asiantuntijan tulee osata. Sukupuolinäkökulman hallinnan olisi sisällyttävä em. säännöstöön.

Naisten lukumäärää on kasvatettava kaikissa operaatiossa ja kaikilla tasoilla. Asiantuntijarekisteriä tulisi kehittää niin, että sitä markkinoitaisiin ja siitä tiedotettaisiin siten, että mahdollisimman moni ammattitaitoinen ja käytettävissä oleva nainen voisi liittää omat tietonsa rekisteriin. Sukupuolen merkitys on huomioitava myös henkilövalintoja tehtäessä.

Sisäasiainministeriön virkamiesten tulee pitää sukupuolten välisen tasa-arvon kysymykset esillä kaikissa ESDP-operaatiossa, ml. niiden suunnittelu, koulutus ja operatioiden onnistuneisuuden arviointi. On huomattava, että nyt käynnissä olevan EU:n Acehin monitorointimission tehtävänkuvaukset ja operatiivinen suunnitelma eivät painota sukupuolinäkökulman toteuttamista, eivätkä sen hallitsemisen tärkeyttä operaatiossa.

EU:n ministerineuvoston kokouksessaan 7.11.2005 hyväksymä asiakirja päätöslauselman 1325 toimeenpanosta EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (13566/05) antanee sukupuolinäkökulman edistämiseen työkaluja.

SUOSITUKSET TYÖMINISTERIÖLLE

Naisiin kohdistuva väkivalta työpaikoilla

Kaikkinaisen naisten syrjinnän kieltävän sopimuksen (ns. CEDAW-sopimus) 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. Vuoden 2004 Työolobarometrin mukaan 6 % kaikista palkansaajista oli vuoden aikana joutunut vähintään kerran väkivallan tai sen uhan kohteeksi työssään. Naisista osuus on keskimäärin korkeampi, 9 %. Eniten väkivaltaa kokeneita on kuntien työntekijöiden joukossa. Teollisuudessa sekä väkivallan kohteeksi joutumishavaintoja että omakohtaisia kokemuksia on selvästi vähemmän kuin muilla sektoreilla.⁴⁵

Suomalaisten turvallisuus -selvityksen mukaan naisten kokema työpaikkaväkivalta on johdonmukaisesti lisääntynyt vuodesta 1980 alkaen. 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), opetuslalla tapauksia oli 10 000 (6 000 tapausta vuonna 1997). Naisten kokeman työpaikkaväkivallan kasvu näkyy muun muassa siten, että 35-44-vuotiaiden vammaan johtaneet väkivaltatapaukset ovat lisääntyneet (kaikkiaan 9 000 tapauksella vuodesta 1997). Naisille vamman aiheuttaneiden työpaikkaväkivaltatapausten lisäys keskittyi hoitoalalle. Naisten huolestuneisuus väkivallan kohteeksi joutumisesta työtehtävissä on hieman lisääntynyt.⁴⁶

Lainsäädäntö Suomessa

Kesäkuun alussa 2005 voimaan tullut tasa-arvolain muutos määrittelee seksuaalisen häirinnän sekä häirinnän sukupuolen perusteella syrjinnäksi. Myös käsky tai ohje harjoittaa sukupuoleen perustuvaa häirintää on lain mukaan syrjintää. Työnantajan tulee huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi.

Seksuaalinen häirintä voi ilmetä ainakin seuraavin tavoin: sukupuolisesti vihjailevat eleet tai ilmeet; härskit puheet, kaksimieliset vitsit sekä vartaloa, pukeutumista tai yksityiselämää koskevat huomautukset tai kysymykset; pornoaineistot, seksuaalisesti värityneet kirjeet, puhelinsoitot tai sähköpostit; fyysinen koskettelu; sukupuoliyhteyttä tai muuta sukupuolista kanssakäymistä koskevat ehdotukset tai vaatimukset; raiskaus tai sen yritys.⁴⁷

Uuden lain mukaan työnantaja on nyt velvoitettu puuttumaan myös sukupuoleen perustuvaan häirintään, joka viittaa henkilön sukupuoleen liittyvään ei-toivottuun käytökseen, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista. Tällainen häirintä voi ilmetä esimerkiksi halventavana puheena toisesta sukupuolesta, toisen sukupuolen alentamisena tai työpaikkakiusaamisena silloin, kun se perustuu kiusatun sukupuoleen.

Sukupuolinen huomio muuttuu häirinnäksi, jos sitä jatketaan, vaikka kohteeksi joutunut ilmaisee pitävänsä sitä loukkaavana tai vastenmielisenä. Vastuu häirinnän poistamisesta siirtyy työnantajalle siinä vaiheessa, kun työnantaja on havainnut häirinnän tai saanut siitä tiedon. Työnantajan on tällöin ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin häirinnän poistamiseksi. Vain työnantajalla on riittävän tehokkaat valtuudet ja keinot ryhtyä toimiin häirintään syyllystyneen osalta: häiritsijälle annettava huomautus, varoitus ja viime vaiheessa työsuhteen irtisanominen tai purku. Toimet voivat sisältää myös työtehtävien tai työpaikkojen uudelleen järjestelyn, mutta niillä ei saa heikentää häirityn asemaa. Jos häirintä tai ahdistelu sisältää fyysisen koskemattomuuden tahallisen loukkauksen, asiasta tulee ilmoittaa poliisille.

⁴⁵ Pekka Ylöstalo: Työolobarometri, Lokakuu 2004, Työelämän laadun muuttumista kuvaavaa aineistoa, Verkkoersio toukokuu 2005. Työministeriö: TTO-tiimi, www.mol.fi

⁴⁶ Suomalaisten turvallisuus 2003 -selvitys. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

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

⁴⁷ Seksuaalinen ja sukupuoleen perustuva häirintä. Tasa-arvovaltuutetun toimisto. <http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/tasa-arvovaltuutettu/hairinta.htx>

Tasa-arvolaki koskee myös syrjintää transsukupuolisuuden perusteella mutta ei seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Sen sijaan yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltä sisältää syrjinnän sukupuolisen suuntautumisen (seksuaalisen suuntautumisen) tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä näillä perusteilla kielletään myös perustuslaissa, työsopimuslaissa ja rikoslaissa. Yhdenvertaisuuslaissa säädetään myös siitä, miten syrjinnän käsitteellä tarkoitetaan sekä vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä.

Työturvallisuuslaki nostaa esiin väkivallan uhkan sekä häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun. Jos työssä on ilmeinen väkivallan uhka, työpaikalla tulee olla asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt ja mahdollisuus avun hälyttämiseen. Työnantajan on myös laadittava menettelytapaohjeet, joissa ennakolta kiinnitetään huomiota uhkaavien tilanteiden hallintaan ja toimintatapoihin, joilla väkivaltilanteen vaikutukset työntekijän turvallisuuteen voidaan torjua tai rajoittaa.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työntekijöitä, mukaan lukien esimiesasemassa olevia, olemaan häiritsemättä toisiaan. Häirinnällä ja epäasiallisella kohtelulla tarkoitetaan myös sukupuolista häirintää ja epäasiallista kohtelua. Lain yleisperusteluissa todetaan, että jos työpaikalla esiintyy häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, se kohdistuu useimmiten naiseen, on kysymys sitten henkisen väkivallan kokemuksista tai sukupuolisesta häirinnästä.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajan puuttumaan häirintään tai muuhun epäasialliseen kohteluun ja poistamaan epäkohdan. Jos työnantaja ei lopeta häirintää ja työntekijä saa häirinnästä haittaa terveydelleen, työnantajaa voidaan syyttää työturvallisuuden laiminlyömisestä tai työturvallisuusrikoksesta.

Työsuojelupiirien tehtävänä on luoda edellytyksiä turvallisille työoloille muun muassa valvomalla työsuojelusäädösten noudattamista. Tähän kuuluu myös naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ja sukupuolista häirintää koskevan työsuojelun valvominen.

Suosituksia väkivallan ehkäisemiseksi

Joku raja! -työryhmä painottaa, että työnantajan vastuulla on huolehtia siitä, ettei työntekijä joudu työelämässä seksuaalisen tai sukupuolisen häirinnän kohteeksi. Lisää huomiota on kiinnitettävä siihen, kuinka tilanne selvitetään syyllistämättä häirinnän kohteeksi joutunutta osapuolta. Lisäksi olisi selkeytettävä, missä vaiheessa työnantajan tekemät toimet ja ongelmanratkaisuyritykset ovat riittäviä. Sekä työntekijöiden että työnantajien tietoisuutta laeista sekä niiden sisältämistä velvollisuuksista ja oikeuksista on lisättävä.

Koska suurin osa häirintätapauksista käsitellään työpaikan sisällä⁴⁸, on tärkeää, että työsuojelupiirin valvonta ulottuu tapauksiin, joissa 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.

Myös naisten työoloja on parannettava turvallisemmaksi, sillä naispuolisiin työntekijöihin kohdistuu usein riskejä, jotka uhkaavat heidän terveyttään, fyysistä koskemattomuuttaan ja jopa henkeään. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan keskeisiä toimia tilanteen parantamiseksi ovat työpaikkojen vaaratilanteiden etukäteiskartoitus, kirjalliset toimintaohjeet, parempi turvallisuusvälineistö sekä työturvallisuuskoulutus sekä tiedottaminen naisten oikeuksista ja tukipalveluista.

Tietoisuuden lisääminen naiseen kohdistuvasta väkivallasta

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

⁴⁸ http://www.occuphealth.fi/Internet/Suomi/Tiedonvalitys/Tiedotteet/2001/tiedote_24_01.htm

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma

Joku raja! -työryhmä pitää erittäin myönteisenä, että kattava ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma on saatu aikaan nopealla aikataululla ja poikkihallinnollisella yhteistyöllä. Toimintasuunnitelman ihmisoikeus- ja uhrikeskeinen lähestymistapa on keskeinen jatkotyöskentelyn kannalta. Tällä hetkellä tärkeintä on ryhtyä välittömästi toteuttamaan suunnitelmaa.

