

Taina Riski

NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA --- JA TASA-ARVOPOLITIIKKA

Taina Riski.

Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopolitiikka.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:50

ISBN 978-952-00-2930-2 (nid.)

ISBN 978-952-00-2931-9 (PDF)

ISSN 1236-2115 (painettu)

ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2931-9

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2931-9>

www.stm.fi/Julkaisut

Kannen kuva: Plugi

Kustantaja: Sosiaali- ja terveysministeriö

Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy

Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2009

TIIVISTELMÄ

NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA TASA-ARVOPOLITIikka

■ Naisiin kohdistuva väkivalta on naisten syrjintää ja ihmisoikeuskysymys, joka nousi kansalliselle tasa-arvopolitiikan agendalle kansainvälisen kehityksen myötä 1990-luvulla. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ja hallitusohjelmat muodostavat sen viitekehyksen, jonka puitteissa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on kansallisesti ehkäisty.

Kansainvälisten suositusten valossa Suomen toimintapolitiikassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on edelleen selkeitä puutteita. Esimerkiksi YK:n alainen naisten syrjinnän sopimusta valvova CEDAW-komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota riittämättömiin toimiin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

Suosituksista huolimatta Suomessa ei ole toistaiseksi laadittu kokonaisvaltaista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn ohjelmaa ja strategiaa, joka sitoisi ilmiön osaksi naisiin kohdistuvaa syrjintää ja huomioisi koordinoitusti tämän väkivallan eri muodot ja niiden seuraukset naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Hallituksen toiminnassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi pääpaino on ollut määräaikaissä hankkeissa ja usein hallituskauteen sidotuissa toimenpiteissä. Projektiluontoisuudesta johtuen toimenpiteille ei useinkaan ole kohdistettu riittäviä resursseja, mikä on heikentänyt toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Hallitus on pyrkinyt viime vuosina torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kohdentamalla toimenpiteitä erityisesti lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyyn. Toimenpiteet on hajautettu useampiin kansallisiin, kansalaisten turvallisuuteen ja väkivallan vähentämiseen liittyviin ohjelmiin.

Vaikka kehitys on ollut myönteistä lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyssä, seksuaalisen väkivallan ja kulttuurisiin traditioihin perustuvan väkivallan ehkäisyyn liittyvät toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä. Myöskään prostituution ehkäisyä ei ole käsitelty muutoin kuin osana ihmiskauppa- ja paritusrikoksia. Jatkossa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä tulee kehittää tarkastelemalla ilmiötä kokonaisvaltaisesti niin lainsäädännön ja väkivallan osapuolille luotujen palvelujärjestelmien kuin väkivallan ennaltaehkäisyn ja tiedonkeruun näkökulmista. Myös väkivaltaa ehkäisevien toimenpiteiden seurantaan tulee panostaa enenevässä määrin.

Asiasanat:

naisiin kohdistuva väkivalta, naisiin kohdistuva syrjintä, naisten ihmisoikeudet

SAMMANDRAG

VÅLDET MOT KVINNOR OCH JÄMSTÄLLDHETSPOLITIKEN

■ Våldet mot kvinnor utgör en form av diskriminering av kvinnor och är en människorättsfråga som i och med den internationella utvecklingen på 1990-talet togs upp på den nationella jämställdhetspolitiska agendan. Regeringens jämställdhetsprogram och regeringsprogrammen utgör den referensram inom vilken våldet mot kvinnor har bekämpats på det nationella planet.

I ljuset av internationella rekommendationer finns det fortfarande betydliga brister i Finlands handlingspolitik som gäller förebyggandet av våld mot kvinnor. Till exempel FN:s CEDAW-kommitté, som följer hur konventionen om eliminering av all slags diskriminering mot kvinnor iakttas, har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid Finlands otillräckliga åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor.

Trots rekommendationer har Finland tills vidare inte utarbetat ett helhetsbetonat program och inte heller en strategi för att förebygga våld mot kvinnor, som skulle binda ihop fenomenet med diskriminering mot kvinnor och beakta på ett samordnat sätt de olika formerna av detta våld och deras konsekvenser för jämställdheten. Huvudvikten i regeringens verksamhet för att förebygga våld mot kvinnor har legat vid tidsbestämda projekt och åtgärder som ofta är bundna till regeringsperioden. Eftersom det är fråga om projekt, har åtgärderna inte alltid anvisats tillräckliga resurser, och detta har underminerat deras effektivitet.

Regeringen har haft som mål att bekämpa våldet mot kvinnor genom att inrikta åtgärder i synnerhet på att förebygga våld i närrelationer och inom familjen. Åtgärderna är spridda över flera nationella program som syftar till att öka medborgarnas trygghet och minska våld.

Samtidigt som det har skett en positiv utveckling inom förebyggandet av våld i närrelationer och inom familjen, har de åtgärder som hänför sig till förebyggandet av sexuellt våld och våld som grundar sig på kulturella traditioner dock varit otillräckliga. Dessutom har förebyggandet av prostitution enbart behandlats i samband med människohandelsbrott och koppleribrott. I framtiden bör förebyggandet av våld mot kvinnor förbättras genom att betrakta företeelsen som en helhet såväl från synpunkten av lagstiftningen och de servicesystem som byggts upp för våldsoffer som från synpunkten av förebyggandet av våld och datainsamling. Det ska också ske en större satsning på uppföljning av åtgärderna för att förebygga våld mot kvinnor.

Nyckelord: **våld mot kvinnor, diskriminering mot kvinnor, kvinnornas mänskliga rättigheter**

SUMMARY

VIOLENCE AGAINST WOMEN AND GENDER EQUALITY POLICY

■ Violence against women is a form of discrimination against women and a human rights issue that was brought to the national gender equality policy agenda as a result of international developments in the 1990s. The Government action plans for gender equality and the Government programmes constitute the framework within which violence against women has been combated at the national level.

In the light of international recommendations there are still major shortcomings in Finland's policy to prevent violence against women. For instance the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) under the United Nations, which monitors implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, has repeatedly drawn attention to the insufficient measures to prevent violence against women in Finland.

Despite recommendations Finland has not yet drawn up a comprehensive programme and strategy for the prevention of violence against women that would link the phenomenon to discrimination against women and take into account, in a coordinated way, the various types of this violence and their consequences for gender equality. In Government actions the emphasis in the prevention of violence against women has been on fixed-term projects and on measures that are often tied to the government's term in office. Because of their nature of projects, adequate resources have not always been allocated to the measures, which has weakened their effectiveness.

In recent years, the Government has aimed to combat violence against women by targeting measures in particular at the prevention of interpersonal and domestic violence. The measures have been scattered into several national programmes aiming to promote the security of citizens and reduce violence.

While the development in the prevention of interpersonal and domestic violence has been positive, the measures to prevent sexual violence and violence based on cultural traditions have not been adequate. Moreover, the prevention of prostitution has been addressed solely in the contexts of human trafficking and procurement offences. In the future, the prevention of violence against women must be improved by approaching the phenomenon comprehensively from the point of view of both legislation and the service systems created for the parties to violence as well as of violence prevention and information collection. Furthermore, attention should increasingly be focused on the follow-up of measures to prevent violence.

Key words: **violence against women, discrimination against women, women's human rights**

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	3
Esipuhe.....	9
I JOHDANTO.....	10
1 Naisiin kohdistuva väkivalta	10
2 Selvityksen tarkoitus ja laajuus.....	12
II KESKEINEN KANSAINVÄLINEN NORMISTO, SUOSITUKSET JA TOIMEENPANO.....	14
1 Yhdistyneet kansakunnat.....	14
2 Euroopan neuvosto	15
3 Euroopan unioni.....	16
4 Pohjoismaat.....	18
III NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA SUOMEN TOIMINTAPOLITIikka.....	19
1 Naisiin kohdistuvan väkivallan nousu poliittiselle agendalle.....	19
2 Naisiin kohdistuva väkivalta hallitus- ja tasa-arvo-ohjelmissa	20
3 Hallitustavoitteiden arviointia	21
IV TOIMENPITEET NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEKSI	23
I Johdanto.....	23
1.1 Toimenpiteiden yleislinjat ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa.....	23
1.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyön resurssit.....	24
2 Uhrien suojelu, neuvonta- ja tukipalvelut.....	25
2.1 Johdanto.....	25
2.2 Palvelurakenne ja toimintamallit.....	26
2.3 Erityispalvelut väkivallan osapuolille.....	27
2.4 Erityisryhmien huomioiminen palvelujen tarjonnassa.....	33
3 Naisiin kohdistuva väkivalta ja oikeudellinen kehitys	36
3.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisointi.....	36
3.2 Laki rikosasioiden sovittelusta	38
3.3 Lähestymiskielto.....	39
3.4 Uhrin oikeudellinen tuki ja avustaminen	40

4 Toimenpiteiden koordinaatio ja asiantuntemuksen jatkuvuuden turvaaminen	43
4.1 Toimenpiteiden poikkihallinnollinen ja moniammatillinen koordinaatio	43
4.2 Väkivallan ehkäisytyötä ohjaavan koordinaatioyksikön perustaminen.....	44
5 Ammattiryhmien koulutus	46
6 Asennekasvatus ja väkivallan ennaltaehkäisy.....	48
6.1 Tiedostamiskampanjat ja media.....	49
6.2 Ehkäisevä työ kouluissa ja kansalaisyhteiskunnassa.....	50
7 Tiedonkeruu, seuranta ja tutkimus.....	52
7.1 Uhritutkimukset	53
7.2 Viranomaistietojärjestelmät	54
7.3 Muu tutkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta.....	56
IV ARVIOINTIA JA ESITYKSET TULEVAISUUDEN LINJAUKSIKSI ..	57
1 Keskeiset huomiot hallituksen toimintapolitiikasta naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi	57
2 Esitykset tulevaisuuden linjauksiksi	58
Lähteet.....

ESIPUHE

Hallitusohjelman 2007-2011 mukaisesti hallitus antaa eduskunnalle selonteon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta syksyllä 2010. Nyt ensimmäistä kertaa sukupuolten tasa-arvosta tehtävän selonteon tavoitteena on arvioida tasa-arvon edistymistä ja harjoitettua tasa-arvopoliittikkaa 1990–2000-luvulla. Lisäksi keskeinen osa selontekoa ovat tasa-arvopoliittikan tulevaisuuden linjaukset.

Selonteko keskittyy seuraaviin pääteemoihin: sukupuolten tasa-arvo päätöksenteossa, työelämä sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen, naisiin kohdistuva väkivalta, koulutus ja tutkimus, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, tasa-arvopoliittikan organisaatio sekä miehet ja tasa-arvo.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tilannut asiantuntijoilta taustaselvityksiä ja arvioita tasa-arvopoliittikan eri alueilta selonteon valmistelua varten. Tässä taustaselvityksessä tarkastellaan hallitusten tavoitteita ja toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Selvityksessä arvioidaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä koskevan tasa-arvopoliittikan lähtökohtia ja painopistealueita sekä politiikan vaikuttavuutta.

Tekijä vastaa selvityksen sisällöstä.

Raimo Ikonen
Ylijohtaja

I JOHDANTO

I NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA

Naisiin kohdistuva väkivalta on maailmanlaajuinen ilmiö, jota esiintyy kaikissa maissa, kulttuureissa ja sosiaalisissa kerrostumissa. Se on yksi naisten syrjinnän muoto ja sitä pidetään yhtenä suurimpana sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisen esteenä ja ihmisoikeusloukkauksena.

Naisiin kohdistuvalla väkivallalla tarkoitetaan yleensä sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka voi ilmetä monella tavalla. Se voi olla fyysistä, henkistä tai seksuaalista väkivaltaa. Parisuhde- ja perheväkivalta, seksuaalinen väkivalta ja sukupuolinen häirintä ovat esimerkkejä naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Väkivallan muotoja ovat myös naisilla käytävä kauppa ja prostituutioon pakottaminen. Myös tyttöjen sukupuolielinten silpominen, ns. perheen kunniaan perustuvat pahoinpitelyt ja murhat sekä naisiin kohdistuvat joukkoraiskaukset sota- ja konfliktitilanteissa ovat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on eri kulttuurien, kansakuntien, sosiaalisten kerrostumien, rotujen ja uskontojen rajat ylittävä yleismaailmallinen ilmiö, jonka eri muotoja yhdistää sukupuolten eriarvoisuuden perustuva ajatusjärjestelmä, patriarkaatti. Patriarkaattilla on eri ilmenemismuotoja eri aikoina ja eri yhteiskunnallisissa konteksteissa. Sen lähtökohtana on pyrkimys miehiseen dominanssiin kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja se ylläpitää sukupuolten eriarvoisuutta ja siihen perustuvia sosiaalisia ja kulttuurisia normeja. Naisten ja miesten välinen epätasa-arvo yhteiskunnan eri osa-alueilla on seurausta patriarkaatin toiminnasta. Myös naisiin kohdistuva väkivalta on patriarkaatin ilmentymä, jolla pyritään ylläpitämään miehistä auktoriteettia ja valta-asetelmaa.¹

Naisiin kohdistuva väkivalta on todistettavasti globaali ilmiö. Siksi sitä ei voi tyhjentävästi selittää vain yksilötason psykologisena tai sosiaaliseen asemaan liittyvänä ongelmana eikä rajata koskemaan tiettyä kulttuuria tai yhteiskunnallis-poliittista kontekstia. Naisiin kohdistuva väkivalta tulee ymmärtää ennen kaikkea sukupuolten valtasuhteisiin perustuvana rakenteellisenä ongelmana, naisiin kohdistuvana ihmisoikeuskysymyksenä ja syrjintänä.²

1 Ending violence against women. 2006.

2 Ending violence against women. 2006.

Yhdistyneet kansakunnat (YK) määrittelee naisiin kohdistuvan väkivalan seuraavasti³:

"Naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa mitä tahansa sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa naisille fyysistä, seksuaalista tai henkistä haittaa tai kärsimystä. Käsite kattaa myös tällaisella väkivallalla uhkaamisen, pakottamisen tai mielivaltaisen joko julkisen tai yksityiselämässä tapahtuvan vapauden riiston. Naisiin kohdistuva väkivalta sisältää seuraavat teot, mutta ei rajoitu pelkästään niihin:

a. perheessä tapahtuva fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, mukaan lukien pahoinpitely, tyttöjen kotona tapahtuva seksuaalinen riisto, myötäjäisiin liittyvä väkivalta, raiskaus avioliitossa, naisten sukuelinten silpominen ja muut naisille haitalliset perinteistä johtuvat käytännöt, muidenkin kuin puolison harjoittama väkivalta sekä riiston liittyvä väkivalta

b. kodin ulkopuolella tapahtuva fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, mukaan lukien raiskaaminen, seksuaalinen riisto, seksuaalinen häirintä/ahdistelu ja uhkailu työpaikalla, oppilaitoksissa tai muualla, naisilla käytävä kauppa sekä prostituutioon pakottaminen

c. fyysinen, seksuaalinen ja henkinen väkivalta, johon valtio syyllistyy tai jonka se sallii, missä tahansa sitä esiintyykin."

Tutkimusten mukaan Euroopassa 20-25 prosenttia naisista on kokenut fyysistä parisuhdeväkivaltaa ja 10 prosenttia seksuaalista väkivaltaa ainakin kerran aikuisikänsä aikana.⁴ Ilmiö on yleinen myös Suomessa. Vuonna 2005 suoritetun kyselytutkimuksen perusteella 43,5 prosenttia 18-74 -vuotiaista naisista oli joutunut vähintään kerran 15 vuotta täytettyään miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tai väkivallalla uhkailun kohteeksi.⁵ Parisuhdeväkivaltaa nykyisessä suhteessaan oli kokenut 20 prosenttia kyselyyn vastanneista. Muun kuin nykyisen tai entisen avio- tai avopuolison taholta koettua väkivaltaa oli kokenut noin 5 prosenttia. Sukupuolista häirintää ilmoitti kokeneensa noin viidesosa.

Seksuaalisen väkivallan yleisyydestä on vaikea tehdä päätelmiä, koska suuri osa siitä ei tule viranomaisten tietoon. Varsinkaan tuttujen ja läheisten tekemästä seksuaalisesta väkivallasta ei yleensä ilmoiteta viranomaisille. Suomessa on viimeisen kymmenen vuoden aikana ilmoitettu poliisille keskimäärin 613 raiskausta vuosittain.⁶ Vuonna 2005 tehdyn uhritutkimuksen mukaan 9 prosenttia kyselyyn osallistuneista naisista oli pakotettu tai yritetty pakottaa seksuaaliseen kanssakäymiseen.

3 Pekingin julistus ja toimintaohjelma. YK:n neljäs maailmankonferenssi naisten aseman edistämiseksi, Peking 1995.

4 Combating violence against women. 2006.

5 Piispa, Minna & Heiskanen, Markku & Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino. 2006.

6 Rikollisuustilanne 2008.

Vuonna 2007 parisuhdeväkivaltaan kuoli 26 naista. Suurimmassa osassa tapauksista surmaaja oli uhrin nykyinen puoliso tai seurustelukumppani. Vain kahdessa tapauksessa väkivallan tekijä oli uhrin entinen puoliso/seurustelukumppani.⁷

Väkivalta aiheuttaa uhrille aina henkisiä ja monesti myös fyysisiä vahinkoja. Sillä on vaikutuksia myös uhrin läheisiin, jotka joutuvat todistamaan läheisen ihmisen kokemaa väkivaltaa ja sen seurauksia. Perhe- ja parisuhdeväkivallan yhteydessä lapset ovat erittäin haavoittuvassa asemassa.

Väkivallasta aiheutuu huomattavia kuluja myös yhteiskunnalle, vaikka niiden tarkka arviointi on vaikeaa.⁸ Vuonna 2001 selvitettiin naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksia Hämeenlinnan kaupunkia koskevana tapaustutkimuksena. Tutkimuksen mukaan kuluja arvioitiin aiheutuvan Hämeenlinnan terveydenhoito-, sosiaali- ja oikeussektorille 103 000 euroa kuukaudessa, vuositasolla lähes 1,2 miljoonaa euroa. Jos Hämeenlinnaa koskevat tulokset yleistettäisiin koko maan tasolle, kustannukset olisivat 91 miljoonaa euroa.⁹

Tiivistäen voi todeta, että naisiin kohdistuva väkivalta vahingoittaa uhrin fyysistä ja henkistä terveyttä, perhettä ja läheisiä sosiaalisia suhteita. Pitkään jatkuva väkivalta saattaa aiheuttaa pitkiä työpoissaoloja, muutoksia asumisoloihin ja siten heikentää usein merkittävästi uhrin taloudellista turvaa. Naisiin kohdistuva väkivalta vaikuttaa uhrin kaikkiin elämänalueisiin ja näistä muutoksista selviytyäkseen ja kyetäkseen irtautumaan väkivallasta, uhri joutuu turvautumaan yhteiskunnan tukeen.

2 SELVITYKSEN TARKOITUS JA LAAJUUS

Tämän taustaselvityksen tarkoituksena on kartoittaa ja arvioida toimenpiteitä, joihin Suomen hallitus on sitoutunut naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä ja uhrien auttamisessa. Selvityksessä keskitytään viimeisiin 13 vuoteen, jotka kattavat neljä hallitusohjelmaa ja kolme hallituksen tasa-arvo-ohjelmaa. Kolmen hallituksen aikana, vuosina 1997-1999, 2004-2007 sekä 2008-2011 on toteutettu tasa-arvo-ohjelmat, joiden osana on viitoitettu toimenpiteet myös väkivallan ehkäisyyn. Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös 1980-90-lukujen vaihteeseen, jolloin naisiin kohdistuva väkivalta nousi tasa-arvopolitiikan esityslistalle.

Selvityksessä kartoitetaan, mihin toimenpiteisiin hallitus on tarkastelujaksona sitoutunut naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi, uhrien suojelemiseksi, väkivallan tekijöiden rankaisemiseksi ja väkivallan vastaisten asenteiden ja mielipideilmaston vahvistamiseksi. Selvityksessä tarkastellaan hallituksen toimenpiteiden painotuksia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyössä sekä arvioidaan näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta. Selvityksessä arvioidaan sekä yksittäisiä toimenpiteitä että yleisiä toimintalin-

7 Naiset henkirikosten uhreina 2002-2007.

8 Naisiin kohdistuvan väkivallan kansallisia kustannuksia on selvitetty muun muassa Espanjassa, Alankomaissa, Sveitsissä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. (Ks. Combating violence against women. 2006.)

9 Väkivallan kustannukset kunnassa. 2002.

joja. Huomiota kiinnitetään myös nykyisten toimenpiteiden epäkohtiin ja puutteisiin, pitkän ajan strategiaan näkökohtiin sekä siihen, täyttääkö Suomi kansainväliset velvoitteensa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä ja uhrien suojelussa.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa naisiin kohdistuvan väkivallan yhteydessä käsitellään usein myös ihmiskaupan ja sen osana prostituution ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä. Yhtäältä voidaan esittää, että sekä naisilla käytävä kauppa (ihmiskauppa) että naisiin kohdistuva väkivalta ilmentävät naisten syrjintää, joka perustuu globaaleihin alistamisen ja dominanssin sukupuolittuneisiin mekanismeihin. Käytännössä ihmiskauppaan ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyy kuitenkin monia eroavuuksia. Naisiin kohdistuva väkivalta tapahtuu tyypillisimmillään uhrin yksittäisen läheisen toimesta. Sen sijaan ihmiskauppaan linkittyvät paritus, laiton maahantulo ja valtioiden rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus, jolloin siinä on mukana samanaikaisesti useita moraalisesti ja rikosoikeudellisesti vastuullisia tekijöitä ja monesti myös useita uhreja. Näistä ilmiöiden eroista johtuen ihmiskaupan ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä säätelevät kansainvälisesti ja kansallisesti eri normistot ja toimenpideohjelmat. Näin ollen myös tässä selvityksessä ihmiskaupan vastaiset toimet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Selvityksen keskeistä aineistoa ovat hallitusohjelmakirjaukset, hallituksen tasa-arvo-ohjelmat sekä ohjelmien loppuraportit. Tämän lisäksi aineistona käytetään vastuuministeriöiden toimintaohjelmia ja julkaisuja, jotka suoraan tai välillisesti liittyvät naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn. Suomen toimintalinjojen erityispiirteiden esiintuomisessa kansainvälinen aineisto, Yhdistyneiden kansakuntien (erityisesti ns. naisten oikeuksien sopimus CEDAW) ja Euroopan neuvoston normisto ja suositukset naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi nousevat keskeiseen asemaan.

Selvitystä varten on haastateltu useita asiantuntijoita henkilökohtaisesti ja puhelimitse. Asiantuntijat ja järjestöjen edustajat ovat antaneet tietoja myös sähköpostitse. Hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan tässä selvityksessä siltä osin, kuin se on ollut mahdollista olemassa olevan tutkimus- ja seurantatiedon ja asiantuntijahaastattelujen valossa. Lisäksi arvioinnissa käytetään hyväksi mm. Euroopan neuvoston ja CEDAW-komitean suosituksia Suomelle.

II KESKEINEN KANSAINVÄLINEN NORMISTO, SUOSITUKSET JA TOIMEENPANO

I YHDISTYNEET KANSAKUNNAT

Kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden mukaan naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus ja valtioilla on ihmisoikeussopimusten osapuolena velvollisuus omalla toiminnallaan huolehtia siitä, että se ei itse omilla teoillaan tai tekemättä jättämisillään syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin. Lisäksi valtion on taattava oikeuksien toteutuminen ihmisille varmistamalla, että *ei-valtiolliset toimijat* eivät syyllisty näiden taattujen oikeuksien loukkaamiseen. Tämä ns. suojelovelvollisuus (engl. *“due diligence”* -periaate) sisältää velvollisuuden estää yksityishenkilöiden tekemät loukkaukset, tutkia ne, rangaista niihin syyllistyneitä ja tarjota loukkausten uhreille asianmukainen korvaus.¹⁰

Suomen hallitusta sitovat YK:n ihmisoikeuksien julistus sekä ihmisoikeussopimukset, jotka painottavat jokaisen oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen ja kieltävät kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun ja rangaistuksen. Naisten ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittävin kansainvälinen sopimus on YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva sopimus (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women), jonka YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1979. Suomi ratifioi tämän ns. naisten oikeuksien sopimuksen vuonna 1986.

Naisten oikeuksien sopimus velvoittaa sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin mahdollisiin toimiin estääkseen naisiin kohdistuvan syrjinnän niin julkisessa elämässä kuin myös yksityiselämän piirissä.