Valtioneuvoston 25. elokuuta hyväksymän toimintasuunnitelman mukaan työministeriö ottaa vastuun ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tarkoitetusta palvelujärjestelmästä. Työministeriö myös johtaa toimintasuunnitelman toimeenpanoa yhdessä sisäasiainministeriön kanssa. Työministeriö selvittää jatkotyössä palvelujärjestelmän yksityiskohdat ja niiden edellyttämät rahoitustarpeet. Jokainen vastuuministeriö vastaa kuitenkin omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden toteutuksesta. Jotta toimintasuunnitelman tavoitteet toteutuvat, on tärkeää, että suunnitelman toteuttamiseen varataan riittävästi korvamerkittyä rahaa valtion budjettiin ja sen toimeenpanoa seurataan tiiviisti.

Ihmiskaupan vastaista työtä varten perustettavan toimintasuunnitelman seurantaryhmän tulee olla laaja-alainen ja koostua eri sektorien toimijoista. Kokoonpanossa tulee huomioida myös ne sektorit, jotka eivät olleet edustettuina suunnitelman laatineessa työryhmässä ja joiden edustamaa asiantuntemusta tarvitaan suunnitelman toimeenpanossa, kuten lapsen oikeuksien asiantuntemus ja ammattiyhdistysliikkeen edustus.

Seurantaryhmän työssä tulee myös selkiyttää eri toimijoiden tehtäväalueet ja yhteistoiminnan linjat. Ihmiskaupan vastaisen työn sujumisen kannalta on tärkeää rakentaa luottamusta ja yhteiset pelisäännöt viranomaisten ja kolmannen sektorin kesken.

Toimintasuunnitelmassa on riittämättömästi kiinnitetty huomiota ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn. Jatkotyöskentelyssä ennaltaehkäisy tulisi nostaa ensimmäisten tavoitteiden joukkoon. Ennaltaehkäisyssä on keskeisintä ja tehokkainta puuttua ihmiskauppaa synnyttäviin ja ylläpitäviin tekijöihin. Tehokkainta ihmiskaupan ehkäisyä on kysynnän vähentäminen.

Jatkotyöskentelyssä tulee kiinnittää huomiota myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ulkomailla. Asia on toimintasuunnitelmassa mainittu, mutta sitä koskevia toimenpide-ehdotuksia ei ole.

Joku raja! -työryhmä katsoo, että toimintasuunnitelman toimeenpanon ensi vaiheessa tulee käynnistää keskeisten tahojen koulutus ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Koulutusta tulee antaa kaikille ihmiskaupan uhrien parissa työskenteleville tahoille, niin viranomaisille kuin palvelujärjestelmän keskeisille toimijoille. Toimintasuunnitelmassa tällaisina tahoina on mainittu ensinnäkin poliisi sekä tulli- ja rajavalvontaviranomaiset, toiseksi palvelujärjestelmän keskeiset toimijat, kuten terveydenhuollon, sosiaali-, koulu- ja nuorisotoimen sekä seurakuntien, lastensuojelun ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö. Myös työmarkkinajärjestöjen henkilöstö tulisi hermistää huomaamaan ihmiskaupan mahdollisuus. Kolmantena ryhmänä mainitaan käytännön tason tunnistamisessa keskeiset kuntien, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen etsivää työtä tekevät työntekijät sekä henkilöt, jotka toimivat vastaanotto- ja päivystysyksiköissä sekä palvelevissa puhelimissa.

Toinen kiireellinen tehtävä on toimivan palvelujärjestelmän luominen ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ja suojelemiseksi. Toimintasuunnitelman korostama uhrilähtöinen näkökulma edellyttää tätä. Toimiva palvelujärjestelmä voi osaltaan ehkäistä ongelman pahenemista. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän käynnistymisessä on olennaista, ettei kiinnitetä huomiota ihmiskaupan rikosoikeudelliseen näyttökynnykseen. Henkilön auttamisen on käynnistyttävä pelkästään sen perusteella, että hänen voidaan epäillä olevan ihmiskaupan uhri. Uhrien auttamisjärjestelmää luotaessa on myös tärkeää, että kaikki toimijat tietävät, mihin ja kenen puoleen kääntyä. Siksi tulisi kehittää viranomaisten yhteys- tai tiedotuspiste, joka voi koota tietoa ja tiedottaa ihmiskaupan uhreille tarjolla olevista palveluista.

Ihmiskaupan uhrien tarvitsemassa tilapäisissä asumisjärjestelyissä tulee ottaa huomioon uhrien tilanteen moniongelmaisuus ja fyysisen väkivallan uhka. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan esimerkiksi vastaanottokeskukset eivät tämän vuoksi sovellu uhrien majoittamispaikaksi.

Sisäasiainministeriön johtama poikkihallinnollinen työryhmä esitti lokakuussa 2005 ulkomaalaislain täydentämistä niin, että ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa Suomessa. Esityksen mukaan lupa myönnettäisiin henkilölle, jota perustellusti voidaan epäillä ihmiskaupparikoksen uhriksi ja joka on valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikoksen selvittämiseksi. Lupa voidaan myöntää vuodeksi, ja tarvittaessa se voidaan uusida. Oleskelulupa voidaan myöntää myös ilman viranomaisyhteistyötä, jos luvan epääminen on ilmeisen kohtuutonta. Ennen oleskelulupaa uhrille voidaan antaa harkinta-aika, jolloin uhri voisi toipua kokemuksistaan ja päättää, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Harkinta-aika myönnettäisiin tapauskohtaisesti ja olisi vähintään 30 vuorokautta, enintään kuusi kuukautta.

Esityksen taustalla oleva EU-direktiivi (2003/81/EY) velvoittaa jäsenvaltioita tietyin edellytyksin myöntämään oleskeluluvan sellaisille kolmannen valtion kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupan tai laittoman maahantulon avustamisen torjumiseksi. Ennen oleskeluluvan myöntämistä samoin kuin sen jälkeen jäsenvaltioiden tulee varmistaa muun muassa henkilön toimeentulo ja kiireellinen sairaanhoito. Harkinta-ajan kesto ja alkamishetki määritellään kansallisen lainsäädännön mukaan. Direktiivi on saatettava voimaan 6.8.2006 mennessä.

Joku raja! -työryhmä painottaa, että ihmiskaupan uhrin turvallisuuden takaaminen ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen tulee olla toimenpiteen ensisijainen tavoite. Yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys esitetyn oleskeluluvan myöntämiselle. Lakia täydennettäessä tulisi huomata, että EU:n direktiivi ei aseta jäsenvaltioille esteitä suotuisempien säännösten antamiselle. Kansainvälisten esimerkkien perusteella on todennäköistä, että 30 vuorokauden minimiharkinta-aika on käytännössä riittämätön. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan harkinta-aika tulisi olla vähintään kolme kuukautta.

Maahanmuuttajanaisiin kohdistuva väkivalta

Vuonna 2000 julkaistun selvityksen mukaan turvakotien asiakkaista 14 prosenttia oli maahanmuuttajanaisia, vaikka maahanmuuttajia oli koko väestöstä alle kaksi prosenttia.⁴⁹ Maahanmuuttajanaisiin kohdistuva väkivalta on monin tavoin verrattavissa suomalaisiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, mutta maahanmuuttajien mahdollisuus saada apua voi olla heikompi kuin valtaväestöön kuuluvien. Tämä voi johtua mm. maahanmuuttajanaisten heikosta palvelujärjestelmän ja omien oikeuksiensa tuntemuksesta, jolloin aktiivinen avunhakeminen on vaikeaa ja vain vakavin väkivalta tulee esille. Parisuhdeväkivallan lisäksi muita väkivallan muotoja ovat esim. kunniaan liittyvä väkivalta, pakkoavioliitot ja tyttöjen sukupuolielinten silpominen.

Naisiin kohdistuva väkivalta on paitsi ihmisoikeusloukkaus, myös este kotoutumiselle. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja maahanmuuttopoliittisen ohjelman koordinoinnista vastuussa olevana ministerinä työministeriöllä on erityinen vastuu ja samalla erinomaiset mahdollisuudet estää maahanmuuttajanaisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

On positiivista, että maahanmuuttajanaisten kotoutumismahdollisuuksien vahvistamiseen kiinnitetään maahanmuuttopoliittisen ohjelman luonnoksen tavoitteenasettelussa erityishuomiota. Tämä ei kuitenkaan heijastu ohjelman poliittikalinjauksissa sen paremmin kuin toimenpide-ehdotuksissakaan. Ohjelmaan tulisikin sisällyttää selkeitä toimenpide-ehdotuksia maahanmuuttajanaisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi.

Kaikkien kotoutumistoimenpiteistä vastaavien viranomaisten tulisi pyrkiä aktiivisesti tunnistamaan maahanmuuttajanaisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja puuttua siihen järjestelmällisesti. Tätä varten asianomaisille viranomaisille on järjestettävä koulutusta ja luotava toimintamalleja. Ohjeita käytännön työhön on saatavilla kattavasti sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön ja Monika-Naiset liitto ry:n tuoreesta Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta -oppaasta.⁵⁰ Opas tulee saattaa tehokkaasti kaikkien maahanmuuttajia työssään kohtaavien käyttöön.

⁴⁹ Väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset – haaste turvakotipalveluille Suomessa. Haarakangas, Tanja; Ollus, Natalia ja Toikka, Sini, Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvojulkaisuja 2000:3

⁵⁰ Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta. Opas sosiaali- ja terveysalan auttamistyöhön. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työministeriö ja Monika-Naiset liitto ry, Oppaita 2005:15

SUOSITUKSET OPETUSMINISTERIÖLLE

Uusi perusopetuksen opetussuunnitelma

Perusopetuksen uuden opetussuunnitelman mukaan opetuksen keskeisiä arvoperusteita ovat muun muassa ihmisoikeudet, tasa-arvo ja monikulttuurisuus. Opetuksen on edistettävä yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta ja yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamista sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa antamalla tytöille ja pojille valmiudet toimia yhtäläisin oikeuksin ja velvollisuuksin yhteiskunnassa sekä työ- ja perhe-elämässä. Opetuksen avulla tulee myös edistää oppilaan suvaitsevaisuutta ja vastuullisuutta yhteiskunnan jäsenenä sekä antaa valmiudet terveen itsetunnon kehittymiseen ja monipuoliseen kasvuun.

Yksi opetussuunnitelman seitsemästä aihekokonaisuudesta, opetuksen ja kasvatustyön keskeistä painoalueista, on ihmisenä kasvaminen. Tavoitteena on ennen kaikkea oikeudenmukaisuuteen kasvaminen, oikean ja väärän tunnistaminen, toisten huomioon ottaminen sekä eettisten arvojen omaksuminen. Tämä on tavoitteena myös ihmisoikeuslähtöisessä ajattelutavassa.

Seksuaalinen häirintä koulussa

Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus. Ilmiönä se on hyvin moniulotteinen ja pitää sisällään monenlaisia tekoja. Seksuaalinen ja sukupuolinen häirintä on osa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Häirintä voi ilmetä monin tavoin; halventavana puheena, nimittelynä, toisen sukupuolen alentamisena tai epämiellyttävänä kosketteluna. Seksuaalista ja sukupuoleen liittyvää häirintää tapahtuu myös kouluissa ja oppilaitoksissa.

Sukupuoleen tai seksuaalisuuteen liittyvä häiritsevä käyttäytyminen 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 ja seksuaalisuuteen ja sukupuoleen liittyvä epämiellyttävä kohtelu jää kouluissa usein havaitsematta tai siihen ei puututa. Yhä edelleen seksuaalinen häirintä mielletään usein yleiseksi kiusaamiseksi eikä ilmiön taustoihin puututa laajemmin. Usein seksuaalista tai sukupuolista häirintää saatetaan myös vähätellä tai sen olemassaolo kielletään.

Tutkimusten mukaan lukuisat tytöt ovat kokeneet seksuaalista häirintää kouluvuosiensa aikana. Vuonna 1998 tehdyn tutkimuksen mukaan peräti 41 % alle 15-vuotiaista tytöistä on kokenut seksuaalista häirintää. Lisäksi lähes joka kolmas on kokenut seksuaalista väkivaltaa, pakottamista tai sillä uhkaamista.⁵¹ Myös selvitykset tyttöjen kokemuksista kouluajoilta kertovat seksuaalisen häirinnän eri muodoissaan olevan hyvin yleistä.⁵² Suuri osa tästä väkivallasta tapahtuu koulussa.

Koulut eivät ole sukupuolineutraaleja paikkoja ja tyttöihin ja naisiin kohdistuva väkivalta ja häirintä on otettava vakavasti. Asiaan on puututtava, oli sitten kyse oppilaasta tai opettajasta. Kaikenlainen seksuaalinen ja sukupuoleen liittyvä häirintä on kiellettävä.

Työturvallisuuslain mukaan koulujen on opetussuunnitelmien yhteydessä laadittava suunnitelma oppilaan suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Turvallisuussuunnitelmissa tulee huomioida tyttöihin ja naisiin kohdistuva väkivalta, seksuaalinen häirintä, huorittelu ja muut sukupuolittuneen väkivallan muodot. Turvallisuussuunnitelmiin ja koulujen järjestyssääntöihin tulee

⁵¹ Heiskanen, Markku ja Piispa, Minna (1998): Usko, toivo, hakkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta. Tasa-arvoasiainneuvottelukunta ja Tilastokeskus.

⁵² Kts. mm. Aaltonen, Sanna: Ruumiin rajat ja sukupuolinen häirintä. Teoksessa Nuori Ruumis (2001). Toim. Anne Puuronen ja Raili Välimaa; Korhonen, Päivi ja Kuusi, Meri (2003): Sukupuolinen häirintä peruskoulussa: Muistoja ja merkityksiä; Honkatukia, Päivi, Niemi-Kiesiläinen, Johanna ja Näre, Sari (2000): Lähentelyistä raiskauksiin. Tyttöjen kertomuksia häirinnästä ja seksuaalisesta väkivallasta.

kirjata kaikenlaisen seksuaalisen ja sukupuoleen perustavan häirinnän, nimittelyn ja ahdistelun olevan kiellettyä. Jokaisella on oikeus koulunkäyntiin ja opiskeluun vailla pelkoa loukkaavasta tai ahdistavasta kohtelusta. Kiellon selkeä kirjaaminen osaksi yleisiä käyttäytymis- ja järjestyssääntöjä antaa viestin koko kouluyhteisölle siitä, että sopimatonta käytöstä ei hyväksytä. Suunnitelman toteutumista on myös valvottava ja seurattava.

Oppilaita ja opettajia tulee myös rohkaista kertomaan kohtaamastaan häirinnästä tai epäsovinnasta käyttäytymisestä. Usein juuri ilmitulon pelko saa monet pysymään hiljaa. Häirinnän kiellon yhteydessä tulee varmistaa häirinnän kohteeksi joutuneen paitsi fyysinen myös henkinen turvallisuus. Uhria ei saa asettaa epäedulliseen asemaan häirinnän tekijään nähden. Häirinnän kohteeksi joutunutta ei myöskään saa syyllistää tapahtuneesta. ”Provosoiva” pukeutuminen tai käytös ei anna kenellekään oikeutta halventavaan tai häiritsevään käyttäytymiseen tai toisen ihmisen seksuaalisuuden tai sukupuolisuuden loukkaamiseen. Sukupuoleen perustuva häirintä tulee nostaa esiin yksiselitteisen kielteisenä asiana tilanteesta, taustayhteyksistä tai muista mahdollisista seikoista riippumatta.

Tasa-arvolaki peruskouluun

Tasa-arvolain uudistus tuli voimaan kesäkuussa 2005. Muutoksen myötä myös seksuaalinen häirintä sekä häirintä sukupuolen perusteella määritellään laissa syrjinnäksi. Vuonna 2004 tasa-arvolain uudistamista pohtinut työryhmä esitti, että uusi laki laajenisi koskemaan myös kouluja ja oppilaitoksia. Tällöin syrjinnän kieltä sisältäisi myös oppilaitoksissa tapahtuvan häirinnän.

Uudistetussa tasa-arvolaisissa seksuaalisen häirinnän kieltä ei kuitenkaan ulotettu peruskouluun. Muita oppilaitoksia se koskee. Olisi johdonmukaista ja tasa-arvoisen oppimisympäristön luomisen kannalta tärkeää, että kieltä ulotettaisiin myös peruskouluun. Koulujen omat järjestyssäännöt ja turvallisuussuunnitelmat ovat keinoja puuttua seksuaaliseen häirintään ja ahdisteluun, mutta tasa-arvolain ulottaminen koulumaailmaan antaisi nykyistä tehokkaammat keinot puuttua asiaan.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeva koulutus ja tutkimus

Naisiin kohdistuvan väkivallan sukupuolittuneen luonteen ymmärtäminen ilmiönä edellyttää tutkimustietoa. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri ulottuvuuksia tulee tutkia laaja-alaisesti ja moniulotteisesti. 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.

Uudet yliopistoasetukset takaavat naistutkimuksen maisteriohjelmat Helsingin, Turun, Tampereen ja Jyväskylän yliopistoihin sekä Åbo Akademi:hin. Maisteriohjelmien lisäksi tulee varmistaa, että naistutkimuksen perusopetukseen osoitetaan riittävät resurssit. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa aikaisimpina lukuvuosina suosittua professori Kevät Nousiainen koordinoimaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaa kurssia ei ole otettu viralliseen opetusohjelmaan, vaan sen järjestäminen on perustunut tekijöiden omaan kiinnostukseen aiheesta. Nyt kurssia ei ole voitu järjestää vapaaehtoisresurssien puutteen vuoksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan yhteiskunnallisten vaikutusten ohella myös väkivallan terveydelliset ulottuvuudet tulee selvittää ja alan ammattilaisille on annettava ajanmukaista koulutusta ja tutkimustietoa. Yksi väkivallan muoto on tyttöjen ja naisten ympärileikkaus, joka on otettava vakavasti myös Suomessa. Terveystieteiden ammattilaisille sekä koulujen ja oppilaitosten henkilökunnalle tulee antaa perustiedot aiheesta sekä turvata riittävät valmiudet reagoida lastensuojelutoimenpitein epäilemiinsä väkivallan tekoihin. Kulttuuriperustaista tapaa ei tule hyväksyä ja lapsen etu ja terveys on asetettava aina etusijalle.

Väkivallan vähentäminen vaatii sekä asenteita muokkaavaa tiedotusta että asian huomioimista kaikessa kasvatuksessa ja koulutuksessa. Valtioneuvostolle osoitetuissa Joku raja! -suosituksissa vaaditaan valtioneuvostoa laatimaan 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 uhrit ja tekijät ja tarjota heille asianmukaista apua. Myös Suomesta kriisialueille lähteville rauhanturvaajille ja siviilihenkilöstölle tulee tarjota vastaavaa koulutusta.