YK:n naisten oikeuksien komitea (CEDAW-komitea), joka valvoo sopimuksen toimeenpanoa, määritteli vuonna 1992 antamassaan yleissuosituksessa (General Recommendation No. 19) naisiin kohdistuvan väkivallan sopimuksen 1 artiklaan sisältyväksi syrjinnäksi. Sukupuoleen perustuva väkivalta kattaa muun muassa henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan.

YK:n ihmisoikeussopimusten tapaan naisten oikeuksien sopimus sisältää määräyksen valtioiden määrääjain tapahtuvasta raportoinnista. Suomi on raportoinut komitealle naisten syrjinnän poistamisesta vuosina 1995, 2001 ja 2008. Koska naisten oikeuksien komitean käsittelyprosessit ovat viivästyneet, on Suomi esittänyt jokaisella raportointikerralla kaksi määräaikaisraporttia. Kansallisiin tiedonantoihin perustuvissa loppupäätelmissään CEDAW-komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota Suomessa esiintyvään naisiin kohdistuvaan väkivallan laajuuteen ja kehottanut Suomen hallitusta tehostamaan toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

¹⁰ "...mutta veturi puuttuu." Amnesty Suomen osaston valtakunnallinen kyselytutkimus naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä Suomen kunnissa vuonna 2005–2006.

Tärkeä osa CEDAW-sopimusta on siihen liittyvä yksilövalitusmekanismi, joka liitettiin osaksi sopimusta valinnaisena lisäpöytäkirjana (Optional Protocol to CEDAW) vuonna 2000, ja jonka Suomi ratifioi samana vuonna. Yksilövalitusmekanismi mahdollistaa naisiin kohdistuvien ihmisoikeusloukkausten tuomisen CEDAW-komitean tutkittavaksi. Naisten oikeuksien komitea on käsitellyt viime vuosina ainakin kolme tapausta, jotka koskevat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa¹¹.

Naisten oikeuksien sopimuksen lisäksi YK:n puitteissa on hyväksytty useita suosituksia ja päätöslausemia naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Nämä julkilausumat eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaan ne ovat pikemminkin osoitus sopimusvaltioiden pyrkimyksistä sitoutua naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseen. Vuonna 1993 Wienissä YK:n ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa naisten oikeudet tunnustettiin yleisten ihmisoikeuksien erottamattomaksi, olennaiseksi ja jakamattomaksi osaksi. Samana vuonna YK:n yleiskokous hyväksyi julistuksen naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisesta.

YK on kiinnittänyt 2000-luvulla erityistä huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuteen sota- ja konfliktitilanteissa. Vuonna 2000 YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 1325-päätöslauseman ”Naiset, rauha ja turvallisuus”, joka käsittelee naisten asemaa ja oikeuksia konflikteissa, rauhan rakentamisessa ja konfliktien ehkäisyssä. YK:n turvallisuusneuvoston tuorempi päätöslauselma 1820, joka hyväksyttiin vuonna 2008, tuomitsee seksuaalisen väkivallan käyttämisen sodan taktiikkana konfliktitilanteissa.

Suomi on myös sitoutunut naisten oikeuksien edistämiseen allekirjoittamalla Pekingin naisten maailmankonferenssissa vuonna 1995 hyväksytyyn julistukseen ja toimintaohjelmaan. Pekingin toimintaohjelma kattaa 12 strategista teemaa, jotka liittyvät naisten aseman parantamiseen yhteiskunnan eri alueilla. Toimintaohjelma velvoittaa hallituksia muun muassa tukeutumaan lainsäädännöllisiin ja muihin keinoihin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja uhrien suojelemiseksi sekä laatimaan kansallisen ohjelman naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi.

2 EUROOPAN NEUVOSTO

Euroopan neuvosto on vuonna 1946 perustettu kansainvälinen järjestö, jonka tehtävänä on ihmisoikeuksien sekä Euroopan turvallisuuden vahvistaminen edistämällä demokratiaa ja oikeusvaltion toimintaa Euroopassa. Tässä kehyksessä järjestö on toiminut vuosikymmenien ajan naisten oikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä. Naisiin kohdistuvan väkivallan on katsottu heikentävän demokraattista kehitystä Euroopassa ja estävän naisia nauttimasta perusoikeuksistaan. Vuonna 1993 pidettiin naisiin kohdistuvalle väkivallalle omistettu ministerikonferenssi, minkä jälkeen Euroopan neuvosto on merkittävästi tehostanut toimiaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi 47 jäsenvaltionsa keskuudessa. Euroopan neuvoston toisessa

¹¹ Şahide Goekce (deceased) vs. Austria, CEDAW Committee, 5/2005; Fatma Yildirim (deceased) vs. Austria, CEDAW Committee 6/2005; A.T. v. Hungary, CEDAW Committee, 2/2003.

huippukokouksessa 1997 hallitusten päämiehet vahvistivat sitoumuksensa taistella naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja kaikenmuotoista seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan. Järjestön kolmannessa huippukokouksessa hyväksytyssä toimintaohjelmassa vuonna 2005 se päätti asettaa kansainvälisen asiantuntijaryhmän, *Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence*, pohtimaan uusia kansainvälisiä ja kansallisia keinoja, joilla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjutaan tehokkaammin. Lisäksi huippukokouksessa päätettiin toimeenpanna aiheeseen liittyvä eurooppalainen kampanja, joka toteutettiin vuosina 2006-2008.¹²

Euroopan neuvoston puitteissa ei ole hyväksytty oikeudellisesti sitovaa sopimusta naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi, mutta sen viime vuosien toiminta on suuntautunut eurooppalaisten normien vahvistamiseen tällä alueella. Vuonna 2002 järjestön ministerikomitea hyväksyi naisten suojelemista väkivallalta koskevan suosituksen, joka muodostaa kansainvälisesti ensimmäisen kokonaisvaltaisen strategian naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja sisältää yksityiskohtaisia toimenpidesuosituksia hallituksille¹³. Suosituksen toimeenpanoon liittyy myös raportointimekanismi, jonka kautta Euroopan neuvosto kerää tietoa määrävuosittain jäsenvaltioiden toimista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja julkaisee tiedoista raportit.

Euroopan neuvoston laajaa poliittista tukea nauttineen kampanjan päätyttyä vuonna 2008 järjestö päätti jälleen tehostaa toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Huomioiden naisiin kohdistuvan väkivallan asiantuntijaryhmän (Task Force) ja Euroopan neuvoston rikosasiain yhteistyökomitean (CDPC) suositukset Euroopan neuvoston ministerikomitea päätti ryhtyä valmistelemaan naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa koskevaa yleissopimusta. Neuvotteluja varten Euroopan neuvosto on perustanut ad hoc-komitean, *Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence - CAHVIO*, joka kokoontui ensimmäisen kerran huhtikuussa 2009. Komitean toimeksiantona on valmistella oikeudellisesti sitova eurooppalainen yleissopimus, joka tähtää perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen.¹⁴

3 EUROOPAN UNIONI

Euroopan yhteisön päämääränä on edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja pyrkiä poistamaan eriarvoisuutta naisten ja miesten välillä yhteisön kompetenssialueilla. Toimet naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi kuuluvat pääosin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön piiriin.

Euroopan unionin jäsenvaltioita sitova lainsäädäntö koskee naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua muun muassa työmarkkinoilla, ammatillisessa koulutuksessa ja uralla etenemisessä. Vaikka yhdenvertaisuuteen pyrkivät toimet eivät koske sukupuoleen liittyvän väkivallan ehkäisyä työelämässä, kieltää EU kuitenkin sukupuolisen häirinnän tällä alueella erillisellä direk-

12 Ks. Euroopan neuvosto (www.coe.int/equality sekä www.coe.int/stopviolence).

13 The protection of women against violence. 2002.

14 Ks. Euroopan neuvosto (www.coe.int/violence).

tiivillä (2002/73/EY). Seksuaalinen häirintä on tässä direktiivissä määritelty sukupuoleen perustuvaksi syrjinnäksi. Naisten ja miesten syrjintäkieltoa sovelletaan myös tavaroiden ja palveluiden saatavuuteen ja tarjontaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.¹⁵

Kesäkuussa 2008 Euroopan yhteisöjen komissio antoi Suomelle lausunnon, jonka mukaan Suomen tasa-arvolaki on direktiivin 2002/73/EY vastainen, koska laistamme puuttuvat häirinnän määritelmät. Seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella on tasa-arvolain mukaan kiellettyä syrjintää, mutta tasa-arvolaki ei sisällä häirinnän ja sukupuolisen häirinnän määritelmiä. Tasa-arvolain muutos, joka sisältää seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan häirinnän määritelmät, tuli voimaan kesäkuussa 2009.¹⁶

Euroopan unionin puitteissa naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyä on pyritty yhtenäistämään erilaisin ohjelmin, suosituksin ja julkistamalla hyviä käytäntöjä. Euroopan parlamentin vuoden 1997 päätöslauselman seurauksena Euroopan komissio toteutti nollatoleranssikampanjan naiseen kohdistuvasta väkivallasta 1999-2000. Vuonna 2005 Euroopan parlamentti julkisti päätöslauselman (2004/2220(INI)) naiseen kohdistuvan väkivallan torjunnan nykytilanteesta ja mahdollisista tulevista toimista. Päätöslauselmassa kehoitetaan EU:n jäsenvaltioita tuomitsemaan naiseen kohdistuva väkivalta ihmisoikeusloukkauksena ja toimeenpanemaan lainsäädännöllisiä ja muita toimia naisten suojelemiseksi väkivallalta. Lisäksi parlamentti on myös toistuvasti pyytänyt komissiota järjestämään teemavuoden naiseen kohdistuvasta väkivallasta.

Euroopan unioni on pyrkinyt toimimaan aktiivisesti naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi kehitysyhteistyöpolitiikassa ja unionin ulkosuhteissa. Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2007 strategian tasa-arvon parantamiseksi ja naisten roolin vahvistamiseksi kehitysyhteistyöpolitiikassa. Strategia sisältää myös käytännön toimia niillä aloilla, joilla epätasa-arvo kehitysmaissa on pahinta.¹⁷

EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi joulukuussa 2008 suuntaviivat naiseen kohdistuvan väkivallan ja syrjinnän ehkäisemiseksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteissa. Näiden suuntaviivojen tavoitteena on pyrkiä tehokkaasti vastustamaan naiseen kohdistuvaa väkivaltaa ihmisoikeusloukkauksena ja edistää sitä, että jäsenvaltiot toimeenpanevat tyttöjen ja naisten aseman parantamiseen kohdistuvia konkreettisia EU-rahoitteisia hankkeita.¹⁸

Lapsiin, nuoriin ja naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäiseviä torjuntatoimenpiteitä koskeva yhteisön toimintaohjelma DAPHNE rahoittaa kansallisia kansalaisjärjestöjä ja muita organisaatioita, jotka toimivat väkivaltaa vastaan. Viimeisin DAPHNE III -ohjelma on voimassa 2007-2013.

15 Euroopan unionin toiminta. Tiivistelmät lainsäädännöstä.

16 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 ja 11 §:n muuttamisesta.

17 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusvallan lisääminen kehitysyhteistyössä. 2007.

18 EU:n suuntaviivat naiseen kohdistuvan väkivallan ja kaikkien naiseen kohdistuvien syrjintämuotojen torjunnasta.

4 POHJOISMAAT

Toiminta naisiin kohdistuvan väkivallan ja naiskaupan ehkäisemiseksi on keskeinen osa Pohjoismaiden ministerineuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston toimintaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Norjassa järjestettiin 2006 Pohjoismaiden tasa-arvokonferenssi, joka käsitteli muun muassa lähisuhteissa tapahtuvaa väkivaltaa. Pohjoismaiden tasa-arvoyhteistyön ohjelmassa, *Huomio sukupuoleen – tavoitteena tasa-arvoinen yhteiskunta* (2006-2010), käsitellään myös miesten naisiin kohdistamaa väkivaltaa sukupuoli ja valta –tematiikan kautta.¹⁹

Pohjoismaiden ja Baltian maiden tasa-arvoyhteistyössä naisiin kohdistuva väkivallan ja naiskaupan ehkäisy ovat olleet keskeisellä sijalla vuodesta 1998 alkaen. Yhteistyön tuloksena on järjestetty lukuisia Pohjoismaiden ja Baltian maiden konferensseja, joista ensimmäinen *Women and Democracy* pidettiin Islannissa vuonna 1999.²⁰

Pohjoismaiden ministerineuvoston toimesta toteutettiin pohjoismainen tutkimusohjelma Sukupuoli ja väkivalta (2000-2004), jonka tavoitteena oli koota tietoa sukupuoli- ja väkivaltaongelmasta Pohjoismaissa ja muualla sekä luoda uutta tietoa alalla.

¹⁹ Ks. pohjoismaiden yhteistyö (www.norden.org).

²⁰ Ks. pohjoismaiden yhteistyö (www.norden.org).

III NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA SUOMEN TOIMINTAPOLITIikka

I NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN NOUSU POLIITTISELLE AGENDALLE

Naisiin kohdistuva väkivalta nousi laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun Suomessa verrattain myöhään, 1990-luvulla. Naisliikkeen piirissä keskustelua naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmista käytiin vilkkaasti jo parikymmentä vuotta aiemmin, jolloin naisaktivistit suunnittelivat myös käytännön toimenpiteitä väkivallasta kärsivien naisten auttamiseksi. Ensimmäisiä konkreettisia askeleita otettiin vuonna 1979, kun Naisasialiitto Unioni aloitti pahoinpidellyille naisille tarkoitetun kriisipuhelinpäivystyksen ja turvakotitoimintaa käynnistämään perustettiin erillinen yhdistys. Seksuaalinen väkivalta koettiin jo tällöin erityiseksi ongelmaksi, ja uhrien auttamiseksi perustettiin raiskauskriisiryhmä vuonna 1984.²¹

Naisiin kohdistuva väkivalta pysyi kuitenkin vaiettuna ongelmana pitkään. Kansalliselle poliittiselle esityslistalle se nousi vasta 1990-luvulla, kun Tasa-arvoasian neuvottelukunta perusti erillisen väkivaltajaoston. Väkivaltajaoston tehtäväksi tuli pohtia naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja väkivallan ilmenemismuotoja sekä tehdä toimenpide-ehdotuksia väkivallan vähentämiseksi ja väkivallan uhrien ja tekijöiden auttamiseksi. Väkivaltajaoston toiminnan tiennäyttäjinä toimivat kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen päätökset (YK, Euroopan neuvosto) sekä tämän alueen uranuurtajamaat.²²

Jaoston aloitteesta ja tukemana käynnistyivät muun muassa rikosuhripäivystystoiminta, raiskauskriisikeskus Tukinainen, Lyömätön linja väkivallasta irti haluaville miehille sekä useita muita projekteja ja hankkeita. Väkivallan ehkäisyprojekteja perustettiin myös Mikkelin läänin alueella, Helsingissä, Espoossa ja Joensuussa. Väkivaltajaosto käynnisti vuoden 1994 kirjoituskilpailun väkivallasta vapaaksi päässeille, johon osallistui lähes 400 selviytymistarinaa ja joista parhaat julkaistiin vuonna 1996 kirjana Väkivallasta vapaaksi – Naiset kertovat kokemuksistaan.²³

Suomen osallistuminen vuonna 1995 Pekingissä pidettyyn naisten neljänteen maailmankonferenssiin vahvisti naisiin kohdistuvan väkivallan asemaa tasa-arvopoliittisena kysymyksenä. Suomen hallitus päätti kesällä 1996 Pekingin toimintaohjelman kansallisesta toteuttamisesta. Samalla se hyväksyi Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan väkivaltajaoston laatiman kansallisen toimenpideohjelman ”Suuntaviivat valtakunnallisen väkivaltatoiminnan laadittamiseksi”, jonka pohjalta hallitus loi naisiin kohdistuvan väkivallan toimenpidestrategian.²⁴

21 Hagner, Minna & Försti, Teija. 2006.

22 Tasa-arvon tiennäyttäjät: tavoitteita, tuloksia, tuokiokuvia 1972-1997.

23 Tasa-arvon tiennäyttäjät: tavoitteita, tuloksia, tuokiokuvia 1972-1997.

24 Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinointi ja osaamisen keskittäminen. 2006.

2 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA HALLITUS- JA TASA-ARVO-OHJELMISSA

Hallitusohjelmat ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmat muodostavat sen viitekehysten, jonka puitteissa naiseen kohdistuvaa väkivaltaa on kansallisesti ehkäisty. Vuonna 1997 ilmestyneessä Pekingistä Suomeen –tasa-arvo-ohjelmassa²⁵ naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen nousi tärkeään asemaan. Naiseen kohdistuva väkivalta tuotiin esiin ennen kaikkea naisten ihmisoikeuskysymyksenä ja sukupuolten välisen tasa-arvon esteenä. Eri-tyistä huomiota ohjelmassa kiinnitettiin seksuaalisuuden kaupallisuuteen, prostituutioon ja vaimokauppaan. Ohjelma sisälsi laajan yksityiskohtaisen toimenpideluettelon, johon sisältyi lainsäädäntöä, palvelujärjestelmää, ammatillista koulutusta, tutkimusta, tietotusta ja valistusta ja muita alueita koskevia kehittämistoimenpiteitä. Ohjelman tavoitteisiin sisältyi myös viisivuotinen naiseen kohdistuvan väkivallan ja prostituution ehkäisyhankkeen käynnistäminen.

Lipposen II hallituksen aikana²⁶ ei luotu erillistä tasa-arvo-ohjelmaa. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin kuitenkin erityisen huomion kiinnittäminen perheväkivallan torjumiseen. On huomioitavaa, että edellisellä hallituskaudella aloitettu viisivuotinen naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäisyhanke jatkui tämän hallituskauden loppuun. Hankkeen pääpaino oli naiseen kohdistuvan perheväkivallan ja seksuaalisen väkivallan ehkäisyssä. Hankkeen tehtävänä oli kehittää väkivaltaa kokeneiden palveluita ja ammatillista koulutusta sekä edistää väkivallan ehkäisyä tutkimuksen, tilastoinnin ja lainsäädännön avulla.

Vanhasen I hallitus²⁷ (2003-2007) otti tavoitteekseen kokonaisvaltaisen väkivaltaan puuttumisen tehostamisen. Väkivalta nostettiin esille hallitusohjelmassa kansallista turvallisuutta heikentävänä ilmiönä ja sukupuolten tasa-arvokysymyksenä. Koko hallituskaudella sitouduttiin parisuhde- ja naiseen kohdistuvan väkivallan, prostituution ja naiskaupan ehkäisyyn. Erillinen hallituksen tasa-arvo-ohjelma luotiin vuosille 2004-2007. Ohjelmassa asetettuja tavoitteita olivat muun muassa lähisuhdeväkivallan ehkäiseminen, ihmiskaupan toimenpideohjelman laatiminen ja työväkivallan ehkäisy. Suurin yksittäinen ohjelmataavoite oli lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan torjumista käsittelevä erillishanke. Lähisuhdeväkivallan ehkäisyhankkeen keskeisimpiä tavoitteita olivat koko maan perus- ja erityispalveluverkoston parantaminen, väkivaltaa näkevien ja kokevien lasten sekä nuorten auttamisen tehostaminen ja väkivaltatyöhön tarvittavan ammatillisen auttamisen tehostaminen.

Aikaisempiin tasa-arvo-ohjelmiin verrattuna uutta Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa oli se, että tavoitteeksi asetettiin naiseen kohdistuvan väkivallan sisällyttäminen myös muihin kansallisiin ohjelmiin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Rikksentorjuntaneuvosto valmisteli

25 Pääministeri Paavo Lipposen hallitus (1995-1998)

26 Pääministeri Paavo Lipposen II hallitus (1999-2002)

27 Pääministeri Matti Vanhasen hallitus (2003-2007)

ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman (2004-2007) osana kansallisen väkivallan vähentämisen ohjelman, joka kattoi kaikki keskeiset väkivallan osa-alueet, sisältäen erillisen osion naisiin kohdistuvasta väkivallasta.

Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelma on voimassa 2008-2011. Ohjelman tavoitteena on jatkaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä osana lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä. Ohjelman yksityiskohtaiset tavoitteet ovat seuraavat: naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn asiantuntemuksen jatkuvuus varmistetaan ao. ministeriöissä (OM, SM, STM, UM); vahvistetaan lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinaatiota ja resursseja sekä laaditaan poikkihallinnollinen ohjelma naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi. Lisäksi tasa-arvo-ohjelmassa mainitaan toinen sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008-2015), johon sisällytetyt toimenpiteet tulee ottaa huomioon ohjelman valmistelussa.

Vanhasen II hallituksen tasa-arvo-ohjelma sisältää väkivallan osalta aikaisempiin tasa-arvo-ohjelmiin verrattuna merkittävästi vähemmän toimenpidetavoitteita. Tavoitteiden määrän vähyys ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa toimenpiteiden laajuudesta tai väkivallan ehkäisy politiikan kehityksestä. Voidaan esimerkiksi olettaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma sisältää itsessään kokonaisvaltaisen toimintastrategian ja yksityiskohtaisen toimenpideluettelon tämän väkivallan ehkäisemiseksi. Nykyisen tasa-arvo-ohjelman tavoitteita voidaan tarkemmin arvioida vasta jälkikäteen jo toteutuneiden toimenpiteiden ja edeltävien vuosien kehityksen valossa.

3 HALLITUKSEN TAVOITTEIDEN ARVIOINTIA

Hallituksen toimenpiteiden kautta on pyritty torjumaan parisuhde- ja perheväkivaltaa, seksuaalista hyväksikäyttöä, sukupuolista häirintää, työpaikkaväkivaltaa, naiskauppaa, prostituutiota kuin myös vaimovälitystä ja muuta seksuaalisuuden kaupallistumista. Painotukset ovat vaihdelleet hallitusohjelmittain, ja osaltaan myös julkinen keskustelu on vaikuttanut siihen, mitkä asiat on kulloinkin koettu erityisiksi ongelmiksi, joihin hallituksen on puututtava²⁸.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on käsitelty erikseen naisiin kohdistuvan väkivallan, prostituution ja naiskaupan/ihmiskaupan ehkäisyn vastaisia toimia. Naisiin kohdistuvan väkivallan tavoitteet ovat kohdistuneet pääasiassa parisuhde- ja perheväkivaltaan. Prostituution ja naiskaupan/ihmiskaupan vastaiset toimet ovat olleet osittain päällekkäisiä. Pekingistä Suomeen -tasa-arvo-ohjelmassa prostituutiota käsiteltiin seksuaalisuuden kaupallisuuden kautta, seksibisneksenä. Kun kansallinen ihmiskaupan sääntely astui voimaan 2000-luvulla, kaventuivat prostituutiota ja seksuaalisuuden kaupallisuutta koskevat tavoitteet ohjelmissa koskemaan vain ihmiskaupan ja parituksen vastaisia toimia.

28 Esimerkiksi Pekingistä Suomeen -tasa-arvo-ohjelmassa nostettiin esille vaimokauppa, joka oli noussut laajaan julkiseen keskusteluun. Ilmiötä ei kuitenkaan enää sellaisenaan nostettu esille myöhemmissä tasa-arvo-ohjelmissa, joskin naiskaupan ja prostituution vastaisia koskevia toimenpiteitä esitettiin edelleen. Medijulkisuus vaikutti osaltaan myös Lapissa esiintyneen prostituution puuttumiseen. Lapin prostituution ehkäisy nostettiin Vanhasen hallituksen tasa-arvo-ohjelman yhdeksi tavoitteeksi.

Hallituksen ohjelmataavoitteista puuttuu naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltainen tarkastelu, joka ottaisi huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan kansainvälisesti hyväksytyt luokittelun. Oleellista kansainvälisissä naisiin kohdistuvan väkivallan määritelmässä on se, että naiset kärsivät eri tavoin ilmenevästä sukupuoleen liittyvästä väkivallasta yksityisellä alueella, parisuhteen ja perheen piirissä, kuin myös julkisella alueella kodin ulkopuolella, työpaikalla, oppilaitoksissa ja yhteisössä.

Tasa-arvo-ohjelmissa ei ole nostettu esille esimerkiksi kulttuurisiin traditioihin perustuvaa väkivaltaa kuten esimerkiksi pakkoavioliittojen, kunniaan perustuvien pahoinpitelyiden tai sukupuolielinten silpomisen ehkäisemistä, mitkä kuitenkin ovat osa hallituksen käsittelemää perheväkivaltaa. Niinkään tasa-arvo-ohjelmissa ei ole huomioitu naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä sota- ja konfliktitilanteissa²⁹. Prostituutiota koskevat tavoitteet eivät ole riittävän selvärajaisia. Seksuaalisen väkivallan ja seksuaalisen häirinnän ehkäisyä ei ole käsitelty erillisenä tavoitekokonaisuutena.

Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa otettiin käyttöön termi lähisuhdeväkivalta.³⁰ On epäselvää, missä määrin hallitusohjelmiin kirjatut lähisuhdeväkivallan ehkäisyn tavoitteet eroavat tai liittyvät naisiin kohdistuvan väkivallan luokitteluun.

Vaikka useimmiten tasa-arvo-ohjelmien esipuheissa ja johdannoissa naisiin kohdistuva väkivalta nivotaan osaksi naisten ihmisoikeuksien ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä, väkivallan ehkäisyn yksittäisiä tavoitteita ja painopistealueita tarkasteltaessa tämä yhteys naisten syrjinnän ehkäisyyn tavoitetaan toisinaan heikosti.

Yhtenä mahdollisena selittäjänä tähän voidaan pitää naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytoimien hajauttamista muihin kansallisiin ohjelmiin Vanhasen hallitusten aikana. Naisiin kohdistuva väkivalta otettiin huomioon myös sisäministeriön koordinoimassa sisäisen turvallisuuden ja oikeusministeriön toteuttamassa kansallisessa väkivallan vähentämishjelmassa. Nämä ohjelmat tarkastelevat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa lähinnä kansalaisten turvallisuuteen ja yleiseen väkivaltaisuuteen liittyvänä osa-ongelmana. Hajauttamisen seurauksena naisten syrjintä ja ihmisoikeudet ei ole enää ainoa kehys, jonka kautta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tarkastellaan.

Tässä ei ole kuitenkaan tarkoitus ripustautua käytettyjen käsitteiden eroihin ja yksityiskohtiin, vaan todeta, että valittujen termien käyttö on yleensä osa käsiteltävää ongelmaa ja sen ratkaisua. Kun naisiin kohdistuva väkivalta on kansainvälisesti määritelty ihmisoikeusongelmaksi, se velvoittaa Suomea ihmisoikeussopimusten osapuolena myös artikuloimaan selkeästi ne tavoitteet, jotka on nimenomaisesti kohdistettu tämän väkivallan ehkäisyyn.

29 Vrt. Suomen kansallinen toimintaohjelma (2008-2011) YK:n turvallisuusneuvoston 1325(2000)-päätöslauselman toteuttamiseksi. Ohjelma huomioi tavoitteet myös sota- ja konfliktitilanteissa tapahtuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

30 Kansainvälisissä yhteyksissä naisiin kohdistuvaa parisuhde- ja perheväkivaltaa kuvataan termeillä *domestic violence* tai *intimate partner violence* (esim. YK, Euroopan neuvosto, WHO). Lähisuhde- ja perheväkivallan määritelmä löytyy Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisusta Tunnista, turvaa ja toimi. 2008.

IV TOIMENPITEET NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEKSI

I JOHDANTO

I.1 Toimenpiteiden yleislinjat ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa

Tasa-arvon edistäminen kuuluu koko hallitukselle ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmia toteutetaan yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Valtionhallinnon naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytoimet koskevat muun muassa lainsäädäntöä, sosiaali- ja terveystalvveluita, koulutuskysymyksiä, viranomaistoimintaa ja tilastointia ja niiden toimeenpanosta vastaa hallinnonalaa koordinoiva ministeriö, ministeriön alainen virasto tai muu taho. Väkivaltatyön ehkäisyä on viime vuosina vahvistettu yhteistyössä läänien ja kuntien kanssa. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinoinnista vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ja poikkihallinnollisesti tämän väkivallan erityiskysymyksiä pohditaan sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2008 asettamassa ministeriöiden välisessä virkamiestyöryhmässä.³¹

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä toimenpiteiden pääpaino on ollut hankkeissa ja projekteissa. Ohjelmia ja hankkeita on toteutettu joko vastuuministeriön toimesta tai useamman ministeriön yhteistyönä. Palveluiden kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla kansallisessa väkivaltatyössä jo vuoden 1997 ohjelmasta lähtien. Lainsäädäntöön on myös viimeisen kolmentoista vuoden aikana tehty useita muutoksia, mutta erityisesti parisuhde- ja perheväkivaltaan linkittyvää lainsäädäntöä ei ole toistaiseksi arvioitu sukupuolinäkökulmasta. Viranomaisten ja väkivaltatyötä tekevien ammatillisten ryhmien koulutustarve ja asiantuntemuksen kehittäminen on huomioitu tasa-arvo-ohjelmien tavoitteissa. Sen sijaan varhaiseen ennaltaehkäisyyn, asenteiden muuttamiseen ja väkivaltatutkimukseen on kiinnitetty vähemmän huomiota.

Kansainvälisestäkin näkökulmasta katsottuna Suomen tasa-arvopolitiikalle on erityistä se, että hallitus, parlamentaariset neuvottelukunnat sekä järjestöt tekevät suhteellisen tiivistä yhteistyötä eri tasa-arvopolitiikan kysymyksissä. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE), johon kuuluu puolueiden edustajia ja tasa-arvokysymysten asiantuntijoita, on ollut merkittävä toimija kansallisessa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyössä (ja tasa-arvopolitiikassa yleisesti). Neuvottelukunta oli nostamassa naisiin kohdistuvaa väkivallan ehkäisyä suomalaisen tasa-arvopolitiikan esityslistalle ja on vaikuttanut näihin päiviin asti siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta

31 Stakes sai vuonna 2008 tehtäväkseen koordinoida lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä. Koordinointivastuu siirtyi Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistyessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseen.

on pysynyt suomalaisen tasa-arvopolitiikan keskiössä. TANE on julkaissut useita väkivaltaan liittyviä tutkimuksia ja järjestänyt useita aiheeseen liittyviä seminaareja ja tilaisuuksia. Lisäksi neuvottelukunta on antanut lausuntoja lukuisista lainsäädännön uudistuksista ja muista väkivaltaan liittyvistä toimenpide-ehdotuksista.³²

Naisjärjestöjen ja ihmisoikeusjärjestöjen agendalla naisiin kohdistuvalla väkivallalla on ollut jo vuosia keskeinen sija. Naisjärjestöjä myös kuullaan säännöllisesti tasa-arvokysymyksissä, toimintaohjelmia ja lainsäädäntöä valmisteltaessa. Lisäksi naisjärjestöt ovat osallistuneet kansainväliseen yhteistyöhön ja raportointiin yhteistyössä hallituksen kanssa.³³ Laaja-alaisen järjestökentän ääntä on käytetty myös kampanjoinnissa. Meneillään olevan Amnesty Internationalin naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen Joku raja! –kampanjaan osallistuu noin parikymmentä nais- ja ihmisoikeusjärjestöä.³⁴ Valtionhallinnon yksittäisiä toimenpiteitä toteutetaan usein myös yhteistyössä väkivallan ehkäisytyötä tekevien järjestöjen kanssa, sillä järjestöillä on tarvittavaa asiantuntemusta naisiin kohdistuvasta väkivallasta.

Tässä kohdin on kuitenkin hyvä selvittää, että järjestöjen ja hallituksen hyväksi käytännöksi muodostuneesta yhteistyöstä huolimatta kansallinen vastuu väkivallan ehkäisystä on ja tulee olla hallituksilla. Väkivallan ehkäisyn hajaantuessa eri hallinnonaloille kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti on ajoittain tarpeen tarkistaa hallituksen ja muiden toimijoiden välisten toimintavastuiden rajat.

1.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyön resurssit

Naisjärjestöt ovat jo vuosia kritisoineet sitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn kohdentuvien toimenpiteiden toteuttamiseen ei ole varattu pysyvää ja riittävää rahoitusta. Vähäisistä resursseista johtuen hallituksen väkivallan ehkäisytyötä on toteutettu määräaikaisten hankkeiden ja projektien muodossa. Hankkeet itsessään on myös usein toteutettu pienin resurssein, ja se on näyttäytynyt hankkeiden tavoitteiden ja niistä saatujen tulosten välisenä epäsuhtana.

Väkivaltatyötä tekevien järjestöjen rahoitus perustuu pitkälti projektirahoitukseen. Raha-automaattiyhdistys (RAY) rahoittaa monia väkivaltatyötä tekeviä järjestöjä ja laajan järjestökentän tärkeimpänä rahoittajana RAY on merkittävä yhteiskunnallinen vaikuttaja. Väkivaltatyötä tekevien järjestöjen osalta rahoituksen vähyys on johtanut kilpailuun järjestöjen kesken, mikä on heikentänyt koordinoitua yhteistyön kehittämistä järjestökentällä.³⁵

Viime vuosina sosiaali- ja terveysministeriön strategiana on ollut vahvistaa kuntien roolia lähisuhde- ja perheväkivallan osapuolien palvelujen tar-

32 Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakertomukset sekä TANE:n esitys hallituksen tasa-arvotavoitteiksi 2007-2011.

33 Esimerkiksi Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry. on useina vuosina ollut edustettuna hallituksen delegaatiossa YK:n naistenasematoimikunnan kokouksessa. Naisjärjestöt ovat osallistuneet myös CEDAW-sopimuksen kansallisiin raportointeihin muun muassa toimittamalla varjoraportteja CEDAW-komitean käsiteltäväksi.

34 Joku raja!-kampanja. (www.amnesty.fi/jokuraja).

35 Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry:n kokoama CEDAW-varjoraportti. 2008; sekä Naisjärjestöjen keskusliitto ry.

joajina. Tämä luo kunnille paineita myös taloudellisten resurssien kohdentamiseen tähän työhön. Rahoituksen näkökulmasta on epäselvää, miltä osin kuntien oletetaan tulevaisuudessa vastaavan naisiin kohdistuvan väkivallan erityispalveluista ja miten tämä rahoitus varmistetaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallituksen toimintapolitiikan hahmottamista vaikeuttaa kokonaisvaltaisen naisiin kohdistuvan väkivallan toimintastrategian puuttuminen. Kokonaisvaltaisen strategian puuttuminen näkyy siten, että valtionhallinnon toimintapolitiikka muodostaa sarjan yksittäisiä, eri hallinnonaloille hajaantuneita ja usein painoarvoltaan toisiinsa nähden yhteismitattomia toimenpiteitä. Toimenpiteet itsessään ovat olleet oikeansuuntaisia, mutta kokonaisvaltaisen ohjelman puuttuessa niiden kytkeytyminen toisiinsa on jäänyt ohjelmisissa löyhäksi.

On tärkeää tarkentaa julkisen vallan ja RAY:n välistä roolijakoa rahoituksen varmistamisessa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyydelle ja sopia, mille palveluille varmistetaan jatkuva rahoitus. Tarvitaan erillinen tutkimus, jolla selvitetään nykyisen väkivallan ehkäisyyden rahoittajatahojen (valtio, kunnat, RAY, muut kansalliset rahoittajat) keskinäiset linjaukset ja tulevaisuuden rahoitusstrategiat.

2 UHRIEN SUOJELU, NEUVONTA- JA TUKIPALVELUT

2.1 Johdanto

Väkivalta aiheuttaa väkivallan uhrille henkisiä ja fyysisiä seurauksia, joista selviytyminen edellyttää, että uhri saa ammattimaista tukea ja neuvontaa. Väkivallan muodot sekä fyysisten ja henkisten vammojen vakavuusaste vaikuttavat siihen, millaista tukea uhri tarvitsee. Lisäksi se, onko väkivalta tapahtunut äskettäin, kuukausia tai vuosia sitten sekä väkivallan pitkäkestoisuus vaikuttavat tuen tarpeeseen. Väkivallan tekijän ja uhrin välinen suhde vaikuttaa myös avun luonteeseen ja tarpeeseen.³⁶ Kaikkiin väkivallan muotoihin sisältyy aina henkistä väkivaltaa, mistä aiheutuu uhrille henkisiä vammoja. Eri väkivallan muodot esiintyvät usein myös yhdessä, esimerkiksi pahoinpitelyyn voi liittyä raiskaus tai muuta seksuaalista väkivaltaa.³⁷

Väkivallan uhri tukeutuu useimmiten epäviralliseen apuun, esimerkiksi perheenjäsenen, puolison tai ystävän puoleen. Viimeisimmän naisuhritutkimuksen³⁸ mukaan noin 60 prosenttia oli puhunut väkivaltaisesta kokemuksestaan ystävän kanssa. Kynnys hakea apua virallisesta taholta on korkeampi. Tutkimuksessa parisuhteen ulkopuolisissa väkivaltatapauksissa, erityisesti vakavaa väkivaltaa kokeneista naisista valtaosa ei ollut tukeutunut yhteiskunnan tukipalveluihin lainkaan. Parisuhdeväkivallan osalta apua haetaan herkemmin, kolmasosa oli hakeutunut julkisen tahon tarjoamaan apuun.

36 Piispa, Minna & Heiskanen, Markku & Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino. 2006.

37 Väkivaltaa kokeneiden auttaminen, opas ammattihenkilöstölle. 1998.

38 Piispa, Minna & Heiskanen, Markku & Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino. 2006.

Useimmiten apua haetaan poliisilta tai terveydenhoidon palveluista. Myös lakiasiain- tai oikeusaputoimistot, perheneuvolat, mielenterveystoimistot ja terapeutit ovat auttajatahoja, joiden puoleen käännetään suhteellisen usein.

Kuntien järjestämällä terveydenhuollolla ja sosiaalitoimella sekä poliisilla on tärkeä rooli väkivallan tunnistamisessa ja apuun ohjauksessa. Väkivallan uhrien erityispalveluista, kuten päivystys- ja neuvontapuhelimista, oikeudellisesta neuvonnasta, turvakodeista ja tukiryhmätoiminnasta vastaavat pääasiassa järjestöt. Palveluiden määrästä ja laadusta ei ole olemassa koko maan kattavaa selvitystä. Tietoa väkivallan uhreille tarkoitettujen palveluiden valikoimasta ja palvelujärjestelmään liittyvistä puutteista on saatu esimerkiksi hallituksen toimenpiteinä toteutettujen hankkeiden avulla ja väkivaltatyötä tekevilta järjestöiltä ja muilta tahoilta.³⁹ Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitus on toteuttanut vuosina 1998, 2002 ja 2006 palvelukyselyn Etelä-Suomen läänin kuntien valmiuksista ehkäistä perhe- ja parisuhdeväkivaltaa.

2.2 Palvelurakenne ja toimintamallit

Palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittäminen valtakunnallisesti ovat olleet keskeisiä tavoitteita hallituksen toteuttamissa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyhankkeissa. Perusajatuksena on, että väkivallan kaikki osapuolet saavat palveluja ja tukea julkisen sektorin organisoimana. Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuosina 1998–2002 viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin, jonka yhtenä tavoitteena oli kehittää alueellisia palvelumalleja väkivallan uhrien auttamiseksi ja samalla paikata väkivallan ehkäisytyössä, palveluiden saatavuudessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamisessa ilmenneitä puutteita.

Alueellisten palvelumallien kehittämistyö väkivallan uhrien auttamiseksi aloitettiin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektin aikana. Työtä jatkettiin osana sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemishanketta, joka toteutettiin vuosina 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriö on myös julkaissut oppaan *Kenelle lyönnit kuuluvat? Kuntaopas pari- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisytyöhön* (2005). Opas tarjoaa työvälineitä kunnille ja seutukunnille väkivallan ehkäisytyön organisoimiseksi.

Väkivallan ehkäisyprojektien tavoitteena on ollut sitouttaa kuntia ja seutukuntia perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisevään työhön ja luoda toimivia rakenteita väkivallan ehkäisyyn. Tilanne on kuitenkin edelleen se, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmissä ei ole riittävästi ammatillista osaamista, jotta lähisuhteissa ja perheissä tapahtuvaan väkivaltaan osattaisiin puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kuntapainotteisessa alueellisessa yhteistyössä ja sen koordinoinnissa on kuitenkin saavutettu joitakin edistysaskelia. Sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyprojektin päätyttyä yli puolet

39 Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhankkeen 1998–2002 ja lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen toimintaohjelman 2004–2007.

Suomen kunnista oli laatinut toimintaohjelman lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja suurimpaan osaan kunnista oli nimetty lähisuhde- ja perheväkivallan yhdyshenkilö. Suuri osa kunnista oli myös perustanut moniammatillisen työryhmän ja luonut toimintamallin väkivallan osapuolien auttamiseksi. Etelä-Suomen läänissä moniammatilliseen työryhmän ulkopuolelle jäi vain muutama kunta, mutta näissäkin kunnissa väkivallan ehkäisytyö käynnistettiin hankkeen aikana. Länsi-Suomessa luotiin toimintamallit 124 kunnassa pääasiassa lasten ja nuorten auttamista silmälläpitäen. Itä-Suomessa 39 kuntaa ilmoitti luoneensa kunnallisen tai seutukunnallisen toimintamallin tai olevan sen suunnitteilla, mutta 18 kunnan kohdalla työtä toimintamallin laatimiseksi ei oltu hankkeen aikana aloitettu. Lapin läänissä reilu puolet kunnista osallistui moniammatillisen työryhmän ja toimintamallin luomiseen joko kuntakohtaisesti tai seudullisen yhteistyön osana.⁴⁰

Edistääkseen tulevaisuudessa kuntien koordinoitua ja tavoitteellista yhteistyötä lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyssä sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto ovat luoneet suositukset (2008) kuntien sosiaali- ja terveystoimelle. Nämä suositukset antavat suuntaviivat kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden väkivallan ehkäisytyölle ja toimivat ohjeistuksina kunnille siinä, miten palvelut tulee organisoida ja mitä palveluita väkivallan osapuolille tulee tarjota. Suositusten toteutuminen arvioidaan vuoden 2011 aikana.⁴¹

Sosiaali- ja terveysministeriö ja järjestöt ovat julkaisseet vuosien varrella monia oppaita ja selvityksiä, jotka koskevat väkivallan tunnistamista ja hoitoon ohjausta osana kuntien palveluvalikoimaa. Tämä materiaali tarjoaa tietoa ja konkreettisia työvälineitä ammattihenkilöstön valmiuksien kehittämiseen väkivallan ehkäisyssä ja auttamistyössä, myös maahanmuuttajien ja lasten kokeman väkivallan sekä tyttöjen ja naisten ympärileikkausten ehkäisemisessä ja väkivallan katkaisutyön järjestämisessä.

2.3 Erityispalvelut väkivallan osapuolille

Sosiaali- ja terveysministeriön suosituksissa (2008) listataan ne palvelut, jotka kuntien sosiaali- ja terveystoimen tulee järjestää lähisuhde- ja perheväkivallan uhreille, tekijöille ja muille osallisille. Näitä ovat muun muassa ennaltaehkäisevät palvelut, väkivallan uhrien (myös väkivaltaa kokevien vanhusten, kehitysvammaisten, vammaisten, nuorten ja lasten palvelut) ja väkivallan tekijöiden palvelut. Suositukset eivät sisällä palveluiden sisältöä ohjaavia laatukriteerejä.

Kansainvälisissä yhteyksissä erityispalveluita kutsutaan usein naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien perus- tai vähimmäispalveluiksi, koska niiden on katsottu olevan välttämätön osa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä ja uhrien tukea ja siten myös valtioiden järjestämisvastuun alla. Erityispalveluiksi lukeutuvat muun muassa turvakodit väkivallan uhreille, puhelinneuvonta, kriisipalvelut raiskausten ja seksuaalisen väkivallan uhreille, terapia

40 Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyohjelman läänikohtaiset loppuraportit ovat saatavilla Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi-Suomen ja Lapin lääneistä.

41 Tunnista, turvaa, toimi. 2008.

ja tukiryhmätoiminta sekä palvelut väkivallan tekijöille. Erityispalveluita ovat myös väkivaltaa kokeneiden ja todistaneiden lasten erillispalvelut. Sekä YK:n että Euroopan neuvoston piirissä on kehitetty vähimmäiskriteerejä palveluiden järjestämiseksi väkivallan uhreille. Kriteerit koskevat sekä palveluvalikoimaa että sitä, miten nämä palvelut tulee tuottaa.⁴²

Kansainväliset suositukset edellyttävät muun muassa, että nauttavan väkivallan uhreille on järjestettävä maksuton 24/7 – periaatteella toimivaa neuvontapuhelin, turvakoteja, raiskauskriisikeskuksia sekä muuta tukea ja hoitoonohjausta valtakunnallisesti. Palveluille on kehitetty myös niiden sisältöä ohjaavia periaatteita. Näiden periaatteiden mukaisesti palveluiden tarjonnassa uhrin ovat aina ensisijaisen auttamisen kohde ja väkivallan tekijät ovat yksin vastuussa väkivaltaisesta käyttäytymisestään.⁴³

Seuraavassa osiossa luodaan katsaus keskeisiin erityispalveluihin. Katsaus ei pyri antamaan kokonaiskuvaa kaikista Suomessa toimivista palveluista tarjoavista tahoista, vaan siinä tarkastelun kohteena ovat ne palvelut, joita kansainvälisesti pidetään nauttavan väkivallan uhrin vähimmäispalveluina.

Puhelinneuvonta

Naisten Linja on Suomessa ainoa valtakunnallinen vain naisille tarkoitettu puhelinneuvontapalvelu, johon voi soittaa paikallispuhelumaksua vastaan tiettyinä viikon ja vuorokauden aikoina. Naisten Linja tarjoaa neuvontaa ja palveluihin ohjausta suomen-, ruotsin- ja englanninkielellä. Suurin osa Naisten Linjaan soittavista hakee apua parisuhteessa ilmenevään henkiseen väkivaltaan. *Voimavarakeskus Monika* on toinen naisten palveluihin erikoistunut taho, joka tarjoaa valtakunnallista puhelinneuvontaa ympäri vuorokauden väkivallasta kärsiville maahanmuuttajanasille.⁴⁴

Jotkut kunnat ylläpitävät sosiaali- ja kriisipäivystystoimintaa osana sosiaalipalveluitaan. Sosiaalipäivystyksen toteutuminen valtakunnallisesti vuoden 2007 aikana mahdollisti, että myös kunnat voivat ohjata väkivallan uhrin akuuttivaiheen hoitoon. Vielä ei ole tehty arviointia siitä, miten hyvin sosiaalipäivystys kykenee antamaan apua akuutissa tilanteessa väkivallan uhreille tai muille osapuolille.

Euroopan neuvosto suosittaa, että jokaisessa maassa tulisi olla ainakin yksi valtakunnallinen, ympärivuorokautinen ja maksuton puhelinneuvontapiste, josta uhri voisi hakea kriisiapua kaikkiin nauttavan väkivallan muotoihin.⁴⁵

Suomessa ei ole tällä hetkellä suunnitteilla kansainvälisen suosituksen mukaista naisille kohdennettua ympärivuorokautista maksutonta puhelinneuvontaa. Sen sijaan puhelinneuvonnan tehostamiseen liittyvät toimenpiteet ovat osa yleisempiä rikoksen uhrin auttamiseen tähtääviä toimia.

42 Combating violence against women: minimum standards for support services. 2008; Final Activity Report. 2008; Good practices in combating and eliminating violence against women. 2005.

43 Final Activity Report. 2008.

44 Ks. Naisten Linja (www.naistenlinja.com) ja Monika-Naiset Liitto ry. (www.monikanaiset.fi).

45 Final Activity Report. 2008.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008–2015 toimenpidetavoitteiden mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee 24 tunnin maksutonta puhelinpäivystystä kaikille uhreille ottamalla käyttöön 116-alkuisen palvelunumeron. Ohjelman tavoitteena on myös valtakunnallistaa Rikosuhripäivystyksen toiminta vuoteen 2015 mennessä.

Turvakodit

Turvakotien kokonaismäärää Suomessa on vaikea arvioida, koska tarkan lukumäärän saamiseen vaikuttaa osaltaan turvakodin määrittelykysymys. Joillakin kunnilla on omia turva- ja tukiasuntoja, ja niistä saatetaan käyttää turvakoti-nimitystä, mutta lukumäärää on vaikea arvioida määrittelyn vuoksi. Ensi- ja turvakotien liitto arvioi turvakotien lukumääräksi Suomessa noin kolmekymmentä, joista liitto ylläpitää 14 turvakotia, ja niissä on yhteensä 90 asiakaspaikkaa.⁴⁶ Lisäksi Suomessa on kunnallisia ja yksityisiä turvakoteja sekä yksi maahanmuuttajanaishiltojen tarkoitettu turvakoti.

Euroopan neuvoston suosituksen mukaan turvakotien tulisi tarjota yksi perhepaikka⁴⁷ jokaista 10 000 asukasta kohden. Tätä suositusta noudattaen mukaan Suomessa tulisi olla karkeasti arvioituna noin 500 turvakotipaikkaa. Kansainvälisiin suosituksiin ja tarpeeseen nähden turvakotipaikkojen määrä Suomessa on siis vähäinen.

Naisten oikeuksien sopimuksen komitea (CEDAW-komitea) on myös kiinnittänyt huomiota Suomen turvakotitilanteeseen viimeisimmissä suosituksissaan (2008) ja esittää, että naisuhreille tarkoitettujen turvakotien määrää on lisättävä. Komitea kehottaa Suomea myös varmistamaan, että turvakoteihin palkataan asiantuntevaa henkilöstöä ja toiminnalle kohdistetaan asianmukaiset taloudelliset voimavarat. Lisäksi turvakotien toiminta tulisi perustua uhrin yksityisyyden suojeluun periaatteeseen, ja se tulisi huomioida myös turvakotien sijoittamisessa.⁴⁸

Turvakodeista on eri maissa erilaisia käsityksiä ja ne eroavat toisistaan myös palveluiden tarjonnassa ja asiakassuhteissaan. Turvakotitoimintaan on kehitetty standardeja, joiden pyrkimyksenä on yhtenäistää turvakotien toimintaa ja käytäntöjä ja varmistaa se, että kaikkien turvakotien palvelutarjonta ja palvelujen laatu on yhtenäinen. Jyväskylässä vuonna 1999 pidetyn EU-asiantuntijakonferenssin suosituksissa todetaan muun muassa, että väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset, seksuaalista väkivaltaa kokeneet naiset, prostituoidut ja muut erityistarpeita omaavat naiset tulee huomioida normaalissa turvakotityöskentelyssä. Turvakotien tulee tarjota oikeusapua ja puhelinneuvontaa kaikille väkivallan uhreille, myös erityisryhmille.⁴⁹

Myös järjestöt ovat kehittäneet standardeja. Women Against Violence Europe (WAVE) – verkoston käsikirja korostaa turvakotitoiminnan feministisiä lähtökohtia asettaen etusijalle naisten ja lasten voimaantumisen ja

46 Ensi- ja turvakotien liitto ry.

47 Perhepaikalla tarkoitetaan vuodepaikkojen määrää turvakotiin hakeutuvalla uhrilla ja hänen lapsillaan.

48 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät. 2008.

49 Väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset – haaste turvakotipalveluille Suomessa. 2000.

korostaen naisen omaa arviointikykyä ja itsemääräämisoikeutta suhteessa väkivaltaiseen kokemukseen ja väkivallan tekijään.⁵⁰

Suomessa ei ole omaksuttu yhtenäistä turvakotimallia ja siihen liittyviä standardeja. Useita turvakoteja ylläpitävä Ensi- ja turvakotien liitto on viime vuosina luonut työtä ohjaavat laatuksiteerit liiton turvakodeille.⁵¹

Huomattava osa turvakotien asiakkaista on maahanmuuttajanaisia. Ensi- ja turvakotien liiton turvakotien asiakkaista maahanmuuttajien osuus on viidennes ja lukumäärä on pysynyt samana viime vuosina. Turvakotien asiakkaista on yli 30 eri kieltä äidinkielenään puhuvaa.⁵² Pääkaupunkiseudulla toimivassa maahanmuuttajanaisille perustetussa turvakodissa oli vuonna 2008 yhteensä 66 asiakasta.⁵³

Tarve käsitellä tarkemmin maahanmuuttajanaisten kokemaa väkivaltaa ja selvittää heidän erityistarpeitaan nousi esille jo sosiaali- ja terveysministeriön viisivuotisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhankkeen aikana, jolloin huomattiin, että maahanmuuttaja-asiakkaiden määrä suomalaisissa turvakodeissa oli alkanut kasvaa. Tämän hankkeen osana sosiaali- ja terveysministeriö teki selvityksen Suomen kaikkien turvakotien maahanmuuttaja-asiakkaista ja näiden palvelutarpeista.⁵⁴

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008–2015 nimesi turvakotitoiminnan valtakunnallistamisen yhdeksi väkivallan vähentämiseen tähtääväksi toimenpiteeksi. Sosiaali- ja terveysministeriö vastuuministeriönä valmistelee parhaillaan selvitystä turvakotien valtakunnallisesta kattavuudesta ja niiden tarjoamista palveluista. Selvityksen on määrä valmistua vuoden 2009 aikana.

Terapiapalvelut ja keskusteluryhmät

Kuten muidenkin väkivallan uhrien tarvitsemien väkivaltapalveluiden osalta, terapiapalvelut ja keskusteluryhmien järjestäminen väkivallan uhreille kuuluvat julkisen vallan vastuulle. Maksuttomien terapiapalveluiden tarjonta on kuitenkin riittämätöntä ja alueelliset erot ovat suuret. Erityisesti pitkäaikaiseen julkisen tahon tarjoamaan terapiaan hakeutuminen koetaan usein ongelmalliseksi. Väkivallasta aiheutuneiden vammojen laatu saattaa vaikuttaa siihen, saako uhri terapiapalveluita oman kunnan palveluista. Resurssien puute vaikeuttaa kuntien mahdollisuuksia järjestää laadukkaita terapiapalveluita uhreille, ja siksi palvelut ovat edelleen pääosin järjestöjen vastuulla.⁵⁵

Raiskauskriisikeskukset

Seksuaalisen väkivallan uhrin tarvitsemiin palveluihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Euroopan neuvoston suosituksen mukaan jokaisessa maassa

50 Pois väkivallasta, suuntaviivoja turvakotien perustamiseen ja toimintaan. (WAVE).

51 Ensi- ja turvakotien liitto.

52 Ensi- ja turvakotien liitto.

53 Monika-Naiset Liitto ry.

54 Väkivaltaa kokeeet maahanmuuttajanaiset haaste turvakotipalveluille Suomessa. 2000.

55 Naisten Linja ry.

tulisi olla yksi raiskauskriisikeskus 200 000 asukasta kohden. Suomessa tästä tavoitteesta ollaan hyvin kaukana. Seksuaalista väkivaltaa kokeneiden palvelutarjonta on satunnaista, ja palveluiden saatavuudessa on alueellisia eroja.

Raiskauskriisikeskus Tukinainen on ainoa Suomessa toimiva taho, joka tarjoaa apua ja neuvontaa raiskauksen ja seksuaalisen väkivallan uhreille. Tukinaisella on toimipisteet Helsingissä ja Jyväskylässä. Tukinainen tarjoaa valtakunnallista päivystyskonsultaatiota kriisitilanteissa ja oikeudellisissa kysymyksissä sekä tukiryhmätoimintaa, mutta se ei palvele seksuaalisen väkivallan uhria akuutin hoidon osalta. Tyttöjen talo® -toiminta tarjoaa palveluja nuorille muutamalla paikkakunnalla. Näihin sisältyvät matalan kynnyksen seksuaalineuvontavastaanotto, ryhmätoimintaa ja yksilötapaamisia seksuaalista väkivaltaa kohdanneille.⁵⁶

Vaikuttaa siltä, että Suomessa raiskauksen ja seksuaalisen väkivallan uhrien oikeuteen saada asianmukainen oikeuslääketieteellinen tutkimus ja psykososiaalista tukea väkivaltaisen teon jälkeen ei ole kiinnitetty riittävää huomiota. Näytteenottovälineistön saatavuudesta ja oikeuslääketieteellisten näytteiden säilytyksestä on kentällä ohjeisiin nähden ristiriitaisia käytäntöjä, jotka pahimmillaan johtavat siihen, että oikeuslääketieteellinen tutkimus jää tekemättä⁵⁷.

Palvelumalleja, joista seksuaalisen väkivallan uhri saisi akuutin vaiheen palveluita, asianmukaista lääketieteellistä ja psykososiaalista hoitoa on kehitetty joiden sairaaloiden ja terveysasemien ensiavun yhteydessä, mutta tarkkaa tietoa niiden valtakunnallisesta yleisyydestä ei ole⁵⁸.

Esimerkiksi Ruotsissa, Uppsalassa on toiminut jo vuosia kansallinen raiskauskriisikeskus, joka on erikoistunut seksuaalisen väkivallan uhrien hoitoon ja antaa valtakunnallista koulutusta terveydenhuollon henkilökunnalle seksuaalisesta väkivallasta ja sen kohtaamisesta hoitotyössä. Norjaan on perustettu 20 raiskauskriisikeskusta ympäri maata sairaaloiden ja terveysasemien yhteyteen. Lisäksi Norjassa toimii kaksi kansallista resurssikeskusta, jotka tarjoavat keskustelutukea ja neuvontaa seksuaalisen väkivallan uhreille ja heidän omaisilleen.⁵⁹

Lasten ja nuorten palvelut

Sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyprojektin (2004-2007) keskeisenä tavoitteena oli tehostaa varhaista puuttumista erityisesti väkivaltaisissa perheissä elävien lasten ja nuorten auttamiseksi. Euroopan neuvoston Task Force –asiantuntijaryhmä pitää väkivaltaa kokeneiden lasten ja nuorten palveluita erittäin tärkeänä, joskin niihin erikoistuneita palveluita tarjoaa edelleen hyvin harva Euroopan maa. Väkivaltaa kokenut tai todistanut lapsi ei tarvitse ainoastaan suojelua väkivallalta, vaan myös lapsen kehityksen huomioivaa tukea, joka auttaa lasta selviytymään

56 Tyttöjen talo, Helsinki.

57 Seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistäminen. Toimintaohjelma 2007 2011.

58 Esim. Keski-Suomen sairaanhoitopiiri on kehittänyt Raisek-hoitoketjun seksuaalista väkivaltaa kohdanneiden auttamiseksi.

59 Ks. Final Activity Report, 2008 ja Norjan resurssikeskus (www.dixi.no).

traumaattisesta kokemuksesta. Euroopan neuvosto suosittaa, että lapsille tarjottu traumatuki tulisi olla maksuton palvelu.⁶⁰

Väkivallan ennaltaehkäisy- ja katkaisuohtjelmat

Väkivallan katkaisuohtjelmat eivät kansainvälisissä yhteyksissä yleensä lukeudu niihin vähimmäispalveluihin, joita yhteiskunnan tulee tarjota väkivallan osapuolille, mutta näiden ohjelmien kehittämällä on merkittävä vaikutus uhrien turvallisuudelle ja väkivallan uusiutumisen katkaisemiselle. Suomessa toimii useita väkivallan katkaisuohtjelmia, jotka ovat lähinnä vapaaehtoisuuteen perustuvia yksityisten terapeuttien palveluja tai järjestöjen tarjoamia ohjelmia. Näistä ensimmäinen Espoon Lyömätön Linja luotiin 1993 Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan aloitteesta.

Valtionhallinnon toimenpiteissä on kiinnitetty erityistä huomiota väkivallan katkaisuun vankiloissa. Osana hallituksen naitiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyprojektia Mikkelin vankilassa aloitettiin vuonna 2003 pilottina lähisuhdeväkivallan käsittelyyn ja hoitoonohjaukseen keskittyvä MOVE!-projekti. Projektin tavoitteena oli auttaa henkilöä tunnistamaan väkivaltaista käyttäytymistään ja sen seurauksia ja hakeutua avun piiriin. Projekti toimii Kaakkois-Suomen aluevankilassa edelleen ja siitä ollaan kehittämässä motivointi- ja hoitoonohjausmallia myös muissa vankiloissa käytettäväksi.

Ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2004–2007) erityistä huomiota kohdistettiin väkivallan ja seksuaalirikosten ehkäisyyn vankiloissa ja yhdyskuntaseuraamuksissa. Espoossa toimiva Lyömätön Linja toteutti vuonna 2008 Helsingin vankilassa kehittämishankkeen, jonka tavoitteena oli tuottaa vankilaolosuhteissa toimiva, väkivallan katkaisuun motivoiva ryhmäohjelma.

Suomessa väkivallan tekijät hakeutuvat yleensä katkaisuohtjelmiin viranomaisten, palveluntarjoajien tai puolison kehotuksesta, mutta joissakin maissa katkaisuohtjelmat ovat osa rikosseuraamusjärjestelmää. Kansallisen väkivallan vähentämisen ohjelmaan 2006-2008 sisältyi suositus selvittää, miten Suomessa väkivallan katkaisuohtjelmat voitaisiin liittää osaksi rikosseuraamusjärjestelmää. Euroopan neuvosto suosittaa, että katkaisuohtjelmia luodaan ennen kaikkea rikosprosessin rinnalle eikä sen vaihtoehdoksi⁶¹.

On tärkeää, että selvitetään tarkasti, voidaanko miehiä rikosprosessin kautta velvoittaa osallistumaan katkaisuohtjelmiin. On kuitenkin huomioitava, että nykytilanteessa vain murto-osa väkivaltatapauksista päättyy tuomioon. Näin ollen vain pieni osa väkivallan tekijöistä voidaan ohjata katkaisuohtjelmiin rikosseuraamusjärjestelmän kautta.

Katkaisuun ohjaaminen tulisi ottaa tehokkaammin huomioon kuntien ennaltaehkäisevässä väkivaltatyössä. Ohjelmia tulee kehittää niin, että ne palvelevat myös toisesta maasta tulleita kansalaisia. Katkaisuohtjelmien toimintaperiaatteita ja sisältöjä tulee jatkossa kehittää yhdenmukaisesti kansainväliset suositukset huomioiden.

60 Final Activity Report. 2008.

61 Final Activity Report. 2008.

2.4 Erityisryhmien huomioiminen palveluiden tarjonnassa

Palvelut väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajille, ikääntyneille ja vammaisille

Maahanmuuttajanaisten kokemaan väkivaltaan ja heidän erityistilanteeseensa on kiinnitetty jonkin verran huomiota valtionhallinnon toimenpiteissä, mutta heille kohdistettuja palveluita on edelleen hyvin vähän. Kunnalliset peruspalvelut eivät nykyisellään kykene tarjoamaan sellaista asiantuntemusta ja erityistieto-taitoa, jota tarvitaan maahanmuuttajaryhmän kanssa työskentelyyn.⁶² Edistääkseen maahanmuuttajien kotouttamista ja palvelujen kehittämistä väkivaltaa kokeneille maahanmuuttajanaيسille, sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut oppaan maahanmuuttajanaيسista ja väkivallasta sosiaali- ja terveysalan väkivallan auttamistyöhön.⁶³ Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008–2011) esitetään myös toimia, joiden tavoitteena on kehittää viranomaisten ja palvelun tarjoajien väkivaltaan liittyvä osaamista, jotta myös maahanmuuttajataustaisten kohtaama väkivalta ja sen uhka huomioitaisiin paremmin.

Maahanmuuttajanaiset eivät useinkaan ole tietoisia oikeuksistaan tai avunsaamisen mahdollisuuksista. Häpeä väkivallan kokemuksesta sekä perheeseen, kulttuuriin ja uskontoon liittyvät syyt nostavat kynnystä hakea apua julkisen sektorin palveluista. Lisäksi vaikeutena on usein puutteellinen kielitaito ja heikko tietämys palvelujärjestelmän toiminnasta. Kun piilossa pidetty väkivalta tulee lopulta viranomaisten tietoon, turvakoti on usein se ainoa palvelu, johon väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset voivat turvautua.⁶⁴

Väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset ovat usein erittäin vaikeassa tilanteessa heidän maassa oleskeluunsa liittyvän epävarmuuden vuoksi. Jos heillä ei ole omaa henkilökohtaista oleskelulupaa, he ovat sidottuja väkivallantekijään pysyvän oleskeluluvan saamiseksi. Siitä syystä he ovat vielä suuremmissa vaaroissa tulla väkivallan uhriksi.

Suomessa ulkomaalaislakiin lisättiin kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004 pykälä, joka mahdollistaa uuden oleskeluluvan myöntämisen perhesiteen päätyttyä sillä perusteella, että henkilöllä on kiinteät siteet (esim. työnteko, opiskelu) Suomeen. Täten pelon oleskeluluvan menetyksestä tai karkotuksesta ei enää pitäisi estää väkivaltaan puuttumista. Ulkomaalaisviraston (UVI) sisällä on ohjeistettu ottamaan perhe-elämän päättymistilanteissa huomioon olosuhteet, joissa perheside päättyi eli esimerkiksi taustalla oleva perheväkivalta.⁶⁵

Ikääntyneiden ja vammaisten erityispalveluiden tarve on huomioitu muun muassa väkivallan ehkäisyhankkeissa. Vammaisten palvelujen kehittämiseksi ei ole kuitenkaan toimeenpantu erillisiä toimenpiteitä. Sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan vastaisessa toimintaohjel-

62 Monika-Naiset Liitto ry.

63 Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta. Opas sosiaali- ja terveysalan auttamistyöhön. 2005.

64 Monika-Naiset Liitto ry.

65 Väkivallan vähentäminen Suomessa. 2009.

massa toteutettiin Kätkeyt äänet -kampanja, jonka tarkoituksena oli kiinnittää huomiota ikäihmisiin kohdistuvaan väkivaltaan.⁶⁶

Lähisuhde- ja perheväkivallan suosituksissa⁶⁷ sosiaali- ja terveystoimelle kuntia kehoitetaan huomioimaan erikseen vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tarvitsemat palvelut.

Prostituoiduille kohdenneet palvelut

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti prostituution vastaisen ehkäisyhankkeen samanaikaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhankkeen kanssa vuosina 1998-2002. Hankkeen tarkoituksena oli seurata prostituutiota Suomessa ja kansainvälisesti sekä kerätä ja tuottaa tietoa kaupallisen seksin ilmiöistä ja laatia kansallinen toiminta-ohjelma prostituution ehkäisemiseksi. Palveluiden tarpeen kartoittaminen ei kuulunut hankkeeseen.

Lapissa esiintynyt prostituutio nousi otsikoihin 2000-luvun alussa ja toimenpiteet Lapissa ilmenneen prostituution kitkemiseksi tuotiin esille myös Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. Lapin lääninhallituksen ja Lapin yliopiston vuosina 2003-2005 toteuttamassa yhteishankkeessa, jota sosiaali- ja terveysministeriö osittain rahoitti, kartoitettiin prostituution yleisyyttä Lapissa.

On merkille pantavaa, että viime vuosien julkisessa keskustelussa naisiin kohdistuvasta väkivallasta prostituution ehkäisy ei ole noussut osaksi tätä keskustelua. CEDAW-komitea on Suomea koskevassa raportissaan esittänyt huolensa prostituutiota koskevan tiedon vähäisyydestä ja prostituution vastaisten toimien puuttumisesta.⁶⁸

Kansallisesti hallituksen toimenpiteet on kohdistettu yhtäältä naisiin kohdistuvaan (perhe)väkivaltaan ja toisaalta paritukseen ja ihmiskauppaan, jonka alla ei ole esitetty erillisiä toimenpiteitä prostituution ja naisten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi laajemmin. Prostituution eriytymiseen sekä naisiin kohdistuvasta väkivallasta että ihmiskaupasta on oletettavasti vaikuttanut ihmiskaupan kansainvälinen ja kansallinen sääntely, joka on muokannut ja rajannut tarkastelunäkökulmia seksuaalisen hyväksikäytön osalta.

Prostituutioon ja prostituoitujen tarvitsemiin palveluihin ei siten ole kiinnitetty huomiota paitsi siltä osin kuin uhrit ovat parituksen tai ihmiskaupan uhreja.⁶⁹ Seksin oston kriminalisointi seksikaupan uhrilta kriminalisoitiin vuonna 2006, mutta sitä ei ole seurannut toimenpiteitä prostituoitujen auttamiseksi pois prostituutiosta.

Matalan kynnyksen tukipalveluita prostituutiossa ja muunlaisessa seksityössä oleville tai olleille ihmisille tuottavat ainoastaan järjestöt, esimer-

66 Kätkeyt äänet -kampanja järjestettiin osana kansainvälistä "World Elder Abuse Awareness Day" -päivää, jota vietetään maailmanlaajuisesti 15. kesäkuuta 2006.

67 Tunnista, turvaa, toimi. 2008.

68 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät. 2008.

69 Pro-tukipiste ry (yhdessä kolmannen sektorin ja tutkijoiden verkoston kanssa) on ottanut kantaa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän puutteisiin. (Pro-tukipisteen lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemistilaisuudessa 27.11.2008). Katso myös: Vähemmistövaltuutetun suositus ihmiskaupan uhrien oikeudesta oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun. 20.3.2009. (VVT/2009/114).

kiksi Pro-tukipiste, joka toimii sekä Helsingissä että Tampereella.⁷⁰ Vuoden 2009 alussa perustettiin uusi yhdistys, Exit – pois prostituutiosta ry, jonka tarkoituksena on edistää prostituutiosta toimivien naisten ja miesten irrottautumista prostituutiosta. Exit-yhdistyksen tavoitteena on tukea kaikkia niitä, jotka eivät enää halua olla prostituutiosta mukana ja edistää sitä, että prostituoitujen tueksi luodaan tukitoimia ja matalan kynnyksen palveluja.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Palvelurakenne ja toimintamallit

Vaikka hallituksen toimenpiteillä on pyritty kehittämään palvelujärjestelmiä, on selvää, että väkivallan ehkäisytyön juurruttaminen palvelujärjestelmään ja sen kehittäminen vaativat pitkäkestoista toimintaan sitoutumista. Palvelujärjestelmään ei voida luoda pysyviä muutoksia pelkkien määräraikaisten, hallituskausiin sidottujen hankkeiden kautta. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön jatkumisen turvaamiseksi on luotava ohjaus- ja tukirakenne ja sille riittävät voimavarat niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla.

Julkisten palvelujen kautta on edelleen vaikea saada erityispalveluja lähisuhde- ja perheväkivaltaan ja erityispalveluista Suomessa vastaavat edelleen pääosin järjestöt. Sosiaali- ja terveysministeriön kunnille antamien lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyötä koskevien suositusten toimeenpanoa tulee tehostaa jo ennen 2011 tehtävää arviointia suositusten toimeenpanosta. Arvioinnin yhteydessä on selvitettävä, ovatko suositukset riittäviä vai tarvitaanko vahvempia keinoja kuntien sitouttamiseksi lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemiseen.

Kuntien ja seutukuntien itsenäisyys palvelujärjestelmien perustamisessa asettaa haasteita palveluiden laadun ja väkivallan ehkäisymallien yhdenmukaisuudelle ja alueelliselle tasa-arvolle palveluiden tarjonnassa. Olisi syytä harkita muita toimenpiteitä, joilla varmistetaan yhtenäinen ja laadukas palvelutarjonta kaikkialla maassa.

Kuntien asiantuntemusta naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksistä tulee lisätä. Siksi naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksiin luodun materiaalin ja työvälineiden käyttöä sosiaali- ja terveystoimessa tulee tukea.

Erytispalvelut väkivallan uhreille

Palveluiden osalta tilanne ei ole Suomessa merkittävästi edistynyt, vaikka palveluiden kehittäminen on ollut hallituksen toimenpiteiden keskeisiä tavoitteita. Palvelutarjonta on edelleen satunnaista ja palveluiden saatavuudessa on alueellisia eroja. Erityisesti pienissä kunnissa palveluita on vähän, jos ollenkaan. Toisaalta taas isoissa kaupungeissa palveluista on kova kysyntä ja vastaanottoaikoja tai hoitoon pääsyä voi joutua odottamaan hyvin kau-

⁷⁰ Pro-tukipiste (www.pro-tukipiste.fi).

an. Vaikka väkivallan uhrien erityispalveluita tuottavat pääasiassa järjestöt, joillakin paikkakunnilla myös kunnat ja perheasiain neuvottelukeskukset ylläpitävät erityispalveluja. Sosiaali- ja terveysministeriön viime vuosien strategiana on ollut pyrkimys siihen, että väkivallan erityispalvelut sisällytetään osaksi kuntien peruspalveluita.

Turvakotipaikkojen määrää tulee lisätä kansainvälisten suositusten mukaisesti. Lisäksi turvakotien tulisi jakautua tasaisesti siten, että myös harvaan asutuilla seuduilla olisi mahdollisuus saada turvakotipalveluita. Keskeisiä haasteita turvakotien kehittämiseksi Suomessa on myös rahoituksen turvaaminen, sillä turvakotien asiakkuus on kiinni kuntien maksusitoumuksista. Myös perheettömien naisten, nuorten, iäkkäiden ja vammaisten pääsy turvakoteihin olisi varmistettava.