Opetusministeriön tulee varmistaa, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään oppisisällöissä jokaisella ministeriön alaan kuuluvalla koulutustasolla.

Opetusministeriön on myös huolehdittava hallinnonalaansa kuuluvien oppilaitosten valmiudesta tunnistaa naisiin kohdistuva väkivalta ilmiön koko laajuudessa sekä niiden oman henkilöstön että opiskelijoiden keskuudessa ja 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 koskevaa koulutusta tarvitaan sekä peruskouluissa, lukioissa ja eri alojen toisen asteen oppilaitoksissa että ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Erityisesti koulutukseen on panostettava opettajankoulutuksessa ja sosiaali-, terveys- ja nuorisosektorin työntekijöiden koulutuksessa. Naisiin kohdistuva väkivalta tulisi sisällyttää sosiaali- ja terveydenhuollon oppilaitosten opetussuunnitelmiin pakolliseksi kurssiksi.

Opettajat kuuluvat ammattiryhmään, joiden koulutuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota sukupuolinäkökulmaan. Opettajankoulutukseen tulee sisällyttää opintojakso ihmisoikeuksista ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökulma tulee huomioida myös tutkintovaatimukseen kuuluvassa kirjallisuudessa.

Opetusministeriön tulee kohdentaa koulutuksen järjestämiseen riittävät resurssit sekä varmistaa osallistumisen mahdollisuus valtakunnallisesti.

Maahanmuuttajanaisten kohtaama väkivalta

Selvitysten mukaan maahanmuuttajanaisten kohtaama väkivalta on lisääntynyt. Jo pelkästään Helsingin ja Espoon turvakotien asiakkaista maahanmuuttajataustaisia asiakkaita on noin kolmannes. Opetusministeriön tulee huomioida kaikessa sen alaan kuuluvassa tutkimuksessa, koulutuksessa ja tiedotuksessa maahanmuuttajanaisten kohtaama väkivalta.

Väkivallan laajuuden ja ilmiön muotojen selvittämiseksi vaaditaan ajantasaista tutkimustietoa. Maahanmuuttajanaisten kohtaama väkivalta tulee sisällyttää omaksi kokonaisuudekseen kaikkeen naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaan tutkimukseen ja koulutuksellisiin ohjelmiin. Riittävät resurssit on turvattava myös maahanmuuttajanaisten koulutuksen järjestämiseen ja ilmiöstä tiedottamiseen.

Koulukohtaiset opetussuunnitelmat

Perusopetuksen opetussuunnitelman keskeisen arvopohjan ja opetuksen tavoitteiden konkretisoiminen osaksi koulukohtaisia opetussuunnitelmia ja käytännön opetustyötä tulee ohjeistaa selkeämmin opetusministeriön toimesta. Opetusministeriön tulee laatia selkeät toimintaohjeet ja turvata työlle riittävät resurssit, jotta asetetut tavoitteet saavutetaan käytännössä.

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 ja sukupuoleen perustuva häirintä kaikissa muodoissaan.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, seksuaalista häirintää ja sukupuolittunutta kiusaamista tulee käsitellä ja pyrkiä poistamaan ja ennaltaehkäisemään osana kouluissa annettavaa opetusta. Näiden asioiden käsittely tulee vakiinnuttaa osaksi terveystiedon opetusta ja oppisisältöä. Nykyisen ohjeistuksen mukaan terveystiedon opetuksen tavoitteena on edistää oppilaiden terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta sekä kehittää oppilaiden tiedollisia, sosiaalisia, tunteiden säätelyä ohjaavia, toiminnallisia ja eettisiä valmiuksia. Opetuksen lähtökohtana on terveyden ymmärtäminen fyysiseksi, psyykkiseksi ja sosiaalisesti toimintakyvyksi. Tavoitteena on paitsi kehittää oppilaiden tietoja ja taitoja terveydestä ja elämäntavasta, terveystottumuksista ja sairauksista myös kehittää oppilaiden valmiuksia vastuunkantoon sekä ohjata toimintaan oman ja toisten terveyden edistämiseksi. Nämä tavoitteet

huomioon ottaen ei voida olettaa terveystiedon opetusta tapahtuvan ilman naisiin kohdistuvan väkivallan esiin nostamista.

Opetusministeriön tulee myös huolehtia opettajien ja kouluhenkilökunnan sitouttamisesta tasa-arvotemaan. Jatkuva koulutus on avainasemassa, jotta oppilaitoksilla säilyvät valmiudet kasvattaa oppilaitaan ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa kunnioittaviksi, vastuullisiksi yhteiskunnan jäseniksi.

Ihmiskauppa on naisiin kohdistuvaa väkivaltaa

Opetusministeriö on mukana ministeriöiden yhteisessä ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman koordinointi- ja seurantaryhmässä. Toimintasuunnitelmassa todetaan, että ihmiskauppaa koskevan tietoisuuden lisäämiseksi opettajien ja oppilaiden koulutuksessa tulee lisätä ihmisoikeuskoulutusta. Tähän koulutukseen tulee sisällyttää myös sukupuolinäkökulma ja naisiin kohdistuva väkivalta omana kokonaisuutenaan. On tärkeä huomata, että ihmiskauppa on yksi naisiin kohdistuvan väkivallan muoto.

Kansainvälisyyskasvatuksen kansallinen toimenpideohjelma

Opetusministeriön ja ulkoasiainministeriön asettama työryhmä laatii parhaillaan ehdotusta kansallisen kansainvälisyyskasvatuksen toimenpideohjelmaksi. Ohjelman keskeisiä kasvatussisältöjä ovat muun muassa ihmisoikeuskasvatus, tasa-arvokasvatus ja oikeudenmukaisuuskysymykset. Toimenpideohjelman päämääränä on tarjota laaja-alaisesti koulutusta ja kasvatusta kansainvälisyyteen liittyvistä kysymyksistä sekä jokaiselle kuuluvista oikeuksista ja vastuista varhaiskasvatuksesta yliopistoihin. Näkökulma tulee myös sisällyttää osaksi keskeisiä koulutus- ja tutkimus sekä kulttuuri- ja yhteiskuntapoliittisia linjauksia.

Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi laajimmista maailmanlaajuisista ihmisoikeusongelmista. Tutkimusten mukaan joka kolmas nainen maailmassa kokee elämänsä aikana väkivaltaa jossain muodossa.⁵³ Noin miljardi naista kokee siis elämänsä aikana väkivaltaa. Tämä tulee huomioida myös toimenpideohjelman kasvatustavoitteissa ja sisällöllisissä linjauksissa. Toimintaohjelmassa tulee huomioida naisiin kohdistuvan väkivalta paitsi kansainvälisestä myös kansallisesta näkökulmasta.

Toimenpideohjelman toteuttamiseen on varattava ministeriöiden taholta riittävästi resursseja sekä turvattava teemojen laaja-alainen käsitteleminen käytännössä. Toimenpideohjelmien tavoitteita tulee myös seurata.

Oppimateriaalit

Opetusministeriön on tuettava eri aineiden kohdalla sellaisen opetusmateriaalin tuottamista, jossa tytöt, pojat, naiset ja miehet esitetään vaihtelevasti erilaisissa tehtävissä ja asemissa. Jäykkää sukupuolistereotyyppioihin pohjaavaa esitystapaa tulee aktiivisesti muuttaa. Oppikirjoissa tulee näkyä naisten monimuotoinen toimijuus sekä kuvastollisesti että aiheisisällöllisesti.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tulee käsitellä eri oppiaineissa. Se sopii hyvin esimerkiksi historian, yhteiskuntaopin, äidinkielen, terveystiedon, perhekasvatuksen ja liikunnan opetuksen yhteyteen. Olemassa olevaa materiaalia, kuten Ihmisoikeudet.net ja Friidu - tyttöjen ja naisten oikeudet - oppimateriaalia⁵⁴, tulee hyödyntää tehokkaasti ja laaja-alaisesti.

Opetusministeriön tulee turvata ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatuksen toteuttaminen valtakunnallisesti. Varoja on suunnattava sekä olemassa olevien materiaalien ja toimintojen kehittämiseen, ylläpitämiseen ja levittämiseen että uusien materiaalien suunnitteluun ja tuotantoon.

Kansalaisjärjestökentällä on vuodesta 2004 asti ollut työryhmä, joka on suunnitellut ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatusmateriaalia erityisesti pojille ja nuorille miehille. "Poikien ja miesten maailma / Fredi"

⁵³ Heise, Lori, Ellsberg, Mary ja Gottemoeller, Megan: Ending Violence Against Women. Population Reports, Series L, No. 11. Baltimore, Johns Hopkins University School of Public Health, December 1999

⁵⁴ <http://www.ihmisoikeudet.net/friidu>

-työnimellä kulkeva verkostohanke keskittyy poikien ja miesten arjen todellisuuden avaamiseen tarkastellen nuorten miesten maailmaa sukupuolisensitiivisestä ihmisoikeusnäkökulmasta. Hankkeen tavoitteena on muun muassa väkivallattomuuteen kasvattaminen sekä vaihtoehtoisten ongelmanratkaisujen löytäminen. Hanke tuottaa materiaalia erityisesti opetuskäyttöön sekä nuorten vapaa-ajan toiminnassa käytettäväksi.

Jotta tyttöihin ja poikiin, naisiin ja miehiin liittyviä kysymyksiä ei aina käsiteltäisi erillisinä kokonaisuuksina, on järjestökentällä toiminut vuodesta 2004 lähtien vapaaehtoinen pedagoginen asiantuntijatyöryhmä, joka on suunnitellut ihmisoikeuksia käsittelevää lautapeliä. Pelin tavoitteena on tutustuttaa niin nuoret kuin aikuiset ihmisoikeuksien moniin ulottuvuuksiin globaaleista kysymyksistä kotoa alkavaan toisen kunnioittamiseen. Pelin kasvatustavoitteista keskeisiä ovat ihmisyyden moninaisuuden kunnioittaminen, väkivallattomuuteen kasvaminen ja epätasa-arvoa ylläpitävien asenteiden purkaminen.

Seksuaalista väkivaltaa voi kouluissa käsitellä myös ruotsalaisen Bye Bye Pornstar -opetusvideon ja siihen liittyvän koulutusmateriaalin avulla. Opetusvideo on näytetty Ruotsissa lähes jokaisessa peruskoulussa ja se on saanut erittäin hyvää palautetta. Materiaali tulee saattaa myös suomalaisiin kouluihin.

Rahoituksen varmistaminen edellä kuvatuille hankkeille on ministeriön taholta turvattava.

SUOSITUKSET ULKOASIAINMINISTERIÖLLE

Naisten oikeudet ja naisiin kohdistuva väkivalta Suomen ulkopolitiikassa

Joku raja! -työryhmä on tyytyväinen siihen, että naisten oikeudet ovat Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopiste ulkopolitiikassa ja huomiota kiinnitetään myös naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Suomen hallituksen tulee aktiivisesti jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan pitämistä esillä kaikilla kansainvälisillä foorumeilla. Toivomme Suomelta aktiivista roolia mm. Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen kampanjan, Euroopan unionin ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman sekä YK:n pääsihteerin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tutkimuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Lisäksi toivomme Suomen vaikuttavan em. prosessien avoimuuteen ja kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksiin niissä.

Suomen tulee jatkossakin allekirjoittaa ja ratifioida kansainväliset ihmisoikeussopimukset viipymättä. Tällä hetkellä on tärkeä ryhtyä pikaisiin toimiin ihmiskauppaa koskevan ns. Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjan sekä toukokuussa 2005 hyväksytyyn Euroopan neuvoston ihmiskaupan uhrien suojelua koskevan sopimuksen ratifioimiseksi. Euroopan unionissa ja kansainvälisissä yhteyksissä Suomen tulee korostaa Palermon sopimuksen ihmiskauppamääritelmää koko laajuudessaan: ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä prostituutiossa ei voida erottaa toisistaan.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpano ja niistä raportointi kuuluu ulkoasianministeriölle. Ulkoasianministeriön tulisi vaikuttaa koko hallituksen ja kaikkien ministeriöiden toimintaan, jotta kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen vaatimukset olisivat tiedossa ja niitä sovellettaisiin tehokkaasti kaikilla hallinnonaloilla.

Yhdistyneet kansakunnat

Naisia, rauhaa ja turvallisuutta koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325:n ystävähallituksena toivomme Suomen edistävän voimakkaasti päätöslauselman toimeenpanoa niin Suomessa kuin YK:n ja EU:n tasolla. Päätöslauselma tulee panna toimeen täysimääräisesti ja sitä on huomattavasti nykyistä paremmin käytettävä naisten tilanteen parantamiseen konfliktialueilla.

YK:n turvallisuusneuvoston tulee erityisesti varmistaa, että pääsihteerin toimintaohjelman toimeenpanoa monitoroidaan ja sitä päivitetään vuosittain tästä vuodesta lähtien. Systemaattisen toimeenpanon varmistamiseksi ja kaikkien päätöslauselman sisältämien toimien integroimiseksi työhönsä turvallisuusneuvoston tulee joulukuuhun 2005 mennessä nimittää työlle focal point ja asiantuntijatyöryhmä. Lisäksi turvallisuusneuvoston tulee varmistaa, että pääsihteerin luomat tarvittavat työkalut jäsenmaiden hallitusten auttamiseksi kansallisten toimintaohjelmien toimeenpanossa. Näitä ovat mm. hyvät käytännöt ja mallitoimintaohjelmat.

Turvallisuusneuvoston tulee myös toivottaa tervetulleeksi järjestöjen välisen pysyvän komitean (Inter-Agency Standing Committee) kehittämät suuntaviivat sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan puuttumiseksi (Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Emergencies: Focusing on Prevention and Response to Sexual Violence) ja pyytää raporttia niiden toimeenpanosta.

Kehityspolitiikka

Joku raja! -työryhmä pitää vuosille 2003-2007 hyväksytyä sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategiaa ja toimintaohjelmaa Suomen kehitysmaapolitiikassa hyvänä ja kattavana asiakirjana, jossa tasa-arvokysymyksiä tarkastellaan ihmisoikeuskysymyksinä. Työryhmä toivoo, että strategian ja toimintaohjelman käytännön toteutus vastaa sen sisältöä. Ulkoasianministeriön on myös varmistettava, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistavoite sisällytetään sekä kehitys- että kauppapolitiikkaan vuoden 2007 jälkeenkin.

Sukupuoliulottuvuus tulee sisällyttää jokaisen kehitysyhteistyöhankkeen valmisteluprosessiin ja sen toteutumisen seuranta tulee sitoa kiinteäksi osaksi hankkeiden arviointia. Hankkeiden tavoitteet ja vaikutukset tulee arvioida naisten erityistarpeet huomioiden ja ennen kaikkea naisten oikeuksien ja

tasa-arvon toteutumisen näkökulmasta. Naisten aseman, naisten henkilökohtaisten kehitysmahdollisuuksien sekä yhteiskunnallisen osallistumisen edellytysten parantamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Sen lisäksi, että sukupuolinäkökulma sisällytetään kaikkiin kehitysyhteistyöhankkeisiin, myös erityisiä naisten ihmisoikeuksia tukevia ja nimenomaan naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen tähtäviä erillishankkeita tulee tehostaa ja lisätä.

Perinteisen projektitoiminnan rinnalle on tullut muita kehityspolitiikan keinoja, kuten kokonaisvaltaisten köyhydenvähentämisstrategioiden tukemista, korirahoitusta ja suoraa budjettitukea. Suomen tulee varmistaa, että kehitysyhteistyöllä tuetaan tasa-arvon edistämiseksi perustettuja kansallisia viranomaisia (ns. national machineries), sukupuolen perusteella eritellyn tilasto- ja tutkimustiedon keräämistä sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista eri hallinnonaloilla. On myönteistä, että Suomi on tukenut Bosnia-Herzegovinan tasa-arvoviranomaisia. Joku raja! -työryhmä toivoo, että vastaavia viranomaisia tuettaisiin myös muissa maissa, joiden kanssa Suomella on pitkäaikaista yhteistyötä.

Ulkoasiainministeriön tulee varmistaa kansalaisjärjestöille suunnatun tiedotustuen kohdistuminen naisten oikeuksia tukeviin hankkeisiin sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Ulkoasiainministeriön tulee myös sitoutua valmisteilla olevan kansallisen kansainvälisyyskasvatuksen toimintaohjelman mukaisiin linjauksiin ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatuksen toteuttamiseksi Suomessa. Päämäärien ja tavoitteiden toteuttamiseen tulee ohjata riittävät resurssit.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (He 110/2005) on parasta aikaa eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. Lain perusteluissa muun muassa määritellään tasa-arvon, lasten oikeuksien ja yleisemmin ihmisoikeuksien edistäminen lain nojalla toteutettavan sotilaallisen kriisinhallinnan yhdeksi tavoitteeksi. Suomen tavoitteeksi todetaan naispuolisten rauhanturvaajien määrän kasvattaminen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että Suomessa pyritään järjestelmällisesti ennaltaehkäisemään muun muassa prostituutiota, naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmiskauppaa ja seksuaalista hyväksikäyttöä. Kriisinhallintatehtäviin tarkoitettujen joukkojen koulutukseen todetaan sisältyvän ihmisoikeuskoulutusta ja koulutusta sukupuolinäkökulman huomioimisesta ja nämä huomioidaan myös henkilöstön ohjeistuksessa.

Ulkoasiainministeriö vastaa yhteistyössä puolustusministeriön kanssa Suomen osallistumisesta kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Siksi ulkoasiainministeriön on yhdessä puolustusministeriön kanssa varmistettava, että edellä mainitut seikat saavat keskeisen aseman lain toimeenpanossa. On huolehdittava siitä, että valmistelu- ja toteutusvastuussa olevat tahot ovat saaneet riittävän asiantuntemuksen ja konkreettisia välineitä sukupuolinäkökulman huomioimiseksi käytännössä.

Tasa-arvolain (laki sukupuolten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609) neljäs pykälä velvoittaa viranomaisia edistämään toiminnallaan sukupuolten tasa-arvoa. Tämä koskee myös rauhanturvaamisoperaatioista vastuullisia virkamiehiä. Tämän veloitteen toteuttamiseksi rauhanturvaamistoiminta tulisi kokonaisuudessaan sisällyttää ministeriöissä tehtävään toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun. Koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseksi tulisi tehdä perusteellinen kartoitus nykyisestä toiminnasta ja toiminnan ohjeistuksesta⁵⁵ ja kehittää rauhanturvaamistoimintaa kokonaisuutena vastaamaan kansallisia ja kansainvälisiä normeja.

Rauhanturvaamistoimintaa koskevaan tasa-arvosuunnitteluun ja konkreettiseen kehittämistyöhön eri tasoilla tulisi varata erilliset resurssit. Tällä hetkellä esimerkiksi rauhanturvaajien koulutuksessa ollaan riippuvaisia yksittäisten tuntiopettajien käytöstä, eikä toimintaa näin ollen pystytä kehittämään kokonaisvaltaisesti.

⁵⁵ Perusselvityksessä on mahdollista hyödyntää ulkoasiainministeriön rahoittaman projektin ”Ulkopolitiikan ennakoimattomien vaikutusten eettiset ulottuvuudet (UVET)” osana tutkija Johanna Valeniuksen selvityksen ”Suomalaisten rauhanturvaoperaatioiden ennakoimattomat sukupuolivaikutukset — tapaustutkimuksena Kosovo” tuloksia.

Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tulisi sisältää ainakin seuraavat osa-alueet:

1. Rekrytointi

Suomen tulee kiinnittää huomiota naisten määrän kasvattamiseen kaikissa operaatioissa sekä operaatioiden kaikilla tasoilla. Rauhanturvaajia koskevia kelpoisuusvaatimuksia tulee tarkistaa siten, että naisten lukumäärän kasvattaminen on mahdollista. Nykyinen vaatimus sotilaskoulutuksesta rajoittaa käytännössä naisten mahdollisuuksia osallistua operaatioihin. Naisten määrän kasvattamiseksi rekrytoivat tahot voivat markkinoida operaatioita erityisesti naisille, kehittää asiantuntijarekisteriä naisten osallistumisen tukemiseksi ja kiinnittää erityistä huomiota operaatioiden sisällä naisten ja miesten tasa-arvoon liittyviin kysymyksiin.

2. Seksuaalisen häirinnän estäminen

YK:n rauhanturvan erityiskomitean ylimääräisen istunnon (A/59/19/Add1) suositukset sekä YK:n pääsihteerin kokonaisvaltaisen raportin suositukset seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi rauhanturvaoperaatioissa (A/59/710) sisältävät hyviä toimenpide-ehdotuksia, joita tulee hyödyntää myös Suomessa. Seksuaalista häirintää tulee myös käsitellä rauhanturvaamisoperaation sisäisenä kysymyksenä. Tuoreen maanpuolustuskorkeakoulussa hyväksytyt tutkimuksen mukaan naisupseereita häiritään henkisesti ja seksuaalisesti. Rauhanturvaamistoimintaa koskevan tasa-arvosuunnittelun tulisi kiinnittää huomiota rauhanturvaajien keskuudessa tapahtuvaan häirintään ja pyrkiä ennaltaehkäisemään häirintää kaikin mahdollisin keinoin. Seksuaalinen häirintä tulisi myös liittää rauhanturvaajia koskevaan arviointiin siten, että häirintää pidettäisiin vakavana rauhanturvaamistehtävien rikkomuksena, eikä siihen syyllistyneiden pitäisi voida toimia rauhanturvatehtävissä.

3. Rauhanturvaajista tehtävän yksilökohtaisen arvioinnin kehittäminen

Tasa-arvokysymykset on nykyistä paremmin huomioitava rauhanturvaajista suoritettavan yksilökohtaisen arvioinnin kriteereissä ottaen huomioon yllä mainittujen YK:n asiakirjojen suositukset. Arviointikriteereissä ja -ohjeistuksessa tulisi huomioida myös YK:n "ten rules of behavior" ja Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan mukainen "Generic Standards of Behavior". Esimerkiksi päätöslauselman 1325 mukaisten sääntöjen ja yleisten käyttäytymissääntöjen rikkomisen (mukaan lukien prostituutioon ja ihmiskauppaan syyllistyminen) tulisi olla osa perusteista, joilla evätään henkilön osallistuminen jatkossa rauhanturvaamistoimintaan.

4. Koulutuksen kehittäminen

Sukupuolinäkökulma tulee huomioida entistä paremmin rauhanturvaajien koulutuksessa. Erillisen sukupuolten tasa-arvoa koskevan luennon tai työpajan lisäksi sukupuolinäkökulma tulisi integroida koko kurssin sisältöihin. Aivan erityisesti tulisi huomioida kohdemaan kulttuurituntemusta, yleistä kulttuuritietoisuutta ja raportointitaitoja koskevat osiot sekä käytännön harjoitteet. Koulutusjaksoja tulisi myös kehittää jatkossa niin, että ne vastaisivat kunkin koulutettavana olevan ryhmän (esimerkiksi sotilastarkkailijat tai yhteysupseerit) työnkuvia.

Tasa-arvokoulutusta tulee tästä syystä kohdistaa myös koulutusta kehittäville henkilöille ja kunkin kurssin koordinaattorille sekä velvoittaa yksittäiset luennoitsijat huomioimaan sukupuolinäkökulma omassa koulutuksessaan. Työnantajatahon tulisi myös tehdä entistä selvemäksi, että tasa-arvokysymykset ja sukupuolinäkökulman huomioiminen ovat rauhanturvaajien virkavelvoite.

Koulutuksen kehittäminen vaatii tasa-arvo-osaamista. Puolustusvoimille tuleekin varmistaa riittävät resurssit sekä taata halu toimia sukupuolten välisen tasa-arvon, naiseen kohdistuvan väkivallan kysymysten sekä naisten ihmisoikeuksien käsittelemiseksi kaikilla tasoilla.

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.

Koulutuksen sisältöjen ja materiaalien laadun varmistamiseksi tulisi puolustusvoimien oman henkilökunnan avuksi nimetä ulkopuolinen asiantuntijaryhmä. Lisäksi koulutuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava säännöllisesti ja läpinäkyvästi.

Viimekädessä sotilaallisen kriisinhallintalain ja rauhanturvaamistoiminnan sukupuolivaikutuksia tulee arvioida toteutettavien operaatioiden kautta. Sukupuolinäkökulma olisikin sisällytettävä järjestelmällisesti jokaisesta operaatiosta tehtävään toiminnan vaikutusten arviointiin.

Siviilikriisinhallinta

Ulkoasianministeriö ja sisäasiainministeriö vastaavat yhteistyössä suomalaisten osallistumisesta kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. Ulkoasianministeriön on vaikutettava siihen, että siviilikriisinhallintatehtävissä noudatetaan tasa-arvolain virkamiehille säätämää velvollisuutta edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa omissa työtehtävissään.

Siviilikriisinhallinta tulisi kokonaisuudessaan sisällyttää ministeriöissä tehtävään toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun. Koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseksi tulisi tehdä perusteellinen kartoitus nykyisestä toiminnasta ja toiminnan ohjeistuksesta ja kehittää siviilikriisinhallintatoimintaa kokonaisuutena vastaamaan kansallisia ja kansainvälisiä normeja.

Toiminnallisen tasa-arvon suunnitelman tulisi sisältää ainakin seuraavat osa-alueet: rekrytointi, seksuaalisen häirinnän estäminen, siviilikriisinhallintatehtäviin osallistuvan henkilöstön yksilökohtaisen arvioinnin kehittäminen ja koulutuksen kehittäminen.

Toiminnassa on huomioitava erityisesti vuonna 2000 YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymä päätöslauselma 1325 sekä siitä kansainvälisesti tehtyjen vuosittaisarvioiden suositukset. Samoin EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (ESDP) puitteissa käynnistetyille operaatioille hyväksytyt käyttäytymissäännöt (Generic Standards of Behavior for ESDP Operations) on huomioitava. Päätöslauselmassa 1325 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. Koulutukseen on systemaattisesti sisällytettävä ihmisoikeus- ja sukupuolinäkökulma, mikä tarkoittaa muun muassa sukupuolitietoisien projektisuunnittelun, -toteutuksen ja -arvioinnin taitojen tukemista asiantuntijoita lähtökoulutettaessa. Sukupuolinäkökulma tulisi sisällyttää koulutuksena omana osionaan, mutta koulutusta koordinoivan tahon tulee huolehtia siitä, että myös muut kurssisisällöt ja kouluttajat osaavat sisällyttää näkökulman omaan koulutukseensa (esim. demokratia ja hyvä hallinto, oikeusvaltioperiaate, media, raportointitaidot, kulttuurituntemus ja koulutuksen sisältämät käytännön harjoitukset). Osallistujille tulisi tehdä selväksi, että kyseessä on osaamisalue, jota heiltä edellytetään varsinaisessa operaatiossa. Asianmukaisen koulutuksen lisäksi olisi luotava selkeä säännöstö siitä, mitä suomalaisen asiantuntijan tulee osata. Sukupuolinäkökulman hallinnan olisi sisällytettävä em. säännöstöön.

Naisten lukumäärää on kasvatettava kaikissa operaatioissa ja kaikilla tasoilla. Asiantuntijarekisteriä tulisi kehittää niin, että sitä markkinoitaisiin ja siitä tiedotettaisiin siten, että mahdollisimman moni ammattitaitoinen ja käytettävissä oleva nainen voisi liittää omat tietonsa rekisteriin. Sukupuolen merkitys on huomioitava myös henkilövalintoja tehtäessä.

Suomen tulee pitää sukupuolten välisen tasa-arvon kysymykset esillä kaikissa ESDP-operaatioissa, ml. niiden suunnittelu, koulutus ja operaatioiden onnistuneisuuden arviointi. On huomattava, että nyt käynnissä olevan EU:n Acehin monitorointimission tehtäväkuvaukset ja operatiivinen suunnitelma eivät painota sukupuolinäkökulman toteuttamista, eivätkä sen hallitsemisen tärkeyttä operaatiossa.

EU:n ministerineuvoston kokouksessaan 7.11.2005 hyväksymä asiakirja päätöslauselman 1325 toimeenpanosta EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (13566/05) antaa sukupuolinäkökulman edistämiseen työkaluja.

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma

Joku raja! -työryhmä pitää erittäin myönteisenä, että kattava ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma on saatu aikaan nopealla aikataululla ja poikkihallinnollisella yhteistyöllä. Toimintasuunnitelman ihmisoikeus- ja uhrikeskeinen lähestymistapa on keskeinen jatkotyöskentelyn kannalta. Tällä hetkellä tärkeintä on ryhtyä välittömästi toteuttamaan suunnitelmaa.