Väkivallan uhrien, tekijöiden ja väkivaltaa todistaneiden lasten erityispalveluiden saatavuus tulee varmistaa valtakunnallisesti. Lisäksi on selvitettävä alueittain ne tavat, joilla kunnat ja valtio nämä palvelut järjestävät (yhteistyössä järjestöjen kanssa) ja varmistavat niille jatkuvan rahoituksen.

Palvelujen sisältöjä koskevia laatuksiteereitä tulee kehittää kansainvälisten esimerkkien mukaisesti. Lisäksi valtionhallinnon tulee seurata kansainvälistä kehitystä ja tuoda esille lähisuhde- ja perheväkivallan sukupuolisdonnaiset näkökulmat ja huolehtia siitä, että ne näkyvät myös palveluiden ohjeistuksissa.

Erytisryhmien huomioon ottaminen palveluissa

Väkivallan ehkäisyyn liittyvissä ja muissa erityisryhmien palveluissa tulee huomioida maahanmuuttajien, vammaisten, ikääntyvien ja muiden vähemmistöjen kokemaan väkivaltaan ja väkivallan uhkaan liittyvät kysymykset. On varmistettava riittävät resurssit niille tahoille, jotka tekevät työtä erityisryhmien parissa.

3 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA JA OIKEUDELLINEN KEHITYS

3.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisointi

Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisoimiseksi on tapahtunut myönteistä kehitystä 1990-luvun alusta lähtien. Parannukset koskevat erityisesti parisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten kriminalisointia. Avioliitossa tapahtuva raiskaus tuli kriminalisoinnin piiriin 1994, kun lainsäädännöstä poistettiin viittaus avioliiton ulkopuolella tapahtuneeseen tekoon. Pahoinpitely yksityisellä paikalla muutettiin hallituksen esityksestä yleisen syytteen alaiseksi vuonna 1995.

Seksuaalirikoksia koskevien rangaistussäännösten uudistus tuli voimaan vuonna 1999. Uudistuksessa seksuaalirikokset säädettiin aikaisempaa laajemmin virallisen syytteen alaisiksi ja esimerkiksi raiskauksesta tehtiin vi-

rallisen syytteen alainen rikos. Lievemmissä tapauksissa syytteen nostaminen riippuu kuitenkin edelleen uhrin myötävaikutuksesta.

Tasa-arvolain uudistus tuli voimaan kesäkuussa 2005. Uudistuksen myötä myös seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella määritellään laissa syrjinnäksi. Häirintä ja muu epäasiallinen kohtelu kiellettiin myös työsuojelulain uudistuksessa 2002.

Pahoinpitelyä koskevan lainuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 lakiin lisättiin erityinen toimenpiteistä luopumissäännös, ns. ”vakaan tahdon pykälä”, jonka mukaan syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta silloin, kun rikoksen uhri sitä omasta vakaasta tahdostaan pyytää. Käytännössä pahoinpitelytapauksissa uhrin mielipiteelle annettiin erityisen paljon painoarvoa ja sen seurauksena suuri osa pahoinpitelyn uhreista perui syytteen, koska se oli lain mukaan mahdollista. Usein syyttämättäjättämispäätöksen taustalla oli uhriin kohdistuva painostus. Tähän kritiikkiin perustuen ns. ”vakaan tahdon pykälä” kumottiin vuonna 2004. Eräitä seksuaalirikoksia, kuten esimerkiksi raiskausta, koskee edelleen toimenpiteistä luopumissäännös.⁷¹

Viime vuosina pari- ja lähisuhdeväkivalta on saanut paljon huomiota kansallisissa pyrkimyksissä vähentää väkivaltaa yhteiskunnassamme. Esimerkiksi vuonna 2006 loppuneessa kansallisessa ohjelmassa väkivallan vähentämiseksi suositettiin useita lainsäädännöllisiä täsmennyksiä naisiin kohdistuvan pari- ja lähisuhdeväkivallan vähentämiseksi. Erityisesti huomiota on kiinnitetty naisiin kohdistuvan väkivallan tyypillisille piirteille kuten väkivallan toistuvuudelle ja alistamiselle sekä niiden huomioimiselle rikostunnusmerkistössä.

Ihmisoikeus- ja naisjärjestöt⁷² pitävät väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistön uudistamista tärkeänä askeleena naisiin kohdistuvan väkivallan vakaavuuden tunnistamiseksi ja tuomitsemiseksi. Parisuhdeväkivallan ilmituloa rikoksena on usein edeltänyt pitkään jatkunut pahoinpitelyistä, henkisestä ja seksuaalisesta väkivallasta ja väkivallan uhkailusta muodostuva tapahtumaketju, ja lainsäädännön toivotaan puuttuvan tämän väkivallan muodon erityispiirteisiin. Erityisen ongelmallisena pidetään lievään pahoinpitelyyn liittyvää poliisin puutteellista esitutkintaa ja syyteharkinnan käyttöä, jonka seurauksena perheväkivaltatapaukset eivät etene syyttäjälle ilman että asianomistaja vaatii syytetylle rangaistusta.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea kiinnitti Suomea koskevissa päätelmissään toukokuussa 2007 huomiota perheväkivaltaa koskevien säännösten puuttumiseen lainsäädännöstä ja kehottaa Suomea harkitsemaan perheväkivallan kieltämistä koskevan erityislainsäädännön säätämistä.⁷³ Myös YK:n naisten syrjinnän vastaisista toimenpiteistä vastaava CEDAW-komitea on toistuvasti kiinnittänyt huomiota puutteellisiin toimenpiteisiin naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi.

71 Ks. esim. Johanna Niemi-Kiesiläinen, 2004.

72 Amnesty Internationalin Joku raja! -kampanjan suositukset valtioneuvostolle naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi 25.1.2005.

73 YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän komitean Suomea koskevat päätelmät, 2007.

Oikeusministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän, jonka tarkoituksena oli selvittää, miten läheissuhteissa ja työpaikalla tapahtuvien pahoinpitelyjen erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon rikoslain säännöksissä nykyistä paremmin rangaistuksen mittaamisessa.⁷⁴ Toukokuussa 2009 työnsä päätökseen saanut työryhmä ehdottaa esityksessään, että tietyt läheissuhteissa tapahtuneet lievät pahoinpitelyt säädetään perustunnusmerkistön mukaisiksi pahoinpitelyiksi rajoittamalla lievää pahoinpitelyä koskevan pykälän soveltamista. Läheissuhteissa tapahtuva nykyisin lieväksi arvioitava pahoinpitely voitaisiin siten jatkossa arvioida säännöksessä mainittujen edellytysten täyttyessä ankarammin perustunnusmerkistön mukaiseksi pahoinpitelyksi. Samalla nämä teot tulisivat virallisen syytteen alaisiksi rikoksiksi. Työpaikkaväkivallan osalta työryhmän ehdotus on, että lievän pahoinpitelyn syyteoikeutta koskevaa säännöstä muutetaan niin, että asiakasta palvelleeseen tai tämän asiaa käsitelleeseen henkilöön kyseisen työtehtävän vuoksi kohdistettu lievä pahoinpitely säädettäisiin virallisen syytteen alaiseksi teoksi.⁷⁵

3.2 Laki rikosasioiden sovittelusta

Rikosten sovittelu on yleistynyt eri puolilla maailmaa viimeisen viidentoista vuoden aikana ja sillä on pyritty ennen kaikkea nuorisorikollisuuden ja lievien rikosten ehkäisemiseen vaihtoehtona rikosprosessille.⁷⁶ Suomessa rikosten sovittelujärjestelmä on ollut käytössä jo yli 20 vuotta, mutta se muuttui valtakunnalliseksi lailla, joka tuli voimaan 2005 vuoden lopulla.

Vuoden 2005 lain mukaisesti rikosasioiden sovittelulla tarkoitetaan maksutonta palvelua, jossa rikoksesta epäillylle ja rikoksen uhrille järjestetään mahdollisuus puolueettoman sovittelijan välityksellä kohdata toisensa luottamuksellisesti, käsitellä rikoksesta sen uhrille aiheutuneita henkisiä ja aineellisia haittoja sekä pyrkiä omatoimisesti sopimaan toimenpiteistä niiden hyvittämiseksi. Laki ei rajaa sitä, minkä tyyppisiä rikoksia sovittelussa voidaan käsitellä. Poikkeuksena sovittelun käytölle ovat kuitenkin alaikäiseen kohdistuneet rikokset, jos uhrilla rikoksen laadun tai ikänsä vuoksi on erityinen suojan tarve.

Yleisimmin soviteltu rikos on pahoinpitely tai varkaus. Käytännöt ja ohjaamisen yleisyys vaihtelevat suuresti. Vain poliisi- tai syyttäväviranomaisella on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä, jos kyseessä on esimerkiksi puolisoon tai läheiseen kohdistunut, väkivaltaa sisältävä rikos. Laki ei estä sovittelua, vaikka asia olisi samanaikaisesti vireillä poliisi- tai syyttäväviranomaisessa tai tuomioistuimessa.

Kansainväliset asiantuntijaryhmät suhtautuvat naisiin kohdistuvan väkivallan sovitteluun ehdottoman kielteisesti. Suomen sovittelukäytännön soveltamista väkivaltatapauksiin on kritisoinut muun muassa CEDAW-komitea, jonka mukaan sovittelu voi johtaa uhrin uudelleen traumatisoi-

⁷⁴ Ks. Asettamispäätös OM 18/41/2008.

⁷⁵ Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla. Työryhmämietintö 2009.

⁷⁶ Johanna Niemi-Kiesiläinen, 2004.

tumiseen.⁷⁷ YK:n yhteydessä toimineen oikeudellisten kysymysten asiantuntijaryhmän kanta sovitteluun on myös kielteinen.⁷⁸ Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmän loppuraportissa sovittelua pidetään soveltumattomana naisiin kohdistuvan väkivallan käsittelyyn⁷⁹.

Euroopan maista Espanja, Ruotsi ja Englanti ovat kieltäneet sovittelun soveltamisen perheväkivaltaan tai naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvissä tapauksissa.⁸⁰

Myös Suomessa rikossovittelulain sopivuutta naisiin kohdistuvan väkivallan käsittelyyn on kritisoitu lain voimaantultua. On katsottu, että rikos-oikeudellinen ja moraalinen vastuuttaminen eivät voi toteutua täysimääräisesti, jos väkivaltaa käsitellään kahdenkeskisenä ongelmana eikä yksinomaan tekona, josta väkivaltaan syllistynyt on yksin vastuussa. Sovittelussa väkivallantekoa käsitellään tekijän ja uhrin konfliktina, jolloin tekijän vastuuttaminen rikollisesta teostaan hämärtyy. Perhe- ja lähisuhdeväkivaltatilanteissa uhri on helposti tekijään nähden alisteisessa asemassa, eivätkä osapuolet ole tasa-arvoisia keskenään. Perheväkivaltatilanteissa on myös vaikea saada varmuus siitä, että uhri osallistuu sovitteluun vapaaehtoisesti.⁸¹

Vaikka sovitteluun ohjaaminen ja rikosprosessin vireillepano eivät lain mukaan ole toisiaan poissulkevia, Suomen lainsäädäntö asettaa perheväkivallan osapuolten väliselle sovinnolle oleellisen merkityksen rikosprosessissa. Sovitteluun osallistuminen ja sopiminen ovat perusteita, joiden nojalla syyttäjää voi jättää syytteen pahoinpitelystä nostamatta.⁸²

Viranomaisohjeistuksissa on tullut yleiseksi korostaa väkivallan tekijän moraalista ja oikeudellista vastuuta pahoinpitelyistä. Toisaalta poliisia on viime vuosina ohjeistettu huomioimaan väkivaltarikosten sovitteluun ohjaamisen viranomaisoikeus, kun kyse on kahden täysi-ikäisen välisestä rikosasiasta.⁸³

3.3 Lähestymiskielto

Lähestymiskielto on yksi siviilioikeudellinen keino, jolla pyritään ennalta ehkäisemään väkivaltaa ja katkaisemaan väkivaltatilanteita. Sillä tarkoitetaan, että henkilön hengen, terveyden, vapauden tai rauhan suojaamiseksi voidaan jotakuta toista kieltää ottamasta häneen yhteyttä. Lähestymiskielta haetaan joko poliisilta tai suoraan käräjäoikeudelta. Lähestymiskiellolla suojataan väkivallan uhria, mutta sitä voidaan käyttää myös esimerkiksi oikeudenkäynnin todistajan suojaamiseksi. Lähestymiskielta voi pyytää kuka tahansa, joka perustellusti tuntee itsensä toisen uhkaamaksi tai häiritsemäksi. Lähestymiskiellon rikkominen on rikoslain nojalla rangaistavaa, mistä on

77 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät. 2008.

78 Good practices in legislation on violence against women. 2008.

79 Final Activity Report. 2008.

80 Espanjan sovittelun kieltävä laki Integrated Protection Measures against Gender Violence (Act 1/2004 of 28 December) sekä Johanna Niemi-Kiesiläinen, 2004.

81 Amnesty Internationalin Joku raja! -kampanjan suositukset valtioneuvostolle naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi 25.11.2005; Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry:n lausunto lakiesityksestä rikosasioiden sovitteluksi.

82 Johanna Niemi-Kiesiläinen, 2004.

83 Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä. 2005.

seurauksena sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Kiellon rikkominen on virallisen syytteen alainen rikos, jonka syyttäjä vie oikeuteen.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan (1997-1999) sisältynyt tavoite lähestymiskiellon säätämisestä toteutettiin lakiesityksellä vuonna 1998 ja laki tuli voimaan vuonna 1999. Vuonna 2005 lähestymiskieltoa muutettiin siten, että kielto voidaan määrätä myös silloin, kun kiellolla suojattava ja kieltoon määrättävä henkilö asuvat samassa asunnossa. Ns. perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskeva lainmuutos oli osa Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteita.

Lähestymiskiellosta vuonna 2003 tehdyn tapaustutkimuksen mukaan kieltoa rikotaan verraten yleisesti. Kieltoa rikottiin yli kolmasosassa kyseisen tutkimusaineiston tapauksista.⁸⁴ Uusintarikollisuus on myös hyvin yleistä lähestymiskieltoon määrättyjen keskuudessa. Aiheesta tehdyn tutkimuksen mukaan yli puolet lähestymiskieltoon määrätystä henkilöistä syyllistyi uusiin väkivaltarikoksiin.⁸⁵

Huolimatta lähestymiskiellon noudattamiseen liittyvistä ongelmista, lähestymiskieltoon määräämisellä on havaittu olevan vakavampia väkivaltakäyttäytymisen muotoja vähentävä vaikutus ahdistelukäyttäytymisessä. Vaikka lähestymiskieltoon määrätty syyllistyvät herkästi uusiin väkivaltarikoksiin, kuolemaan johtaneiden väkivaltarikosten osuus on pysynyt kuitenkin alhaisena.⁸⁶

Perheen sisäisestä lähestymiskiellosta on tehty arvio vuonna 2008.⁸⁷ Arvion mukaan joka kolmas kieltoon määrätty rikkoi kieltoa. Lisäksi kieltoon määrättyjen keskuudessa esiintyi myös suhteellisen paljon mielenterveys- ja päihdeongelmia, jotka osaltaan vaikuttavat kieltojen rikkomiseen, väkivallan raaistumiseen ja syrjäytymisriskin kasvuun. Tutkimuksessa suositetaan, että väkivallan tekijöitä tulisi ohjata tehokkaammin väkivallan katkaisuun ja muun tuen piiriin kiellon määräämisen yhteydessä.

3.4 Uhrin oikeudellinen tuki ja avustaminen

Uhrin oikeusturvaa parannettiin lainsäädännöllä vuonna 1997, kun rikosprosessilakiin lisättiin uhrin oikeus valtion varoista maksettavaan uhriavustajaan. Uhriavustaja voidaan määrätä rikoksissa, joiden on katsottu olevan erityisen loukkaavia, esimerkiksi seksuaali-, perheväkivalta- ja ihmiskaupparikoksissa. Lakia muutettiin vuonna 2006, niin että oikeus uhriavustajaan koskee myös vakavia, henkeen ja terveyteen ja vapauteen kohdistuvia rikoksia. Todistajan suoja koskeva lakia muutettiin vuonna 2003 niin, että todistajaa ja asianomistajaa voidaan kuulla oikeudessa ilman syytetyn läsnäoloa.

Euroopan neuvoston asiantuntijaryhmä suosittaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan uhreilla tulisi olla mahdollisuus saada oikeudellista ja vi-

84 Häkkänen, Helinä & Hagelstam, Camilla & Santtila, Pekka. 2003.

85 Stoa, Tajja & Laajasalo, Taina & Häkkänen, Helinä. 2005.

86 Häkkänen, Helinä & Hagelstam, Camilla & Santtila, Pekka. 2003.

87 Rantala, Kati & Smolej, Mirka & Leppälä, Jussi & Jokinen, Annina. 2008.

ranomaisasioihin liittyvää neuvontaa ja käytännön apua sekä traumatukea siten, että väkivallan uhrin ei tarvitse itse asioida jokaisen viranomaisen ja palveluntarjoajan kanssa erikseen, mikä helposti johtaa uudelleen traumatisoitumiseen. Myös Suomessa on keskusteltu ns. matalan kynnyksen palvelukeskuksista, jotka tarjoaisivat keskitetysti niin oikeudellista ja psykologista neuvontaa kuin myös käytännön tukea ja apua viranomaiskontaktien luomisessa (esim. sosiaalitoimi, asuntoasiat, työvoimatoimisto jne.) Näiden matalan kynnyksen palveluiden kehittämisessä ei ole toistaiseksi edistytty⁸⁸.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisointi

Väkivaltarikollisuuden tunnusmerkistöä tulee uudistaa siten, että se huomioi pari- ja lähisuhteessa tapahtuvan väkivallan erityispiirteet. Tulevaisuudessa tulee harkita myös muiden naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen kriminalisointia erikseen.

Kaikkiin seksuaalirikoksiin tulee suhtautua vakavasti. Raiskausta koskeva toimenpiteistä luopumissäännös ("vakaan tahdon pykälä") tulee poistaa lainsäädännöstä.

On tärkeää huomioida, että lainsäädännöllä säädeltyjä väkivallan ehkäisyyn ja uhrin suojeluun liittyviä toimenpiteitä tulee arvioida kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Rikosoikeudellisten ja siviilioikeudellisten toimenpiteiden seurausvaikutuksia tulee tarkastella yhdessä, jotta esimerkiksi avioerotilanteissa ja lasten tapaamisoikeuksista päätettäessä väkivaltaa kokeneen uhrin suojelu on aina ensisijainen tavoite. Vaikka perheessä esiintyvä väkivalta ei suoranaisesti kohdistuisikaan lapseen, lasta tulee suojella perheväkivallan näkemiseltä. Siksi olisi syytä harkita oikeudellisia keinoja lasten ja vanhempien välisten valvottujen tapaamisten järjestämisessä. Lainsäädännön muuttamisen lisäksi oikeusviranomaisille, poliisille, syyttäjille ja tuomareille tulee tarjota säännöllistä koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä.

Rikossovittelulaki

Nykyinen laki ja käytäntö sovitteluun ohjaamisesta perhe- ja parisuhdeväkivaltatapauksissa sopii huonosti siihen oikeudelliseen kehitykseen, jossa naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteitä pyritään nimenomaan lainsäädännön muutosten kautta tekemään näkyviksi ja tuomittaviksi (vrt. oikeusministeriön vuonna 2008 asettaman työryhmän tehtävänanto).

Sovittelua ei voi käyttää vaihtoehtona rikosoikeudelliselle ja moraalille vastuuttamiselle. Parisuhde- ja perheväkivaltaa sisältävien tapausten ohjaaminen soviteltavaksi tulisi kieltää esimerkiksi silloin, kun väkivalta on toistuvaa, osapuolet ovat jo aiemmin osallistuneet sovitteluun tai tekijä osoittaa

⁸⁸ Matalan kynnyksen palveluiden kehittäminen on sisällytetty muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön kunnille osoitettuihin suosituksiin. (Ks. Tunnista, turvaa, toimi. 2008.)

pitävänsä väkivallan käyttöä hyväksyttävänä keinona suhteessa ilmenevien ristiriitojen ratkaisemiseksi.

Sekä kansainvälisen että kansallisen kritiikin valossa on perusteltua harvita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan parisuhdeväkivaltatapauksen ohjaamista sovitteluun.

Lähestymiskielto

Väkivallan ehkäisyn sekä uhrin ja todistajan suojelun näkökulmasta on tärkeää, että lähestymiskielto ei anneta liian suurta roolia uhrin tai todistajan turvallisuuden takaajana. Käytännössä poliisilla ei ole mahdollisuuksia valvoa kiellon toimeenpanoa ja kieltoa rikotaankin verraten yleisesti.

Kansainvälisesti lähestymiskieltoa pidetään kuitenkin merkittävänä keinona väkivallan uusimisen ehkäisyssä, jos uhrin turvallisuudesta huolehditaan laatimalla henkilökohtaisia turvasuunnitelmia ja väkivallan osapuolille tarjotaan mahdollisuus hakeutua hoitoon. Suomalaisesta aineistosta tehdyn tutkimuksen mukaan lähestymiskielto on kyetty ehkäisemään vakavaa väkivaltarikollisuutta.

Perheen sisäistä lähestymiskieltoa on kritisoitu siitä, että kieltoa rikotaan yleisesti ja sen on katsottu lisäävän väkivallan tekijän (silloin kun kyseessä on mies) syrjäytymisriskiä. Tämä keskustelu johtaa helposti siihen, että rinnastetaan väkivallan uhrin suojelu ja väkivallan tekijän tuen tarve. Rikosprosessin näkökulmasta nämä eivät kuitenkaan ole rinnasteisia asioita, eikä väkivallan tekijän heikkoa sosiaalista tilannetta voida käyttää perusteenä perheen sisäisen lähestymiskielton määräämättä jättämiseen ja sen myötä vaarantaa uhrin turvallisuutta.

On huomioitava, että uhrin suojelu väkivallalta kaikin mahdollisin toimenpitein on ensisijainen viranomaisvelvollisuus, mihin muun muassa CEDAW-komitea on kiinnittänyt huomiota sen käsittelyyn tuoduissa kansallisissa oikeustapauksissa.⁸⁹

Kansainvälinen oikeudellinen kehitys naisiin kohdistuvan väkivallan kriminalisoimiseksi

Euroopan neuvosto on käynnistänyt jäsenmaiden väliset neuvottelut (ad hoc-komitea CAHVIO) oikeudellisesti sitovasta ihmisoikeussopimuksesta, jonka tarkoituksena on tehostaa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyä⁹⁰. On tärkeää, että Suomi osallistuu aktiivisesti yleissopimusehdotuksen valmisteluun edistämällä naisiin kohdistuvan väkivallan eurooppalaisen sääntelyn voimaantuloa sekä huomioimalla kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytäntöjen muutostarpeet yleissopimusneuvotteluiden edetessä.

⁸⁹ Final Activity Report. 2008.

⁹⁰ Euroopan neuvosto (www.coe.int/violence).

4 TOIMENPITEIDEN KOORDINAATIO JA ASiantuntemuksen Jatkuvuuden Turvaaminen

4.1 Toimenpiteiden poikkihallinnollinen ja moniammatillinen koordinaatio

Moniammatillinen alueellinen yhteistyö

Naisiin kohdistuvan väkivallan tehokas ehkäisy edellyttää eri viranomaisten yhteistyötä ja sen kokonaisvaltaista koordinointia. Yhteistyön koordinointi tarkoittaa, että valtion ja kunnallisten palveluiden tarjoajat (sosiaali- ja terveystoimi), viranomaiset (poliisi ja oikeusviranomaiset) ja järjestöt sopivat yhteistyön ehdoista, käytännöistä ja yhteisesti edistettävistä tavoitteista väkivallan ja sen uusiutumisen ehkäisyssä. Yhteistyön ensisijainen tarkoitus on varmistaa katkeamaton palveluketju. Tämä mahdollistaa sen, että uhri saa asianmukaista suojelua ja tukea koordinoitusti hakiessaan apua viralliselta taholta.

Suomessa poikkihallinnollisen ja moniammatillisen yhteistyön kehittäminen väkivallan ehkäisyssä otettiin yhdeksi tavoitteeksi sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjelmassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi 1998-2002. Yhteistyötä kehitettiin väkivaltatyötä tekevien ammattiryhmien kesken kansallisella, alueellisella sekä paikallisella tasolla. Ohjelmassa otettiin edistysaskelia myös kunta- ja paikallistason toimintamallien kehittelytyössä, ja alueellisella tasolla yhteistyötä kehitettiin lääninhallitusten toimesta.