Valtioneuvoston 25. elokuuta hyväksymän toimintasuunnitelman mukaan työministeriö ottaa vastuun ihmiskaupan uhrien auttamiseksi tarkoitetusta palvelujärjestelmästä. Työministeriö myös johtaa toimintasuunnitelman toimeenpanoa yhdessä sisäasiainministeriön kanssa. Työministeriö selvittää jatkotyössä palvelujärjestelmän yksityiskohdat ja niiden edellyttämät rahoitustarpeet. Jokainen vastuuministeriö vastaa kuitenkin omaan hallinnonalaansa kuuluvien toimenpiteiden toteutuksesta. Jotta toimintasuunnitelman tavoitteet toteutuvat, on tärkeää, että suunnitelman toteuttamiseen varataan riittävästi korvamerkittyä rahaa valtion budjettiin ja sen toimeenpanoa seurataan tiiviisti.

Ihmiskaupan vastaista työtä varten perustettavan toimintasuunnitelman seurantaryhmän tulee olla laaja-alainen ja koostua eri sektorien toimijoista. Kokoonpanossa tulee huomioida myös ne sektorit, jotka eivät olleet edustettuina suunnitelman laatineessa työryhmässä ja joiden edustamaa asiantuntemusta tarvitaan suunnitelman toimeenpanossa, kuten lapsen oikeuksien asiantuntemus ja ammattiyhdistysliikkeen edustus.

Seurantaryhmän työssä tulee myös selkiyttää eri toimijoiden tehtäväalueet ja yhteistoiminnan linjat. Ihmiskaupan vastaisen työn sujumisen kannalta on tärkeää rakentaa luottamusta ja yhteiset pelisäännöt viranomaisten ja kolmannen sektorin kesken.

Toimintasuunnitelmassa on riittävästi kiinnitetty huomiota ihmiskaupan ennaltaehkäisyyn. Jatkotyöskentelyssä ennaltaehkäisy tulisi nostaa ensimmäisten tavoitteiden joukkoon. Ennaltaehkäisyssä on keskeisintä ja tehokkainta puuttua ihmiskauppaa synnyttäviin ja ylläpitäviin tekijöihin. Tehokkainta ihmiskaupan ehkäisyä on kysynnän vähentäminen.

Jatkotyöskentelyssä tulee kiinnittää huomiota myös lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön ulkomailla. Asia on toimintasuunnitelmassa mainittu, mutta sitä koskevia toimenpide-ehdotuksia ei ole.

Joku raja! -työryhmä katsoo, että toimintasuunnitelman toimeenpanon ensi vaiheessa tulee käynnistää keskeisten tahojen koulutus ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi. Koulutusta tulee antaa kaikkien ihmiskaupan uhrien parissa työskentelevät tahoille, niin viranomaisille kuin palvelujärjestelmän keskeisille toimijoille. Toimintasuunnitelmassa tällaisina tahoina on mainittu ensinnäkin poliisi sekä tulli- ja rajavalvontaviranomaiset, toiseksi palvelujärjestelmän keskeiset toimijat, kuten terveydenhuollon, sosiaali-, koulu- ja nuorisotoimen sekä seurakuntien, lastensuojelun ja kansalaisjärjestöjen henkilöstö. Myös työmarkkinajärjestöjen henkilöstö tulisi hermistää huomaamaan ihmiskaupan mahdollisuus. Kolmantena ryhmänä mainitaan käytännön tason tunnistamisessa keskeiset kuntien, seurakuntien ja kansalaisjärjestöjen etsivää työtä tekevät työntekijät sekä henkilöt, jotka toimivat vastaanotto- ja päivystysyksiköissä sekä palvelevissa puhelimissa.

Toinen kiireellinen tehtävä on toimivan palvelujärjestelmän luominen ihmiskaupan uhrien auttamiseksi ja suojelemiseksi. Toimintasuunnitelman korostama uhrilähtöinen näkökulma edellyttää tätä. Toimiva palvelujärjestelmä voi osaltaan ehkäistä ongelman pahenemista. Ihmiskaupan uhrin tunnistamisessa ja auttamisjärjestelmän käynnistymisessä on olennaista, ettei kiinnitetä huomiota ihmiskaupan rikosoikeudelliseen näyttökynnykseen. Henkilön auttamisen on käynnistytävä pelkästään sen perusteella, että hänen voidaan epäillä olevan ihmiskaupan uhri. Uhrien auttamisjärjestelmää luotaessa on myös tärkeää, että kaikki toimijat tietävät, mihin ja kenen puoleen kääntyä. Siksi tulisi kehittää viranomaisten yhteys- tai tiedotuspiste, joka voi koota tietoa ja tiedottaa ihmiskaupan uhreille tarjolla olevista palveluista.

Ihmiskaupan uhrien tarvitseman tilapäisissä asumisjärjestelyissä tulee ottaa huomioon uhrien tilanteen moniongelmaisuus ja fyysisen väkivallan uhka. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan esimerkiksi vastaanottokeskukset eivät tämän vuoksi sovellu uhrien majoittamispaikaksi.

Sisäasiainministeriön johtama poikkihallinnollinen työryhmä esitti lokakuussa 2005 ulkomaalaislain täydentämistä niin, että ihmiskaupan uhrille voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa Suomessa. Esityksen mukaan lupa myönnettäisiin henkilölle, jota perustellusti voidaan epäillä ihmiskaupparikoksen uhriksi ja joka on valmis yhteistyöhön viranomaisten kanssa rikoksen selvittämiseksi. Lupa voidaan myöntää vuodeksi, ja tarvittaessa se voidaan uusida. Oleskelulupa voidaan myöntää myös ilman viranomaisyhteistyötä, jos luvan epääminen on ilmeisen kohtuutonta. Ennen oleskelulupaa uhrille voidaan antaa harkinta-aika, jolloin uhri voisi toipua kokemuksistaan ja päättää, ryhtyykö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Harkinta-aika myönnettäisiin tapauskohtaisesti ja olisi vähintään 30 vuorokautta, enintään kuusi kuukautta.

Esityksen taustalla oleva EU-direktiivi (2003/81/EY) velvoittaa jäsenvaltioita tietyin edellytyksin myöntämään oleskeluluvan sellaisille kolmannen valtion kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ihmiskaupan tai laittoman maahantulon avustamisen torjumiseksi. Ennen oleskeluluvan myöntämistä samoin kuin sen jälkeen jäsenvaltioiden tulee varmistaa muun muassa henkilön toimeentulo ja kiireellinen sairaanhoito. Harkinta-ajan kesto ja alkamishetki määritellään kansallisen lainsäädännön mukaan. Direktiivi on saatettava voimaan 6.8.2006 mennessä.

Joku raja! -työryhmä painottaa, että ihmiskaupan uhrin turvallisuuden takaaminen ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistaminen tulee olla toimenpiteen ensisijainen tavoite. Yhteistyö viranomaisten kanssa ei saa olla edellytys esitetyn oleskeluluvan myöntämiselle. Lakia täydennettäessä tulisi huomata, että EU:n direktiivi ei aseta jäsenvaltioille esteitä suotuisempien säännösten antamiselle. Kansainvälisten esimerkkien perusteella on todennäköistä, että 30 vuorokauden minimiharkinta-aika on käytännössä riittämätön. Joku raja! -työryhmän näkemyksen mukaan harkinta-aika tulisi olla vähintään kolme kuukautta.

SUOSITUKSET PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

Kansainväliset asiakirjat ja hallituksen tasa-arvo-ohjelma

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 (ns. CEDAW-sopimus)
- YK:n rauhanturvan erityiskomitean ylimääräisen istunnon (A/59/19/Add1) suositukset
- YK:n pääsihteerin kokonaisvaltaisen raportin suositukset seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi rauhanturvaoperaatioissa (A/59/710)
- EU:n ministerineuvoston kokouksessaan 7.11.2005 hyväksymä asiakirja päätöslauselman 1325 toimeenpanosta EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa (13566/05)

Myös ihmiskauppaa koskeva ns. Palermon sopimuksen lisäpöytäkirja on puolustusministeriön hallinnonalan kannalta tärkeä asiakirja. Erityisen tärkeä on huomioida Palermon sopimuksen ihmiskaupamääritelmä koko laajuudessaan: ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä prostituutiossa ei voida erottaa toisistaan.

Matti Vanhasen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004-2007 sitoutuu sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen kaikilla hallinnon aloilla. Tämän lisäksi tasa-arvo-ohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota rauhanturvaoperaatioihin. Tavoitteeksi asetetaan naisten määrän lisääminen sekä koulutuksen kehittäminen.

Hallituksen esitys sotilaalliseksi kriisinhallintalain (HE 110/2005)

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (He 110/2005) on parasta aikaa eduskunnan valiokuntakäsittelyssä. On myönteistä, että lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen on lisätty tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja Amnesty Internationalin Suomen osaston esille nostamia seikkoja. Hallituksen esityksessä sukupuolinäkökulmaan kiinnitetään huomiota sekä yleisperusteluiden yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa kohdassa (4.3) että koulutusta ja harjoituksia koskevan kuudennen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Perusteluissa muun muassa määritellään tasa-arvon, lasten oikeuksien ja yleisemmin ihmisoikeuksien edistäminen lain nojalla toteutettavan sotilaallisen kriisinhallinnan yhdeksi tavoitteeksi. Suomen tavoitteeksi todetaan naispuolisten rauhanturvaajien määrän kasvattaminen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että Suomessa pyritään järjestelmällisesti ennaltaehkäisemään muun muassa prostituutiota, naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa ihmiskauppaa ja seksuaalista hyväksikäyttöä. Kriisinhallintatehtäviin tarkoitettujen joukkojen koulutukseen todetaan sisältyvän ihmisoikeuskoulutusta ja koulutusta sukupuolinäkökulman huomioimisesta ja nämä huomioidaan myös henkilöstön ohjeistuksessa.