Koska viisivuotinen ohjelma oli ensimmäinen kansallinen hanke naisiin kohdistuvan väkivallan näkyväksi tekemisessä ja yleiseen tietoisuuteen saattamisessa, ei sen aikana kyetty luomaan pysyviä rakenteita poikkihallinnollisen ja moniammatillisen työn tueksi. Siksi alueellisten ja paikallisten toimijoiden sitouttaminen väkivallan ehkäisyyn ja yhteisten toimintamallien toteuttamiseen jäi kesken hankkeen loputtua vuonna 2002. Koska hankkeen aikana tehdyn työn jatkuvuutta ei turvattu jatkotoimenpiteillä, katkesi poikkihallinnollisen ja moniammatillisen yhteistyön kehittäminen kaikilla tasoilla muutamaksi vuodeksi.

Vuonna 2004 alkanut sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyhanke pyrki osittain jatkamaan siitä, mihin edellisessä ohjelmassa jäätiin. Hankkeessa pyrittiin juurruttamaan moniammatillisia, hallinnon rajat ylittäviä yhteistyökäytäntöjä alueelliselle ja paikalliselle tasolle: lääneihin, seutukuntiin ja kuntiin.

Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa yhdeksi tavoitteeksi asetettiin sosiaalityön ja poliisin yhteistyön tehostaminen perheväkivaltaan puuttumiseksi. Sosiaalityöntekijöiden määrää on lisätty kihlakuntien poliisilaitoksilla. Lisäksi sosiaalitoimen ja poliisin hyväksi todettuja yhteistyökäytäntöjä on edistetty valtakunnallisesti.

Poikkihallinnollinen yhteistyö hallitusohjelmatasolla

Vanhasen I hallitusohjelman myötä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vastaisen työn koordinointi sai keskeisen roolin. Perustettiin uusia kansallisia ohjelmia, joihin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisy sisällytettiin, sekä ohjelmia koordinoivia tahoja.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut vahva rooli naisiin kohdistuvan (perhe)väkivallan toimenpiteiden koordinoinnissa ja toteuttamisessa. Se on johdonmukaista ottaen huomioon, että sosiaali- ja terveysministeriössä sijaitsee tasa-arvovyksikkö, jonka tehtävänä on ohjata ja koordinoida hallituksen tasa-arvopolitiikkaa, johon naisiin kohdistuva väkivallan ehkäisy myös kuuluu.

Erityisesti lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn koordinoitua varten sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä 2008 ministeriöiden välisen virkamiestyöryhmän, johon kuuluu edustajia sosiaali- ja terveysministeriöstä, ulkoasianministeriöstä ja sisäministeriöstä sekä opetushallituksesta ja Stake-sista (nykyisin THL). Virkamiesverkoston tehtävänä on seurata lähisuhde- ja perheväkivallan kehitystä ja sellaisia hallituksen ohjelmia, joihin sisältyy lähisuhde- ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä ja nostaa esiin sellaisia toimenpide-ehdotuksia, jotka jäävät toimenpideohjelmien ulkopuolelle.⁹¹

Väkivaltakysymyksiä pohtii myös rikoksantorjuntaneuvoston nimeämä väkivaltajaosto, joka perustettiin vuonna 2006 koordinoimaan kansallisen väkivallan vähentämishjelman toimeenpanoa. Väkivaltajaostoon kuuluu eri väkivaltakysymyksiin perehtyneitä asiantuntijoita eri hallinnon aloilta ja järjestöistä.

4.2 Väkivallan ehkäisytyötä ohjaavan koordinaatioyksikön perustaminen

Väkivallan ehkäisytyötä ohjaavan koordinaatioyksikön perustamisesta on keskusteltu jo reilun kymmenen vuoden ajan. On esitetty, että ilman koordinaatioyksikköä väkivallan ehkäisytyötä ei voida hallinnoida tehokkaasti ja varmistaa työn jatkumista myös tulevaisuudessa. Väkivaltatyön tehokas koordinointi on todettu myös kansainvälisesti tärkeäksi tavoitteeksi. CEDAW-komitea on moittinut Suomea koordinoivan vastuuyksikön puuttumisesta. Koordinoivan yksikön perustamista suosittaa myös Euroopan neuvosto⁹². Pohjoismaista Ruotsi ja Norja ovat perustaneet vastaavat väkivallan ehkäisemistyötä koordinoivat vastuuyksiköt.

Valtakunnallisen koordinaatioyksikön perustaminen nostettiin jälleen esille Vanhasen I hallituksen myötä, ja selvitys yksikön perustamisesta sisällytettiin hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä teki selvityksen siitä, miten olemassa olevat virastot voivat tukea alueellista ja paikallista väkivallan vähentämistyötä ja miten paikallista lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön tukemista voidaan vahvis-

91 Asettamis päätös 2.4.2008 (STM026:00/2008). Sosiaali- ja terveysministeriö.

92 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät, 2008 sekä The protection of women against violence. 2002.

taa kokoamalla yhteen ja verkostoimalla paikallista osaamista. Selvityksessä tarkasteltiin erikseen lähisuhde- ja perheväkivaltaa ja työväkivaltaa.⁹³

Työryhmä ehdottaa raportissaan, että lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyyn tarvitaan pysyvä valtakunnallinen toiminnallinen yksikkö, jonka tehtävänä olisi koordinoida lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyötä ja vahvistaa siihen liittyvää tietoa ja osaamista muun muassa kehittämis- ja tutkimustoiminnan, koulutuksen ja asiantuntija-avun muodossa. Lisäksi yksikkö vastaisi kansainvälisestä yhteistyöstä, alan seurannasta, viestinnästä ja julkaisutoiminnasta. Vastuuyksikön sijaintipaikaksi työryhmä ehdottaa Kansanterveyslaitosta tai Stakesia⁹⁴.

Osaamisen koordinoimista selvittäneen työryhmän selvityksen sisältö on linjassa viime vuosien painopisteen, lähisuhde- ja perheväkivaltaan keskittyvän ehkäisyyn kohdistuvien toimenpiteiden kehittämisessä. Selvityksessä ei kuitenkaan tuoda riittävästi esille naisiin kohdistuvan väkivallan asiantuntijuuden varmistamisen tärkeyttä koordinaatioyksikköä perustettaessa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Moniammatillinen ja poikkihallinnollinen yhteistyö

Viranomaisten (poliisi ja oikeusviranomaiset) ja palvelun tarjoajien (sosiaali- ja terveystoimi, järjestöt) välinen moniammatillinen yhteistyö on tärkeä osa naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaista ehkäisyä, jota tulee kehittää ja tehostaa väkivallan vähentämiseksi.

Poikkihallinnollisen yhteistyön lisääminen on ollut myönteistä pyrittäessä koordinoimaan tehokkaammin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Naisiin kohdistuva väkivalta ei kuitenkaan itsessään muodosta minkään poikkihallinnollisen yhteistyötahon katkokäsitettä, jonka ympärille poikkihallinnollinen yhteistyö järjestyisi. Sen sijaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy on 2000-luvulla hajautettu eri ohjelmiin ja eri käsitteistöjen osaksi. Poikkihallinnollisessa yhteistyössä joudutaan neuvottelemaan paitsi tavoitteista, myös näkökulmista, joiden kautta ilmiötä tarkastellaan. Kun naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevat toimenpiteet liitetään osaksi muita ohjelmia ja poikkihallinnollista yhteistyötä, käy helposti niin, että naisiin kohdistuvan väkivallan näkökulma häipyä helposti muiden näkökulmien alle. Tähän toimenpiteiden sukupuolineutraaliuden lähestymistapaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisessä ovat puuttuneet sekä CEDAW-komitea että Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari Suomea koskeissa raporteissaan.⁹⁵

Ohjelmista on vaikea päätellä, miltä osin yleisissä lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyyn liittyvissä toimenpiteissä pyritään ottamaan huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksiä. Kun tavoitteita ei kirjoite-

93 Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinoimista ja osaamisen keskittäminen. 2006.

94 Kyseiset yksiköt yhdistettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseksi 1.1.2009.

95 YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät, 2008 sekä Follow-up report on Finland (2001 – 2005).

ta auki, hämärtyvät myös ne käsitteiden takana olevat väkivaltailmiöt, joihin väkivallan ehkäisytyöllä pyritään puuttumaan. Kun kansallisella tasolla ei esiinny yhtenäistä näkemystä siitä, mistä ilmiöistä puhutaan ja mistä näkökulmista ilmiöitä tarkastellaan, niin samat ymmärrysongelmat heijastuvat myös alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Esimerkiksi Amnestyn vuosina 2005-2006 toteutetun kuntakyselyn⁹⁶ mukaan kuntien naisiin kohdistuvan väkivallan asiantuntemuksessa on monia puutteita, vaikka perheväkivallan ehkäisyä monissa kunnissa toteutetaan.

Siksi on tärkeää, että tulevaisuudessa moniammatillisessa ja poikkihallinnollisessa yhteistyössä käsitteiden käyttöä yhtenäistetään ja sukupuolierityisyyden näkökulma kirjataan ohjelmien ja yhteistyötahojen toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi.

Väkivallan ehkäisytyön koordinaatioyksikkö

Koska valtionhallinnon toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on viime vuosina leimannut projektiluonteisuus ja epäjatkuvuus toimenpiteiden keskinäisessä koordinoinnissa, olisi vastuuyksikön perustaminen merkki myönteisestä kehityksestä kohti kokonaisvaltaista väkivallan ehkäisytyön haltuunottoa.

Koordinointiyksikön tehtävien valmistelussa tulee jatkaa keskustelua yksikön väkivaltatyön sisällöllisestä rajauksesta niin, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy ja asiantuntijuus otetaan kattavasti huomioon.

On myös tärkeää, että väkivallan koordinaatioyksikön toimintaa ohjaa vahva poikkihallinnollinen ote ja että yksikössä lähisuhde- ja perheväkivaltaa tarkastellaan myös muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmista yksikön sijaintipaikasta huolimatta.

Suunnitellun vastuuyksikön tehokas toiminta edellyttää, että sille luodaan pysyvä rahoituspohja. Osaamisen keskittämistä selvittänyt työryhmä esittää yksikköön palkattavaksi riittävän määrän pysyvää henkilöstöä ja osa-aikaisia asiantuntijoita. Tällä hetkellä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa työskentelee yksi pysyvä ja yksi määräaikainen asiantuntija, joiden tehtävänä on sukupuolittuneen väkivallan ehkäisy. Jotta tavoite moniammatillisesta ja kokonaisvaltaisesti sukupuolittuneen väkivallan ehkäisyä tarkastelevasta vastuuyksiköstä toteutuu, tulee tämän väkivallan ehkäisyyn kohdistettuja resursseja täydentää tarvittavin osin.

5 AMMATTIRYHMIEN KOULUTUS

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhde- ja perheväkivallan asiantunte-
musta on pyritty lisäämään väkivallan ehkäisyhankkeissa, joissa koulutus-
tilaisuudet ovat olleet hankkeiden keskeistä toimintaa. Esimerkiksi läänin-
hallitukset ja kunnat ovat järjestäneet alueellisesti ja paikallisesti koulutusta
ammattihenkilöstölle ja yleisiä koulutustilaisuuksia perheväkivallasta. Li-
säksi alueellista koulutustarjontaa on kehitetty.

⁹⁶ "...mutta veturi puuttuu." Amnestyn Suomen osaston valtakunnallinen kyselytutkimus naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä Suomen kunnissa vuonna 2005–2006.

Ammattihenkilöstön valmiuksien kehittämiseen liittyvä koulutus ei kuitenkaan voi perustua satunnaisille koulutustilaisuuksille, kun kyseessä ovat säännöllisesti väkivaltaa työssään kohtaavat ammattilaiset. Väkivaltatyötä tekevä henkilöstö tarvitsee sekä peruskoulutusta osana ammattiin valmistumista että säännöllistä jatkokoulutusta työnsä tueksi ammattiin valmistumisen jälkeen. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyhankkeista saadun palautteen perusteella väkivallan tunnistamista ja työvälineiden kehittämistä koskevan erityiskoulutuksen tarve on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön keskuudessa jatkuvaa.

Tasa-arvo-ohjelmissa poliisien koulutuksen kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön ja tuomareiden koulutuksen lisäämiseen väkivaltakysymyksistä on kiinnitetty jonkin verran huomiota. Poliisin ja muiden viranomaisten väkivallan ehkäisyyn liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen on otettu tavoitteeksi myös sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008-2015).

Se, että naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksiä ei ole huomioitu laajasti eri ammattiryhmien koulutuksessa, näkyy kansainvälisessä vertailussa. Suomessa poliisi on ainoa ammattiryhmä, joka saa sekä teoreettista että käytännön koulutusta naisiin kohdistuvasta väkivallasta (huomio erityisesti perheväkivallan ehkäisyssä) osana ammatin peruskoulutusta.⁹⁷ Lisäksi poliisin väkivallan ehkäisytyön tehostamiseksi on luotu erilliset suositukset, jotka painottuvat poliisin perustoiminnan laadun kehittämiseen⁹⁸.

Sen sijaan muiden ammattiryhmien koulutuksessa näkyy suuria puutteita. Jatko- ja täydennyskoulutuksen osalta Suomessa koulutusta on tarjolla paremmin, ja sosiaaliryhmäille ja terveydenhoitohenkilöstölle järjestetään erityiskoulutusta myös perheväkivallasta.⁹⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön perheväkivaltaa koskevaan koulutuksen kehittäminen otettiin tavoitteeksi vuosien 2004-2007 lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyprojektissa. Tämän tavoitteen osalta on tapahtumassa myönteistä kehitystä, kun sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen perustutkinnon uudistetut perusteet tulevat voimaan 1.8.2010. Uudet tutkinnon perusteet edellyttävät perhe- ja lähisuhdeväkivallan sisällyttämistä tutkintojen ammattitaitovaatimuksiin ja arviointikriteereihin.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Perhe- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseen liittyvä koulutus Suomessa on edelleen hajanaista ja puutteellista, mistä johtuen ammatillisen osaamisen taso vaihtelee. Ne alueet, joissa työtä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on tehty jo vuosia, ovat myös koulutuksen ja asiantuntemuksen suhteen eri asemassa verrattuna sellaisiin seutukuntiin, joissa palveluita ja paikallisia verkostoja vasta kehitetään.

97 Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere.

98 Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä. 2005.

99 Protecting women against violence. 2007.

Oleellista koulutuksen järjestämisessä ja kehittämisessä on koulutuksen sisältö, maantieteellinen kattavuus ja jatkuvuus. Kun tasa-arvo-ohjelmiin asetettuja koulutustoimenpiteitä tarkastellaan tarkemmin, huomataan, että väkivallan ehkäisyn sisältyminen koulutukseen ei useinkaan ole tarkoittanut väkivallan tarkastelua nimenomaan sukupuolinäkökulmasta tai naisten ihmisoikeuksiin liittyvänä ilmiönä. Jatkuvuuden ja alueellisen kattavuuden näkökulmasta on ilmeistä, että koulutus väkivaltakysymyksistä on monien ammattiryhmien osalta kertaluontoista ja väkivaltakysymyksiä käsitellään usein osana muita koulutustavoitteita. Lisäksi useimmiten erikoiskoulutusta on saatavissa vain pääkaupunkiseudulla. On tärkeää, että koulutusta sukupuolittuneesta väkivallasta lisätään kaikkien väkivaltatyötä tekevien ammattiryhmien keskuudessa ja siihen liittyvät toimenpiteet kirjataan osaksi myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmien tavoitteita.

Väkivaltakysymyksissä opetusta tulisi lisätä naisiin kohdistuvasta väkivallasta, erityisesti parisuhdeväkivallasta ja seksuaalisesta väkivallasta sekä sukupuolisesta häirinnästä. Koulutuksen tulisi antaa perustiedot naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista. Lisäksi tarvitaan erityiskoulutusta eri työmenetelmistä väkivallan kohtaamisessa ja väkivallan eri osapuolien auttamiseksi.

6 ASENNEKASVATUS JA VÄKIVALLAN ENNALTAEHKÄISY

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä valtionhallinnon toimenpiteet keskittyvät pääsääntöisesti väkivallan uusiutumisen ehkäisyyn, erityisesti uhrien ja väkivallasta kärsivien lasten auttamiseen, väkivallan katkaisuun ja yhteiskunnan ylläpitämien palvelujärjestelmien kehittämiseen. Kun kyse on ennaltaehkäisystä, huomio keskittyy useimmiten viranomaisten ja väkivaltatyötä tekevien ammattilaisten valmiuksiin tunnistaa ja kohdata väkivaltaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Nämäkin toimenpiteet tähtäävät jo tapahtuneen väkivallan korjaamiseen.

Väkivallan kaikkinaiseen torjumiseen voidaan kuitenkin vaikuttaa jo aiemmin. On nähtävissä, että väkivallattomuuteen tähtäävä asennekasvatus, ehkäisevä työ kouluissa, järjestöissä ja kansalaisyhteiskunnassa, muodostavat ns. sekundaarisen toimenpidекentän tarkasteltaessa valtionhallinnon toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä. Ennaltaehkäisevää työtä lasten ja nuorten parissa sekä kansalaisyhteiskunnassa käsitellään pikemminkin usein hyviä käytäntöjä tuottavina ja väkivallan ehkäisyä tukevin toimenpiteinä. Huolimatta siitä, että naisiin kohdistuneen väkivallan yleisyys ei ole juuri vähentynyt vajaassa kymmenessä vuodessa, varhaiseen ennaltaehkäisyyn ja asennekasvatukseen on kohdistettu hyvin vähän toimenpiteitä.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan vuodesta 1988 toiminut miesjaosto on tehnyt pioneerityötä edistääkseen keskustelua miehistä ja tasa-arvosta ja on pyrkinyt luomaan tilaa miesten ja naisten moninaisuuden esiin nostamiseksi suomalaisessa tasa-arvokeskustelussa. TANE:n miesjaosto on käsitellyt moninaisesti myös miehen ja väkivallan suhdetta, miesten naisiin kohdis-

tamaa väkivaltaa ja se on tehnyt yhteistyötä väkivaltaisten miesten kanssa työskentelevien järjestöjen kanssa.¹⁰⁰

Asenteiden muokkaamiseen ja tiedon lisäämiseen naisten oikeuksista on kiinnitetty huomiota myös sotilas- ja siviilikriisinhallintahenkilöstön koulutuksessa. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1325 (2000) perustuvassa Suomen kansallisessa toimintaohjelmassa esitetään useita toimenpiteitä tiedon ja osaamisen lisäämisestä naisiin kohdistuvasta väkivallasta, seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja ihmiskaupasta sotilas- ja siviilikriisinhallinnassa.¹⁰¹

6.1 Tiedostamiskampanjat ja media

Ensimmäinen suurelle yleisölle kohdistettu tiedostamiskampanja naisiin kohdistuvasta perheväkivallasta toteutettiin hallituksen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemishankkeen osana. ”Yksikin lyönti on liikaa -kampanja” toteutettiin Helsingin kaupungin aloitteesta vuonna 1998, ja kampanjaan kytkettiin puhelinpäivystys perheväkivaltaa kokeneille. Kampanjan toinen osa toteutettiin vuonna 2002. Sen aikana ihmisille jaettiin tietoa terveyskeskuksiin, poliisille, kirjastoihin ja ravintoloihin jaetuista korteista, julkisen liikenteen mainoksista sekä maksuttomasta päivystysnumerosta. Kampanjat kestivät muutamia viikkoja.

Kotirauhaa-kampanja oli naisiin kohdistuvan parisuhdeväkivallan vastainen kampanja Suomessa vuonna 2008. Sen taustalla oli Euroopan neuvoston suositus, jossa pyydettiin jokaista jäsenmaata kampanjoimaan perheväkivaltaa vastaan. Suomi tarttui pyyntöön, samoin kuin suurin osa 47 jäsenmaasta. Kampanjan toteutuksesta vastasi Väestöliitto yhdessä järjestöjen, Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Kampanjan ensisijaisena kohderyhmänä olivat 20-40-vuotiaat miehet. Kampanjan avulla väkivaltaiseksi itseään tunnistaneita miehiä motivoitiin muuttamaan käytöstään ja hakemaan tukea muutokseen.

Kampanjoihin suhtaudutaan usein vähättelevästi, vaikka niillä voi olla onnistuessaan merkittäviäkin vaikutuksia laajan yleisön asennemuutokseen. Kampanjoinnin ei välttämättä tarvitse olla suurelle yleisölle suunnattua valistusta, vaan se voi myös tähdätä eri ammattiryhmien tietoisuuden kasvattamiseen ja koulutuksen lisäämiseen tietyn sosiaalisen ongelman tunnistamiseksi. Kampanjoiden onnistuminen on kuitenkin monesta tekijästä kiinni. Vaikka kampanjat ovat luonteeltaan määräaikaisia, niiden onnistuminen edellyttää, että ne kestävät vähintään vuoden, mieluiten useamman vuoden. Kampanjoiden lyhytikäisyyden syynä ovat usein niihin kohdistetut pienet resurssit, koska niille asetetut odotukset ovat myös hyvin pienet. On kuitenkin niin, että jos kampanjoiden toteuttamiseen varten ei varata riittävästi henkilö- ja muita resursseja eikä niiden toteutuksessa käytetä hyväksi markkinointistrategioita ja muita ammattimaiseen kampanjointityöhön varten kehitettyjä malleja, tulokset jäävät väistämättä heikoiksi.

¹⁰⁰ Tasa-arvoasiain neuvottelukunta (www.tane.fi).

¹⁰¹ Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008-2011 YK:n turvallisuusneuvoston 1325 (2000) -pätöslauselman toimeenpanemiseksi.

Kampanjoita ei usein sidota osaksi kokonaisvaltaisia ehkäisystrategioita ja meneillään olevia prosesseja ja siksi ne jäävät usein irrallisiksi muusta ehkäisytyöstä. Tästä näkökulmasta Amnesty Internationalin Suomessa toteuttamaa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen Joku raja! –kampanjan toteutusta voidaan pitää varsin onnistuneena. Kampanjan sisältöjä on ollut tukemassa hyvin laaja väkivaltatyötä tekevien järjestöjen kenttä. Kampanjan toiminta on nivottu osaksi ajankohtaisia valtionhallinnon väkivallan vähentämistä koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä. Kampanjan aikana on pyritty selvittämään, miten valtionhallinnon toimenpiteet toteutuvat ruohonjuuritasolla, ja tätä tietoa hyödyntäen kampanjalla on luotu painetta valtionhallinnon toimenpiteiden tehostamiseksi.

Median roolia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä voitaisiin käyttää entistä tehokkaammin. Suomessa hallituksen tasa-arvopolitiikalla ja toimenpiteillä on kuitenkin rajalliset vaikutusmahdollisuudet vaikuttaa laajasti median sisältöihin muutoin kuin erillisten projektien ja yhteistyöhankkeiden kautta. Median eettistä toimintaa ohjaavat itsesääntelyperiaatteet. Suomen Journalistiliiton julkaisemat Journalistin ohjeet ovat Suomessa joukkoviestinnän itsesääntelyn perusteet. Ohjeet edellyttävät muun muassa, että sukupuolta tai seksuaalista suuntautumista, vakaumusta tai näihin verrattavaa ominaisuutta ei pidä tuoda esiin asiaankuulumattomasti tai halventavasti.¹⁰²

6.2 Väkivallan ennaltaehkäisy kouluissa ja kansalaisyhteiskunnassa

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa sukupuolten välisen tasa-arvon tavoite on ulotettu varhaiskasvatukseen ja opetuksen kehittämiseen, mutta naisiin kohdistuvan väkivallan tai seksuaalisen väkivallan ehkäisyä tai ihmisoikeuksien edistämistä kasvatuksessa ja opetuksessa ei sellaisenaan ole otettu tasa-arvo-ohjelmien tavoitteisiin.

Väkivaltaan ja väkivaltaiseen käyttäytymiseen on kouluissa kiinnitetty enemmän huomiota esimerkiksi osana oppilashuoltoa ja oppilaiden oikeuksia turvalliseen opiskeluympäristöön. Vuonna 2005 uudistettu tasa-arvolaki velvoittaa, että seksuaalisen häirinnän ja sukupuolen perusteella tapahtuvan syrjinnän ehkäisemiseen ja poistamiseen on puututtava myös oppilaitoksissa. Lisäksi laki velvoittaa, että syrjinnän ehkäisemiseksi oppilaitosten on laadittava tasa-arvosuunnitelma yhdessä henkilöstön ja opiskelijoiden edustajien kanssa.¹⁰³

Tilanne on toinen opetettavien aineiden osalta. Väkiältä ei sanana esiinny kovin usein perusopetuksen tai lukion opetussuunnitelman perusteissa. Aiheen käsittelyn katsotaan kuitenkin sisältyvän muiden teemojen, toisten huomioonottamisen, suvaitsevuuden tai ihmisoikeuksien teemojen alle.

¹⁰² Journalistin ohjeet (voimassa 1.1.2005). Journalistiliitto.

¹⁰³ Oppilaitosten toiminnan kehittämiseen tähtäävän tasa-arvosuunnitelman tekoon on veloitettu muun muassa kaikki lukiot ja ammattioppilaitokset. Opetushallitus julkaisi vuonna 2008 oppilaitosten käytettäväksi oppaan (Yhteiseen ymmärrykseen tasa-arvosta) oppilaitosten tasa-arvosuunnitelmien laadintaan. Erityistä huomiota tässä oppaassa on kohdistettu seksuaalisen häirinnän ehkäisemiseen osana tasa-arvosuunnitelman sisältöä.

Seksuaalisesta tai tyttöjen ja poikien välisestä tasa-arvosta tai sen puutteesta ei opetussuunnitelmissa juurikaan puhuta.¹⁰⁴

Opettajankoulutuksessa on käynnistetty tasa-arvokysymyksiin ja sukupuolitietoisuuden lisäämiseen keskittyvä kehittämishanke (Tasuko). Tasuko-hankkeen yhtenä tavoitteena on naistutkimuskurssien rakentaminen opettajankoulutusten tarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön perheväkivallan ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyhankkeissa on kiinnitetty huomiota lasten ja nuorten kokemaan seksuaaliseen väkivaltaan, mutta usein huomio on kohdistettu perheissä tai lähisuhteissa tapahtuvaan inestiluontoiseen seksuaaliseen väkivaltaan, ei niinkään nuorten keskinäiseen väkivaltaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Asennekasvatus ja tiedostamiskampanjat

Valtionhallinnon toimenpiteitä ennaltaehkäisevässä asennekasvatuksessa on tehostettava. Väkivallan vastaisten asenteiden muuttamiseksi asennekasvatuksen kohteina tulisi olla myös erikseen tytöt ja pojat sekä naiset ja miehet.

Julkisen vallan ja kolmannen sektorin yhteistoimintaa olisi tuettava siten, että yhä useampi järjestö voisi toteuttaa myös yleishyödyllistä toimintaa väkivallan ehkäisemiseksi järjestön perustoiminnan ohella. Esimerkiksi kansainvälinen White Ribbon –kampanja on onnistuneesti tehnyt yhteistyötä urheilujärjestöjen ja muiden järjestöjen kanssa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Väkivaltaa vastaan kampanjoivien järjestöjen asiantuntijuutta tulisi hyödyntää lapsille ja nuorille suunnattujen valistusstrategioiden suunnittelussa.

Suomessa valistuskampanjoiden potentiaalia ei ole hyödynnetty riittävästi osana naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyötä. Tulevaisuudessa olisi hyvä miettiä tarkkaan, minkä tyyppisiä kampanjoita tarvitaan, mitkä ovat niiden mahdollisuudet ja reunaehdot, ja mikä on kampanjatyöstä saatava hyöty verrattuna muuhun vaikutustoimintaan. Kampanjoiden suunnitteluun ja toteutukseen tarvitaan kokonaisvaltainen strategia, riittävät resurssit ja laaja ammattilaisten joukko. Euroopassa monilla järjestöillä ja väkivalta-työtä tekeville tahoilla on vuosien kokemus ammattimaisista kampanjoista¹⁰⁵. Olisi hyvä selvittää, miten näiden kampanjoiden strategioita ja yleisesti käytettyjen sosiaalisen markkinoinnin välineitä voisi paremmin hyödyntää myös Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyössä. Yhteistyön mahdollisuuksia eri mediayhtiöiden kanssa tulisi kartoittaa aktiivisesti esimerkiksi kampanjoinnissa ja muissa yhteistyöhankkeissa.

¹⁰⁴ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 ja lukion opetussuunnitelman perusteet 2003 sekä Opetushallitus.

¹⁰⁵ White Ribbon Campaign, Scottish Zero Tolerance Campaign ja Amnesty Internationalin kansainvälinen kampanja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ovat esimerkkejä onnistuneesta kampanjoinnista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

Väkivallan ennaltaehkäisy kouluissa

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy ja väkivallan sukupuolispesifit kysymykset eivät artikuloidu riittävästi koulujen opetuksen tavoitteissa. Väkivallan käsittelyyn ei ole olemassa ohjeistusta, joka edellyttäisi väkivaltateeman käsittelyä myös sukupuolispesifistä näkökulmasta. Siksi väkivallan käsittely jää helposti ohueksi osana muita koulutuksen ja oppiainesisältöjen tavoitteita. Koulujen potentiaaliin naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisyssä on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

Seksuaalisen väkivallan ja sukupuolisen häirinnän käsittelyssä huomiota tulisi kohdistaa myös nuorten keskuudessa tapahtuvan seksuaalisen väkivallan muotoihin. Seksuaalisen väkivallan ehkäisy voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi koulujen terveystiedon opetuksessa, itsemääräämisoikeuteen ja itsesuojeluun liittyvänä turvataitokasvatuksena.

Friidu- ja Fredi –oppaat¹⁰⁶ ovat esimerkkejä erikseen tyttöjen ja poikien ihmisoikeuksia käsittelevästä opetusmateriaalista, joka on luotu erityisesti koulujen käyttöön. Olisi toivottavaa, että valtionhallinnon toimenpitein ihmisoikeuksia sukupuolinäkökulmasta käsittelevän materiaalin käyttö vaikiinnutettaisiin osaksi peruskoulu- ja lukio-opetuksen sisältöjä.

7 TIEDONKERUU, SEURANTA JA TUTKIMUS

Tiedonkeruulla, tutkimuksella ja seurannalla on tärkeä rooli naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä ja seurauksia koskevan tiedon hankinnassa, toimenpiteiden suunnittelussa ja jatkokehittämissä. Tutkimustietoa ja systemaattista tiedonkeruuta tarvitaan päätöksentekijöiden, viranomaisten, lainsäätäjien ja palveluntarjoajien tueksi heidän luodessaan normeja, toimintalinjoja ja strategioita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja väkivallan osapuolien auttamiseksi. Tiedonkeruussa on tullut tavaksi erottaa neljä erityyppistä tiedonkeruumuotoa. Nämä ovat väkivallan yleisyyttä selvittävät kyselytutkimukset (uhritutkimukset), kansallisten tilastokeskusten keräämä tilastotieto (Suomessa Tilastokeskus), viranomaistietojärjestelmät ja laadullinen tutkimus.

Viranomaisella tai muulla väkivallan ehkäisytyötä tekevällä taholla harvoin on sellaista asiantuntemusta, jota tarvitaan tietojärjestelmien ja tilastoinnin kehittämiseen. Systemaattisen tiedonkeruun tärkeys ymmärretään, mutta sitä vahvistavia toimenpiteitä esitetään harvoin. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn liittyvää tietoutta tiedonkeruun ja tietojärjestelmien kehittämisestä on vaikea löytää. Eri viranomaiset, järjestöt ja muut tahot keräävät tietoa naisiin kohdistuvan väkivallasta ja parisuhde- ja perheväkivallasta. Suomessa ei ole kuitenkaan tehty kokonaisselvitystä siitä, mitä nämä tahot ovat ja millä menetelmillä tietoa kerätään.¹⁰⁷

Kansainvälisillä areenoilla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaan tiedonkeruuseen ja tilastointiin on kiinnitetty suhteellisen paljon huomiota

¹⁰⁶ Friidu. Tyttöjen ja naisten ihmisoikeudet, 2004 sekä Fredi. Pojat, tasa-arvo ja ihmisoikeudet. 2007.

¹⁰⁷ HEUNI.

viime vuosina. YK:n pääsihteerin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaan selvitykseen sisältyy useita tiedonkeruuseen liittyviä suosituksia. Lisäksi YK:n naisiin kohdistuvan väkivallan erityisraportoi ja julkaisi vuonna 2008 raportin naisiin kohdistuvan väkivallan erityisluonneta ja ehkäisyn tasoa kuvaavista institutionaalisista indikaattoreista.¹⁰⁸ Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan perheväkivallan kampanjassa tiedonkeruu oli yksi neljästä kampanjan pääteemasta, ja järjestö julkaisi vuonna 2008 viranomaistietojärjestelmiä ja perheväkivaltaa koskevan eurooppalaisen selvityksen.¹⁰⁹

Euroopan neuvosto suosittaa perustettavaksi kansallisia vastuuyksiköitä tai tutkimuslaitoksia, joiden tehtävänä on koota ja analysoida eri toimijoiden tuottamaa tietoa perheväkivallasta.¹¹⁰ Tätä suositusta noudattaa muun muassa Espanjan hallitus, joka kansallisen lain velvoittamana on perustanut koordinaatioyksikön (observatorion), jonka tehtävänä on koota ja analysoida sukupuolista väkivaltaa koskevaa tietoa.¹¹¹

7.1 Uhritutkimukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä voidaan tutkia nimenomaan tähän tarkoitukseen suunnitellulla kyselyllä. Naisuhritutkimuksia on tehty useissa maissa. Suomessa on toteutettu valtionhallinnon toimenpiteinä kaksi kansallista naisuhritutkimusta.

Kansallisiin naisuhritutkimuksiin on sisällytetty kysymyksiä seksuaalisesta häirinnästä, väkivallan pelosta, parisuhteen ulkopuolisesta väkivallasta ja parisuhteessa tapahtuvasta väkivallasta. Lisäksi tutkimuksiin on sisällytetty kysymyksiä väkivallasta ja apuun turvautumisesta, millä on tuotettu tietoa siitä, millaisissa tilanteissa uhri hakeutuu julkisen avun piiriin ja mistä apua yleisimmin haetaan.

Ensimmäinen naisuhritutkimus, *"Usko, toivo, hakkaus"* toteutettiin vuonna 1997 hallituksen tasa-arvo-ohjelman mukaisesti. Tämän kyselyn tarkoituksena oli tuottaa kattavaa tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydestä, erityispiirteistä ja seurauksista. Tutkimuksen mukaan 40 % naisista on joutunut miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tai uhkailun kohteeksi joskus elämässään 15 vuotta täytettyään. Yli puolet on joutunut sukupuolisen ahdistelun tai häirinnän kohteeksi 15 ikävuoden jälkeen. *Usko, toivo, hakkaus* -tutkimuksen myötä naisiin kohdistuva väkivalta nousi entistä voimakkaammin julkiseen keskusteluun.¹¹²

Naisuhritutkimuksen uusiminen otettiin yhdeksi Vanhasen I hallituksen tasa-arvo-ohjelman tavoitteeksi, ja tutkimus valmistui vuonna 2005. *Naisiin kohdistunut väkivalta 2005* -selvityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydessä ei ole tapahtunut suuria muutoksia kahdeksan vuoden aikana. Karkeasti ottaen väkivallan rakenteessa on kuitenkin tapahtunut

108 Report of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. 2008.

109 Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states. 2008.

110 Final Activity Report. 2008.

111 Integrated Protection Measures against Gender Violence (Act 1/2004 of 28 December).

112 Heiskanen, Markku. & Piispa, Minna. 1998.

pieni muutos niin, että uhkailu ja väkivalta nykyisessä parisuhteessa on hie-
man vähäisempää kuin 1990-luvun lopulla.¹¹³

Uhritutkimuksilla on väkivallan yleisyyden lisäksi selvitetty muun muas-
sa väkivallan pitkäaikaisvaikutuksia ja julkisten palveluiden käyttöä ja asia-
kastyytyväisyyttä. Näitä teemoja koskevat tiedot tarjoavat pohdittavaa niin
poliisille, kunnallisille palveluntarjoajille kuin erityispalveluita tarjoaville
järjestöillekin.

7.2 Viranomaistietojärjestelmät

Kun uhritutkimuksilla pyritään luomaan yleiskuvaa väkivallan yleisyydestä,
erityispiirteistä ja seurauksista, niin viranomaistietojärjestelmien kautta saa-
daan tietoa siitä, millaisiin palveluihin väkivallan uhrin tukeutuvat. Lisäksi
viranomaistietojärjestelmät tuottavat tietoa siitä, miten palvelut kykenevät
vastaamaan uhrien avuntarpeisiin ja miten perheväkivalta näkyy poliisin ja
oikeusjärjestelmän toiminnassa. Suomessa naiseen kohdistuvan väkivallan
tietojärjestelmien kehittäminen ei ole ollut koordinoitua eikä siihen juuri-
kaan ole kohdistettu erillisiä toimenpiteitä. Vuonna 2008 loppuneessa kan-
sallisessa väkivallan vähentämisen ohjelmassa esitettiin joitakin suosituksia
seuranta- ja tilastointijärjestelmän kehittämiseksi, mitkä palvelevat tiedon
tuottamista myös parisuhde- ja perheväkivallasta.

Suomessa tietoja keräävät viranomaiset, järjestöt ja tahot, jotka ovat
tekemisessä väkivallan uhrien ja/tai väkivallan tekijöiden kanssa. Useim-
miten ongelmana on kuitenkin se, että viranomaisten ja palveluntarjoajien
ensisijainen tehtävä ei ole tiedonkeruu, ja siksi sellaista tietoa, jota tarvit-
tisiin erityisesti tiedon tuottamiseksi naiseen kohdistuvasta parisuhde- ja
perheväkivallasta, ei hankita systemaattisesti. Tiedonkeruun toinen kes-
keinen ongelma on, että eri tahot käyttävät rekisteröinti- ja tiedonkeruu-
järjestelmissään omia luokituksiaan ja siten tietoja ei voi verrata. Omak-
sumalla joitakin yhteisiä luokituksia tiedonkeruutta voidaan kuitenkin
yhtenäistää.¹¹⁴

Euroopan neuvoston perheväkivallan tilastointia koskevassa selvityk-
sessä suositetaan, että kaikkiin viranomaistietojärjestelmiin tulisi sisällyt-
tää seuraavat muuttujat: väkivallan uhrin ja tekijän sukupuoli, väkivallan
uhrin ja tekijän ikä, väkivallan muoto sekä väkivallan uhrin ja tekijän väli-
nen suhde. Uhrin ja tekijän ikä ja sukupuoli ovat tietoja, jotka ovat suhteel-
lisen helposti kirjattavissa viranomaistietokantoihin.¹¹⁵ Ongelmallisempia
ovat väkivallan muodon määrittely sekä uhrin ja tekijän välisen suhteen
määrittely. Esimerkiksi poliisi ja terveydenhoitohenkilökunta lähestyvät
väkivaltatilanteita hyvin eri näkökulmista. Poliisi lähestyy väkivaltaa lais-
sa määriteltujen rikosnimikkeiden näkökulmasta ja terveystervanomaiset
käyttävät usein sairauden määrittelyyn liittyviä jäsennyksiä. Määrittely-

¹¹³ Piispa, Minna & Heiskanen, Markku & Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino. 2006.

¹¹⁴ HEUNI.

¹¹⁵ Poliisin rikostietojärjestelmää muutettiin vuonna 2009 niin, että siitä löytyy nykyään väkivallan tekijän lisäksi myös uhria koskevat tiedot. Järjestelmä ei kuitenkaan rekisteröi uhrin ja tekijän välistä suhdetta.

tapojen eroista johtuen väkivaltatapauksista tuotettua tietoa ei voi vertailla viranomaisten kesken.¹¹⁶

Uhrin ja tekijän välisen suhteen määrittely vaatii erityistä tarkkuutta, jotta eri tahojen keräämä tieto on vertailukelpoista. Se, että väkivallan uhri tai tekijä nimetään perheenjäseneksi tai läheiseksi, ei riitä parisuhde- ja lähisuhdeväkivaltatapausten esiin tuomiseen tilastoissa. Kun tiedetään, että parisuhteessa alkanut väkivalta jatkuu usein parisuhteen loppumisen jälkeen, on tärkeää että uhrin ja tekijän suhteen määrittelyssä huomioidaan myös edellisten kumppanien ja aviopuolisoiden tekemä väkivalta. Toisaalta väkivallan tapahtumanpaikan luokittelu kodiksi tai yksityisasunnoksi ei ole sinällään riittävä kriteeri osoittamaan, että kyseessä on parisuhde- tai perheväkivaltatapaus.

Usein viranomaisten tiedot ovat puutteellisia yhden tai useamman muuttujan osalta, jolloin viranomaislähteistä saadun tiedon luotettavuus ja vertailukelpoisuus kärsivät. Vaikka Suomessa poliisin tiedoista voidaan nykyään tehdä päätelmiä parisuhde- ja perheväkivallan yleisyydestä, väkivaltatapauksen seuranta ei voida harjoittaa tutkinnan edetessä syytekäsittelyyn ja tuomioihin. Sekä syyttäjien että tuomioistuinten keräämät pahoinpitelyjä, tappoja ja murhia liittyvät tiedot koskevat vain väkivallan tekijää. Näin ollen pari- ja perheväkivaltatapauksen erittely näistä tilastoista ei ole mahdollista.¹¹⁷

Sosiaali- ja terveysministeriön lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn toimintaohjelmassa (2004-2007) edistettiin terveysviranomaisten väkivallan tunnistamiseen ja tilastointiin luotujen välineiden käyttöä. Esimerkiksi Helsingin Malmilla kehitetty sairaalan poliklinikan ja poliisin yhteistyömalli sisältää pahoinpitely- ja kehonkarttalomakkeen (PAKE), johon potilaan vammat ja muut pahoinpitelytiedot kirjataan poliklinikalla. Lomake toimii pahoinpitelyn dokumentoinnin ja erityisesti parisuhdeväkivaltatapauksissa puheeksi ottamisen välineenä. Lomake toimii hyvin esimerkiksi rikosilmoituksen ja lääkärinlausunnon kirjoittamisen pohjana.¹¹⁸

Seksuaalista väkivaltaa kokeneen auttamiseksi on kehitetty RAP (raiskatun akuutti apu) -kansio, joka sisältää toimintaohjeet terveydenhoidon henkilöstölle akuutin avun tarjoamiseksi seksuaalisen väkivallan uhrille. Lisäksi äitiys- ja perheneuvoloiden käyttöön on kehitetty kyselylomake, jolla pyritään tunnistamaan pari- ja perheväkivaltaa äitiys- ja perheneuvoloiden asiakkaina käyvien naisten keskuudessa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.¹¹⁹

116 Esimerkiksi poliisin käyttämät kategoriat väkivallan muodon määrittelemiseksi noudattavat laissa määriteltyjä termejä kuten esimerkiksi pahoinpitely, raiskaus, sukupuoliyhteyteen pakottaminen. Sen sijaan terveysviranomaiset käyttävät usein sairauden määrittelyyn liittyviä jäsenyksiä, joita ei voi luotettavasti verrata poliisin tietojärjestelmissä tuotettuun tietoon. Myös väkivaltatapauksen määrittely parisuhde- tai perheväkivallaksi voi tuottaa ongelmia. Määrittelyyn vaikuttaa muun muassa se, katsotaanko väkivallan tapahtumapaikalla (uhrin ja tekijän yhteinen koti) olevan ensisijainen merkitys vai tekekö uhrin ja tekijän välinen suhde väkivallasta perheväkivaltatapauksen. (Ks. Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states. 2008.)

117 Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states. 2008.

118 Malmin malli-asiantuntijaverkosto. Etelä-Suomen lääninhallitus.

119 Raiskauskriisikeskus Tukinainen (www.tukinainen.fi); Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta ja sen seulonta äitiys- ja lastenneuvolassa. 2004.

7.3 MUUTUTKIMUS NAISIIN KOHDISTUVASTA VÄKIVALLASTA

Naisiin kohdistuvan väkivallan seurauksia on selvitetty myös taloudellisten menetysten näkökulmasta. *Väkivallan hinta, Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa* (Tasa-arvojulkaisuja 2000:6) oli osa sosiaali- ja terveysministeriön väkivallan ehkäisyhanketta (1998-2002) ja se toteutettiin yhteistyössä Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan ja Tilastokeskuksen kanssa. Tutkimuksessa selvitettiin sosiaali- ja terveystoimelle ja oikeussektorille koituvia väkivallan kustannuksia. Väkivallan kustannuksia selvitettiin yksityiskohtaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamalla tapaustutkimuksella, jossa tutkittiin, mitä väkivalta maksaa Hämeenlinnan kaupungin terveystoimelle, sosiaalisektorille ja oikeussektorille¹²⁰.

Valtionhallinnon toimenpiteillä ei voida suoraan vaikuttaa yliopistojen, Suomen Akatemian ja muun julkisen tutkimusrahoituksen suuntautumiseen väkivaltaa koskevan tutkimuksen lisäämiseksi. Suomen Akatemia on kuitenkin tukenut viime vuosina sukupuolistuneen väkivallan tutkimista. *Valta, väkivalta ja sukupuoli* – suunnatusta hausta myönnettiin 1,65 milj. euroa yhdeksälle tutkimushankkeelle vuosien 2000-2004 aikana. Sukupuolistuneen väkivallan tutkijaverkosto kokoaa alan tutkijoita, mutta julkisista varoista kyseisen alan tutkimukseen ei ole enää saatavilla erillistä rahoitusta.¹²¹

JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallituksen toimenpiteet naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tiedonkeruun ja sen kehittämisen edistämiseksi ovat olleet vähäisiä ja kertaluonteisia. Tasa-arvo-ohjelmien toimenpiteissä viranomaistietojärjestelmien kehittämiseen ei ole kiinnitetty huomiota. Kansallisessa väkivallan vähentämishjelmassa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008-2015) esitetään suosituksia terveydenhuollon tilastojen ja rikostilastojen kehittämiseksi.

Suomessa tulee selvittää, miten parisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvää tiedonkeruuta ja tilastointia voisi paremmin koordinoita ja tietojärjestelmiä koskevaa ammattitaitoa kehittää. Tietojärjestelmien kehittämistä koordinoivan vastuuyksikön tai ohjausviranomaisen luomista tulee harkita kansainvälisten suositusten mukaisesti.

Viranomaisten ja palveluntarjoajien tulisi hyödyntää tehokkaammin tutkimus- ja tilastotietoja väkivallan ehkäisytöiden kehittämisessä omalla toiminnanalallaan.

Väkivaltatutkimusta tulee lisätä esimerkiksi eri väkivaltamuotojen liittymisestä toisiinsa. Sukupuolinäkökulmasta miehiä ja väkivaltaa käsittelevään tutkimukseen tulee kohdentaa lisäresursseja.

¹²⁰ Väkivallan kustannukset kunnassa. 2002.

¹²¹ Suomen Akatemia ja Sukupuolistuneen väkivallan tutkijaverkosto (Tampereen yliopisto).

V ARVIOINTIA JA ESITYKSET TULEVAISUUDEN LINJAUKSIKSI

I KESKEISET HUOMIOT HALLITUKSEN TOIMINTA- POLITIIKASTA NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN EHKÄISEMISEKSI

Naisiin kohdistuva väkivalta on naisten syrjintää ja ihmisoikeuskysymys, joka nousi kansalliselle tasa-arvopolitiikan agendalle kansainvälisen kehityksen vanavedessä 1990-luvulla. Hallituksen tasa-arvo-ohjelmat ja muut väkivallan ehkäisyyn liittyvät ohjelmat muodostavat sen viitekehyksen, jonka puitteissa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on kansallisesti ehkäisty.

Kansainvälisistä suosituksista huolimatta Suomessa ei ole toistaiseksi laadittu kokonaisvaltaista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn ohjelmaa ja strategiaa, joka sitoisi ilmiön osaksi naisiin kohdistuvaa syrjintää ja huomioisi koordinoitusti tämän väkivallan eri muodot ja niiden seuraukset naisten ja miesten väliseen tasa-arvoon. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan puuttuessa hallituksen toimintapolitiikkaa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on leimannut epäjatkuvuus ja vähäinen toimenpiteiden seuranta.

Hallituksen toiminnassa väkivallan ehkäisemiseksi pääpaino on ollut määräraikaisissa hankkeissa ja toimenpiteissä, jotka on usein sidottu hallituskauteen. Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisytyön projektiluonteisuudesta johtuen toimenpiteille ei useinkaan ole kohdistettu riittäviä resursseja, mikä on heikentänyt toimenpiteiden vaikuttavuutta. Tämä on johtanut toisinaan siihen, että hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä vallitsee epäsuhde. Toimenpiteet naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn jatkuvuuden varmistamiselle ovat olleet riittämättömiä.