On tärkeää, että edellä mainitut seikat saavat keskeisen aseman lain toimeenpanossa. Puolustusministeriön tulee varmistaa, että valmistelu- ja toteutusvastuussa olevat tahot, kuten puolustuspoliittisen osaston kansainvälinen yksikkö, pääesikunta ja puolustusvoimien kansainvälinen keskus, ovat saaneet riittävän asiantuntemuksen ja konkreettisia välineitä sukupuolinäkökulman huomioimiseksi käytännössä. Lain toimeenpanoa koskeva jatkotyöskentely tulisikin liittää puolustushallinnon tasa-arvosuunnittelutyöhön (ks. alla).

Tasa-arvolaki ja tasa-arvosuunnittelu

Tasa-arvolain (laki sukupuolten välisestä tasa-arvosta 8.8.1986/609) neljäs pykälä velvoittaa viranomaisia edistämään toiminnallaan sukupuolten tasa-arvoa. Tämä koskee myös rauhanturvaamisoperaatioista vastuullisia virkamiehiä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sukupuolten välisen tasa-arvon edistämismuutokset koskevat niin rauhanturvatoiminnasta vastaavia virkamiehiä (puolustusministeriö, pääesikunta), rauhanturvaamiskoulutusta järjestäviä tahoja (puolustusvoimien kansainvälinen keskus Niinisalossa ja Porin rykmentti nopean toiminnan joukkojen osalta, sekä varuskunnat kansainvälisiin tehtäviin liittyvien koulutusten osalta) sekä tehtäviin valittavia rauhanturvaajia.

Rauhanturvaamistoiminta kuuluu hallinnollisesti puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonalaan. Rauhanturvaamistoiminta tulisi kokonaisuudessaan sisällyttää ministeriöissä tehtävään toiminnalliseen tasa-arvosuunnitteluun. Koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseksi tulisi tehdä perusteellinen kartoitus nykyisestä toiminnasta ja toiminnan ohjeistuksesta⁵⁶ ja kehittää rauhanturvaamistoimintaa kokonaisuutena vastaamaan kansallisia ja kansainvälisiä normeja.

Rauhanturvaamistoimintaa koskevaan tasa-arvosuunnitteluun ja konkreettiseen kehittämistyöhön eri tasoilla tulisi varata erilliset resurssit. Tällä hetkellä esimerkiksi rauhanturvaajien koulutuksessa ollaan riippuvaisia yksittäisten tuntiopettajien käytöstä, eikä toimintaa näin ollen pystytä kehittämään kokonaisvaltaisesti.

Toiminnallisen tasa-arvosuunnitelman tulisi sisältää ainakin seuraavat osa-alueet:

1. Rekrytointi

Muun muassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 vaatii lisäämään naisten määrää rauhanturvaoperaatioissa. Puolustusvoimien kansainvälisen keskuksen, jonka tehtävinä ovat rauhanturvaajien rekrytointi sekä rauhanturvaajien valintakriteereiden kehittäminen, tulisi kiinnittää huomiota naisten lukumäärän kasvattamiseen kaikissa operaatioissa ja operaatioiden kaikilla tasoilla.

Suomen tulee tarkistaa omia rauhanturvaajia koskevia kelpoisuusvaatimuksiaan niin, että se mahdollistaa naisten lukumäärän kasvattamisen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 määrittelemällä tavalla. Nykyinen vaatimus sotilaskoulutuksesta rajoittaa käytännössä naisten mahdollisuuksia osallistua operaatioihin.

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

2. Seksuaalisen häirinnän estäminen

Seksuaalisen häirinnän estämisestä on kuluneen vuoden aikana keskusteltu ja annettu suosituksia YK:ssa. YK:n rauhanturvan erityiskomitean ylimääräisen istunnon (A/59/19/Add1) suositukset sekä YK:n pääsihteerin kokonaisvaltaisen raportin suositukset seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi rauhanturvaoperaatioissa (A/59/710) sisältävät hyviä toimenpide-ehdotuksia, joita tulee hyödyntää myös Suomessa.

Seksuaalista häirintää tulee myös käsitellä rauhanturvaamisoperaation sisäisenä kysymyksenä. Tuoreen maanpuolustuskorkeakoulussa hyväksytyn tutkimuksen mukaan naisupseereita häiritään henkisesti ja seksuaalisesti. Rauhanturvaamistoimintaa koskevan tasa-arvosuunnittelun tulisi kiinnittää huomiota rauhanturvaajien keskuudessa tapahtuvaan häirintään ja pyrkiä ennaltaehkäisemään häirintää kaikin mahdollisin keinoin.

⁵⁶ Perusselvityksessä on mahdollista hyödyntää ulkoasiainministeriön rahoittaman projektin ”Ulkopolitiikan ennakoimattomien vaikutusten eettiset ulottuvuudet (UVET)” osana tutkija Johanna Valeniuksen selvityksen ”Suomalaisten rauhanturvaoperaatioiden ennakoimattomat sukupuolivaikutukset — tapaustutkimuksena Kosovo” tuloksia.

Seksuaalinen häirintä tulisi myös liittää rauhanturvaajia koskevaan arviointiin siten, että häirintää pidettäisiin vakavana rauhanturvaamistehtävien rikkomuksena, eikä siihen syyllistyneiden pitäisi voida toimia rauhanturvatehtävissä.

3. Rauhanturvaajista tehtävän yksilökohtaisen arvioinnin kehittäminen

Tasa-arvokysymykset on nykyistä paremmin huomioitava rauhanturvaajista suoritettavan yksilökohtaisen arvioinnin kriteereissä.

Arviointi tulisi saattaa ajan tasalle YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325, vuonna 2005 pidetyn YK:n rauhanturvan erityiskomitean ylimääräisen istunnon (A/59/19/Add1) suositusten sekä YK:n pääsihteerin kokonaisvaltaisen seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemistä rauhanturvaoperaatioissa koskevan raportin (A/59/710) suositusten mukaisesti.

Arviointikriteereissä ja -ohjeistuksessa tulisi huomioida myös YK:n "ten rules of behavior" ja Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan mukainen "Generic Standards of Behavior".

Esimerkiksi päätöslauselman 1325 mukaisten sääntöjen ja yleisten käyttäytymissääntöjen rikkomisen (mukaan lukien prostituutioon ja ihmiskauppaan syyllistyminen) tulisi olla osa perusteista, joilla evätään henkilön osallistuminen jatkossa rauhanturvaamistoimintaan. Samoin kaikki seksuaalinen häirintä tulisi olla huomioituna kriteereissä.

4. Koulutuksen kehittäminen

Puolustusvoimien kansainvälisen koulutuskeskuksen järjestämiin rauhanturvaajakoulutuksiin sisältyy tällä hetkellä yhden tai maksimissaan kahden oppitunnin mittainen osio sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisestä. Tämän lisäksi osalla kursseissa pidetään erillinen luento ihmiskaupasta.

Vaikka edellä mainitut osiot ovat tarpeellisia ja ne tulee säilyttää, ne eivät yksin vielä riitä. Erillisen sukupuolten tasa-arvoa koskevan luennon tai työpajan lisäksi sukupuolinäkökulma tulisi integroida koko kurssin sisältöihin. Aivan erityisesti tulisi huomioida kohdemaan kulttuurituntemusta, yleistä kulttuuritietoisuutta ja raportointitaitoja koskevat osiot sekä käytännön harjoitteet. Koulutusjaksoja tulisi myös kehittää jatkossa niin, että ne vastaisivat kunkin koulutettavana olevan ryhmän (esimerkiksi sotilastarkkailijat tai yhteysupseerit) työnkuvia.

Tasa-arvokoulutusta tulee tästä syystä kohdistaa myös koulutusta kehittäville henkilöille ja kunkin kurssin koordinaattorille sekä velvoittaa yksittäiset luennoitsijat huomioimaan sukupuolinäkökulma omassa koulutuksessaan. Työnantajatahon tulisi myös tehdä entistä selvemmäksi, että tasa-arvokysymykset ja sukupuolinäkökulman huomioiminen ovat rauhanturvaajien virkavelvoite.

Koulutuksen kehittäminen vaatii tasa-arvo-osaamista ja puolustusministeriön tuleekin varmistaa puolustusvoimille riittävät resurssit sekä taata halu toimia sukupuolten välisen tasa-arvon, naisiin kohdistuvan väkivallan kysymysten sekä naisten ihmisoikeuksien käsittelemiseksi kaikilla tasoilla. Tällä hetkellä kansainvälinen koulutuskeskus on riippuvainen ulkopuolisista tuntiopettajista, eikä kenenkään nykyisen henkilökunnan tehtäviin kuulu sukupuolinäkökulman tai ihmisoikeuskysymysten systemaattinen huomioiminen koulutuksen kehittämiseksi

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 käyttönsä. 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.

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

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

Sukupuolivaikutusten jatkuva arviointi

Viimekädessä sotilaallisen kriisinhallintalain ja rauhanturvaamistoiminnan sukupuolivaikutuksia tulee arvioida toteutettavien operaatioiden kautta. Sukupuolinäkökulma olisikin sisällytettävä järjestelmällisesti jokaisesta operaatiosta tehtävään toiminnan vaikutusten arviointiin.

Koulutuksen vaikuttavuutta tulisi arvioida säännöllisesti myös operatiivisella tasolla rauhanturvaoperaatioita arvioitaessa ja sukupuolinäkökulmaa koskevat indikaattorit tulee ottaa osaksi normaalia rauhanturvaoperaatioiden arviointia. Suomen tulee vaikuttaa aktiivisesti myös muiden maiden johtamiin operaatioihin, joihin osallistuu suomalaista henkilökuntaa.

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.