Hallitus on pyrkinyt viime vuosina torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tehostamalla lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyä. Perheväkivallan ehkäisemistä koskevissa tavoitteissa ja toimenpiteissä ei ole kuitenkaan nostettu esille naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin liittyviä erityiskysymyksiä. Esimerkiksi kulttuurisiin traditioihin perustuvaan väkivaltaan, seksuaaliseen väkivaltaan ja seksuaaliseen häirintään ei ole kohdistettu erillisiä toimenpide-ehdotuksia. Prostituution ja seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisyä koskevat toimenpiteet on useimmiten rajattu koskemaan vain ihmiskauppa- ja paritusrikoksissa tapahtuvaa hyväksikäyttöä.

Vanhasen hallitusten aikana on perustettu uusia kansallisia ohjelmia, joihin on sisällytetty sekä perheväkivallan että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä. Samalla on lisätty myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan kysymysten poikkihallinnollista koordinaointia. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan kysymysten hajuttaminen muihin ohjelmiin on merkinnyt sitä, että naisiin kohdistuvaa

väkivaltaa ei enää tarkastella vain naisten syrjintänä ja ihmisoikeuskysymyksenä, vaan myös kansalaisten turvallisuuteen ja yleiseen väkivaltaisuuteen liittyvänä osaongelmana.

Reilun vuosikymmenen aikana hallitusohjelmien tavoitteiden kontekstoinnissa on huomattavissa hivuttaista siirtymistä naisiin kohdistuvan väkivallan käsittelystä kohti sukupuolineutraalimpaa perheväkivallan käsittelyä. Tämä näkyy siten, että yksittäiset toimenpiteet niin hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa kuin muissa kansallisissa ohjelmissa kohdistuvat perheväkivallan ehkäisyyn yleisellä tasolla. Hallituksen tavoitteiden näkökulmasta tarkasteltuna lähisuhde- ja perheväkivallasta on tullut ensisijainen ongelma ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään yhtenä sen osana, minkä seurauksena väkivallan kytkös sukupuoleen perustuvaan syrjintään on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Kansainvälisten naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn luotujen suositusten valossa Suomen toimintapolitiikassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on selkeitä puutteita. Naisten oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova CEDAW-komitea on pyytänyt Suomelta erillistä raporttia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn liittyvien toimenpiteiden tehostamisesta 2010 mennessä.

2 ESITYKSET TULEVAISUUDEN LINJAUKSIKSI

Kokonaisvaltainen strategia naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi

On tärkeää, että naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi laaditaan poikkihallinnollinen ohjelma, mihin Vanhasen II hallitus on tasa-arvo-ohjelmassaan sitoutunut. Tätä ohjelmaa tulee käyttää strategisena välineenä paikkaamaan niitä puutteita, joita nykyisessä hallituksen toimintapolitiikassa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi on havaittavissa. Ohjelmassa tulisi huomioida naisiin kohdistuvan väkivallan kansainvälinen määritelmä ja sitoa ilmiö osaksi naisten syrjintää ja ihmisoikeuksien toteutumisen tavoitetta. Kansainvälisoikeudellisen ”due diligence” -periaatteen mukaisesti valtioilla on velvollisuus ehkäistä naisiin kohdistuva väkivalta, tutkia väkivaltatapaukset, rangaista niihin syyllistyneitä ja tarjota korvausta väkivallan uhreille. Tämän periaatteen toteutuminen tulisi ottaa huomioon linjattaessa tulevia toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. Kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan strategia mahdollistaisi sukupuolierityisyyden näkökulman näkyväksi tekemisen myös muissa kansallisissa ohjelmissa, joihin väkivallan ehkäisyn toimenpiteitä tulevaisuudessa sisällytetään.

Kokonaisvaltaisen toimintaohjelman luominen edellyttää käytännössä sitä, että strategiset toimintalinjaukset kohdistetaan niille vastuutahoille, jotka vastaavat naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyydestä omalla hallinnonalallaan (kunnat, ministeriöt, erillisyyksiköt). Toimintaohjelman kautta linjataan, miten naisiin kohdistuva väkivaltaa ehkäistään tehokkaasti pal-

velumalleja, oikeusjärjestelmää ja viranomaisohjeistusta kehittämällä, lisäämällä koulutukseen ja asennekasvatukseen selkeästi artikuloituja väkivallan nollatoleranssiin tähtäviä tavoitteita sekä keräämällä systemaattisesti ja analysoimalla naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä koskevaa tietoa.

Kokonaisvaltaisen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyohjelman lisäksi on perusteltua esittää, että väkivallan ehkäisyä koordinoimaan perustetaan erillinen vastuuyksikkö. Koordinaatioyksikkönä sen tulisi kyetä tukemaan eri hallinnonaloilla tehtävää väkivallan ehkäisytyötä ja näin ollen yksikön henkilö- ja muussa resursoinnissa tulisi ottaa huomioon eri alojen asiantuntemus väkivallan ehkäisyssä (esim. oikeudellinen kehitys sekä poliisin ja oikeusviranomaisten toiminta, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, kasvat- ja koulutuskysymykset, tiedonkeruu ja tilastointi sekä ammattiryhmien yhteistyö väkivallan ehkäisyssä).

Pysyvät resurssit väkivallan ehkäisytyölle

Vanhasen I ja II hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa on sitouduttu resurssien vahvistamiseen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyssä. Tämä edellyttää merkittävää satsausta niin väkivallan varhaiseen ennaltaehkäisyyn, uhrien ja muiden väkivallan osapuolien auttamispalveluiden lisäämiseen sekä toimenpiteiden seurantaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksista on tehty Suomessa kaksi selvitystä, jotka osoittavat väkivallasta aiheutuvien taloudellisten seurausten olevan suuret. Väkivallasta aiheutuvien välittömien kustannusten on arvioitu olevan noin 90 miljoonaa euroa koko maan osalta. Tämän tiedon valossa on perusteltua esittää, että väkivallan ehkäisyyn ja erityisesti varhaiseen ennaltaehkäisyyn tulee tulevaisuudessa kohdistaa huomattavasti enemmän voimavaroja, jotta välttyttäisiin suurilta taloudellisilta väkivallan seurausvaikutuksilta tulevaisuudessa. Kertaluonteiset ja vähäisesti resursoidut toimenpiteet ja määräaikaiset hankkeet eivät kykene tuottamaan sellaisia tuloksia, joilla naisten kohtaama fyysinen ja seksuaalinen väkivalta yhteiskunnassa vähenee merkittävästi.

Julkisen rahoituksen kenttää tulee selventää siten, että luodaan periaatteet siitä, mille palveluille luodaan jatkuva rahoitus ja miten rahoituksen saatavuus varmistetaan näille palveluille valtakunnallisesti. Erityiseksi kysymykseksi nousee valtion, kuntien ja järjestöjen välinen roolijako näiden palveluiden varmistamisessa.

Tuki- ja neuvontapalvelut väkivallan uhreille ja muille väkivallan osapuolille

Hallituksen tavoitteet ja toimenpiteet naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ovat viime vuosina kohdistuneet väkivallan auttamisraken- teiden, pääosin väkivallan uhrien palveluiden kehittämiseen sekä viranomaisten ja palvelun tarjoajien yhteistyön ja toimintamallien kehittämiseen. Palvelujärjestelmän kehittämisessä on korostettu kuntien vastuuta näiden palveluiden tarjoajina.

Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyö on turvattava luomalla pysyvä ohjaus- ja tukirakenne ja sille riittävät voimavarat kansallisella, alueellisella

ja paikallisella tasolla. Väkivallan uhreille ja muille osapuolille tarkoitettut palvelut tulee saattaa osaksi kunnallisia sosiaali- ja terveystalvueluita. Palveluiden kehittämisesssä on jatkossa huomiotava myös palvelujen sisältöjä koskevat laatuksriteerit, joilla taataan palveluiden yhdenmukaisuus ja laatu asuinpaikasta riippumatta.

Väkivaltaa ja väkivallan uhkaa kokeneiden vähemmistöryhmien erityistarpeet tulee huomioida kunnallisissa hyvinvointipalveluiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Väkivallan varhainen tunnistaminen ja ennaltaehkäisy tulee sisällyttää toimenpiteisiin ja ohjelmiin, jotka tähtäävät vähemmistöryhmien aseman parantamiseen ja oikeudellisen suojan vahvistamiseen (esimerkiksi maahanmuuttajien kotouttamiseen tähtäävät toimenpiteet).

Lainsäädännön kehittäminen sukupuoleen perustuvan väkivallan tunnistamiseksi ja kriminalisoimiseksi

Parisuhde- ja perheväkivaltaan liittyvä rikos- ja muu lainsäädäntö tulee kokonaisuudessaan arvioida sukupuolinäkökulmasta ja due diligence -periaatetta noudattaen. Pahoinpitelyä koskevaa rikostunnusmerkistöä tulee muuttaa siten, että se huomioi naitiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet kuten väkivallan toistuvuuden. Raiskausta koskevasta toimenpiteistä luopumissäännöksestä ("vakaan tahdon pykälä") tulee luopua.

Rikosoikeudellisten ja siviilioikeudellisten toimenpiteiden seurauksivaikutuksia tulee tarkastella yhdessä siten, että väkivaltaa kokeneen uhrin suojelu on aina toimenpiteen keskiössä.

Perheväkivaltatapausten sovittelu on yleistynyt sovittelua koskevan lain tultua voimaan vuoden 2006 alussa. Perheväkivallan osapuolten välisellä sovittelulla on rikosprosessissa oleellinen merkitys. Sovitteluun osallistuminen ja sopiminen ovat perusteita, joiden nojalla syyttäjä voi jättää syytteen pahoinpitelystä nostamatta. Perheväkivaltatapausten sovitteluun on esitetty kritiikkiä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. On perusteltua harkita sovittelun rajaamista parisuhdeväkivaltatapausten osalta.

Ammattiryhmien koulutus ja asiantuntemuksen jatkuvuuden turvaaminen

Kaikkien väkivaltatyötä tekevien ammattiryhmien koulutusta väkivallasta ja sen ehkäisystä on lisättävä. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten, tuomareiden, syyttäjien ja poliisien koulutuksessa tulee huomioida naitiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy ja sen erityispiirteet. Koulutusta tulee tarjota sekä osana ammattiin valmistumista kuin myös ammattiin valmistumisen jälkeen. Poliisi- ja oikeusviranomaisten, sosiaali- ja terveystoimen ja järjestöjen välisen moniammatillisen yhteistyön kehittämistä tulee jatkaa.

Asennekasvatus ja ennaltaehkäisy kouluissa ja kansalaisyhteiskunnassa

Naitiin kohdistuvan väkivallan varhaiseen ennaltaehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota hallituksen toimintapolitiikassa. Siksi julkisen val-

lan ja kolmannen sektorin yhteistoimintaa olisi tuettava kaikin mahdollisin tavoin sukupuolistuneen väkivallan nollatoleranssin lisäämiseksi yhteiskunnassa. Tulevaisuudessa on kiinnitettävä huomiota huomattavasti enemmän fyysisen ja seksuaalisen väkivallan ja seksuaalisen häirinnän puheeksi ottamiseen kouluissa ja kansalaisyhteiskunnassa. Sukupuolten tasa-arvoon ja ihmisoikeuksiin liittyvän materiaalin käyttö tulee vakiinnuttaa osaksi peruskoulujen ja lukioiden oppiainesisältöjä.

Tiedonkeruu, tilastointi ja tutkimus

Tiedonkeruu ja tilastointi naisiin kohdistuvasta väkivallasta edellyttävät erityisasiantuntemusta, joita väkivallan ehkäisytyötä viranomaisilla harvoin on. Siksi myös tälle osa-alueelle on luotava erillinen strategia, jolla tiedonkeruuta kehitetään systemaattisesti erityisesti viranomaisten rekisteröinti- ja tiedonkeruujärjestelmien osalta.

Tietojärjestelmien kehittämistä koordinoivan ohjausviranomaisen tai vastuuyksikön luomista tulee harkita kansainvälisten suositusten mukaisesti.

Väkivaltatutkimusta tulee lisätä esimerkiksi eri väkivaltamuotojen liittymisestä toisiinsa. Sukupuolinäkökulmasta miehiä ja väkivaltaa käsittelevää tutkimusta tulee myös lisätä.

Miesten rooli väkivaltaisen kulttuurin torjumisessa

On syytä korostaa, että naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuolistunutta väkivaltaa, jonka mahdollistavat miehiseen dominanssiin perustuvat sosiaaliset ja kulttuuriset normit. Naisiin kohdistuva väkivalta ei ole ainoastaan joidenkin väkivaltaan turvautuvien yksilöiden ongelma, vaan ongelma on myös väkivallan salliva kulttuuri. Siksi asenteiden muuttamiseen, sukupuolten epätasa-arvoa tuottaviin rakenteisiin ja mekanismeihin tulee kiinnittää huomattavasti enemmän huomiota. Populaarikulttuuri ja media tuottavat mielikuvia ja arvostuksia, joihin liittyy yhdenlaisen miehisyyden ja väkivallan välinen vahva liitto. Tarvitaan kaikkien, niin valtionhallinnon, viranomaisten ja yhteiskunnallisten vaikuttajien kuin myös yksittäisten ammattiryhmien ja järjestöjen yhteistyötä väkivallan irrottamiseksi miehisen kulttuurin normeista ja ihanteista. Erityisesti miehillä on tärkeä rooli yhtäältä väkivaltaa sallivan kulttuurin kitkemisessä ja vahingollisten stereotyyppien purkamisessa ja toisaalta moninaisemman miehisyyden rakentamisessa. Olisi tärkeää, että hallitus kohdistaisi erityisiä toimenpiteitä varhaiseen väkivallan vähentämiseen liittyvään asennekasvatukseen. Asennekasvatusta tulisi toteuttaa nuorten ja lasten keskuudessa, ja sen tulisi huomioida tyttöihin ja poikiin kohdistuvat erilaiset rooli-dotukset ja niiden yhteys väkivaltaiseen käyttäytymiseen.

Eurooppalainen kehitys yhteisten normien luomiseksi naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyssä

Euroopan neuvosto on aloittanut neuvottelut eurooppalaisen ihmisoikeussopimuksen luomiseksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyyn. Tämän yleissopimuksen voimaantulo edesauttaisi vahvemman

kansallisen normiston syntymistä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi. On tärkeää, että Suomi, jonka ihmisoikeuspolitiikassa naisten oikeudet ovat vuosia olleet keskeisellä sijalla, sitoutuu edistämään vahvan eurooppalaisen yleissopimuksen syntymistä naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. Yleissopimusneuvottelut tarjoavat mahdollisuuden tehdä tiivistä yhteistyötä muiden eurooppalaisten jäsenvaltioiden kanssa sekä kerätä ja vaihtaa hyviä käytäntöjä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä, mitä Suomen tulisi hyödyntää määrätietoisesti.

LÄHTEET

AINEISTO

Hallitusohjelmat

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007

Tasa-arvo-ohjelmat

Pekingistä Suomeen: Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelma (1997). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1997:11.

Tasa-arvo valtaviirasta. Sukupuolten tasa-arvon tila vuosituhatteen kynnyksellä. Loppuraportti Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelmasta 5.2.1997–28.2.1999. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1999:3.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:1.

Tasa-arvo valtatiellä – Hallituksen tasa-arvo-ohjelman 2004–2007 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:1.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:21.

Muut kansalliset ohjelmat

Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.

Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008.

Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi. Julkaisu 2005:2. Oikeusministeriö.

Väkivallan vähentäminen Suomessa. Kansallisen väkivallan vähentämisohjelman 2007-2008 toimeenpanon seurantaraportti. Lausuntoja ja selvityksiä 2009:3. Oikeusministeriö.

Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008-2011. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus”. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/2008.

Haastattelut ja asiantuntijatapaamiset

Kauko Aromaa, johtaja, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI)

Helena Ewalds, kehittämisspäälikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Leena Karjalainen, tarkastaja, Valtion elokuvatarkastamo
Mikko Lampikoski, erityisasiantuntija, Poliisiosasto, Sisäasiainministeriö
Johanna Niemi-Kiesiläinen, erikoistutkija, dosentti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
Pirjo Pehkonen, toiminnanjohtaja, Naisten Linja ry
Minna Piispa, kehittämisspäällikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Pia Puu Oksanen, naisten ihmisoikeuskysymysten asiantuntija, Amnesty International, Suomen osasto
Leena Ruusuvuori, Naisjärjestöjen keskusliitto ry
Hannele Varsa, pääsihteeri, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
Kari Välimäki, kansliapäällikkö, Sosiaali- ja terveysministeriö

Sähköpostitse ja puhelimitse tiedonhankinnassa ovat auttaneet

Tanja Auvinen, pääsihteeri, NYTKIS ry
Pekka Elo, opetusneuvos, Opetushallitus
Kristiina Hannila, erityistason seksuaaliterapeutti (NACS), Tyttöjen talo,d Helsinki
Jari Hautamäki, johtaja, Lyömätön Linja Espoossa
Päivi Honkatukia, erikoistutkija, dosentti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
Janne Jokinen, lainsäädäntösihteeri, Ulkoasiainministeriö
Kristiina Kaihari-Salminen, opetusneuvos, Opetushallitus
Pirkko Kiviaho, erikoistutkija (eläkkeellä), Sosiaali- ja terveysministeriö
Kati Kivistö, koulutus suunnittelija, Oikeusministeriö
Petra Kjällman, toiminnanjohtaja, Rikosuhripäivystys
Armi Mikkola, opetusneuvos, Opetusministeriö
Auli Ojuri, tutkija, Ensi- ja turvakotien liitto
Heidi Peltonen, opetusneuvos, Opetushallitus
Airu Rajamäki, opetusneuvos, Opetushallitus
Liisa Riittinen, johtaja, Kaakkois-Suomen aluevankila
Eero Salo, koulutus päällikkö, Poliisiammattikorkeakoulu
Mikko Savelainen, tiedottaja, Ensi- ja turvakotien liitto
Liisa Tainio, tutkimuskoordinaattori, Soveltavan kasvatustieteen laitos, Helsingin yliopisto
Reet Nurmi, toiminnanjohtaja, Monika-Naiset Liitto
Sini Paukkunen, ulkoasiainsihteeri, Ulkoasiainministeriö
Antti Vanne, opetusneuvos, Opetushallitus

KIRJALLISUUS

Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states. EG-VAW-DC(2008)Study. Council of Europe. Strasbourg 2008.

Amnesty Internationalin Joku raja! – kampanjan suositukset valtioneuvostolle nainiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi 25.1.2005. Amnesty International. Suomen osasto. Helsinki 2005.

- Combating violence against women: minimum standards for support services. EG-VAW-CONF (2007) Study rev. Council of Europe. Strasbourg, September 2008.
- Combating violence against women. Stocktaking study on the measures and action taken in Council of Europe member States. CDEG (2006)3. Council of Europe. Strasbourg.
- Ending violence against women. From words to action. Study of the Secretary-General. United Nations. 2006.
- EU:n suuntaviivat naisiin kohdistuvan väkivallan ja kaikkien naisiin kohdistuvien syrjintämuotojen torjunnasta. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.fi08.pdf>)
- Euroopan neuvoston ministerikomitean päätös 10.12.2008 (CM/Del/Dec(2008)1044, 15 December 2008)
- Euroopan unionin toiminta. Tiivistelmät lainsäädännöstä. (<http://europa.eu/scadplus/leg/fi/s02310.htm>)
- Final Activity Report of the Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence. EG-TFV (2008)6. Council of Europe. Strasbourg, September 2008.
- Follow-up report on Finland (2001 – 2005). Assessment of the progress made in implementing the recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. (www.coe.int/commissioner)
- Friidu. Tyttöjen ja naisten ihmisoikeudet. Opetusmateriaali tyttöjen ja naisten oikeuksista Suomessa ja maailmalla. 2004.
- Good practices in combating and eliminating violence against women, Report of the Expert Group Meeting organised by the United Nations Division for the Advancement of Women and United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna, Austria, 17-20 May 2005)
- Good practices in legislation on violence against women, Report of the Expert Group Meeting organised by the United Nations Division for the Advancement of Women and United Nations Office on Drugs and Crime (Vienna, Austria, 26-28 May 2008)
- Hagner, Minna & Försti, Teija: Suffragettien sisaret. Unioni Naisasialiitto. Helsinki 2006.
- Heiskanen, Markku & Piispa, Minna (1998). Usko, toivo, hakkaus. Kyselytutkimus miesten naisille tekemästä väkivallasta. Tilastokeskus. Helsinki.
- Häkkinen, Helinä & Hagelstam, Camilla & Santtila, Pekka (2003): Stalking actions, prior offender-victim relationships and issuing of restraining orders in a Finnish sample of stalkers. Teoksessa *Legal and Criminological Psychology* (2003), Vol. 8, Number 2, 189–206. The British Psychological Society. 2003.
- Kenelle lyönnit kuuluvat? Kuntaopas pari- ja lähisuhdeväkivallan ehkäisytyöhön. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön oppaia 2005:7. Helsinki 2005.
- Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusvallan lisääminen kehitys yhteistyössä (KOM(2007) 100 lopullinen).

- Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyytön koordinointi ja osaamisen keskittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:82. Helsinki 2006.
- Maahanmuuttajanaiset ja väkivalta. Opas sosiaali- ja terveysalan auttamistyöhön. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:15. Helsinki 2005.
- "...mutta veturi puuttuu." Amnestyn Suomen osaston valtakunnallinen kyselytutkimus naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä Suomen kunnissa vuonna 2005–2006. Helsinki.
- Naiset henkirikosten uhreina 2002-2007. Verkkokatsauksia 11/2009. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Naisiin kohdistuva parisuhdeväkivalta ja sen seulonta äitiys- ja lastenneuvolassa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:6.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2004). Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta. WSOY 2004. Helsinki.
- Pekingin julistus ja toimintaohjelma. YK:n neljäs maailmankonferenssi naisten aseman edistämiseksi, Peking 4-15.9.1995. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/1996.
- Piispa, Minna & Heiskanen, Markku & Kääriäinen, Juha & Sirén, Reino (2006). Naisiin kohdistunut väkivalta 2005. HEUNI Publication Series No. 51. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pois väkivallasta, suuntaviivoja turvakotien perustamiseen ja toimintaan. Women Against Violence Europe. (<http://www.wave-network.org/>)
- Pojat, tasa-arvo ja ihmisoikeudet. Opetusmateriaali. Helsinki 2007.
- Poliisin toimenpiteet väkivallan estämisessä ja vähentämisessä. Poliisin ylijohtajan julkaisusarja, 10/2005. Sisäasiainministeriö.
- Protecting women against violence. Analytical study on the effective implementation of Recommendation Rec(2002)5 on the protection of women against violence in Council of Europe member States. CDEG(2007)3. Council of Europe. Strasbourg 2007.
- The protection of women against violence. Recommendation Rec(2002)5 of the Committee of Ministers to member States adopted on 30 April 2002 and explanatory memorandum. H/Inf (2004) 9. Council of Europe. Strasbourg.
- Rantala, Kati & Smolej, Mirka & Leppälä, Jussi & Jokinen, Annina (2008): Kaltevilla pinnalla – perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Verkkokatsauksia 7/2008. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Report of the United Nations Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. Indicators on violence against women and State response. A/HRC/7/6. 29 January 2008.
- Rikollisuustilanne 2008. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 247.
- Seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistäminen. Toimintaohjelma 2007–2011. Julkaisuja 2007:17. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stoat, Taija & Laajasalo, Taina & Häkkänen, Helinä (2005): Tuhopolttajien,

- raiskaajien ja lähestymiskieltoon määrättyjen henkilöiden uusintarikollisuus. Rikosseuraamusviraston julkaisuja 2/2005. Vammala 2005.
- Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008-2011 YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus”. Ulkoasiainministeriö 2008.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakertomus 1998-2001. TANE-julkaisuja 2002:1.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakertomus 2001-2003. TANE-julkaisuja 2003:5.
- Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan toimintakertomus 2003-2007. TANE-julkaisuja 2007:10.
- Tasa-arvon tiennäyttäjät: tavoitteita, tuloksia, tuokiokuvia 1972-1997. Nais-tutkimusraportteja 5/97. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.
- Tunnista, turvaa ja toimi. Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn suositukset sosiaali- ja terveystoimelle paikallisen ja alueellisen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:9. Helsinki 2008.
- Väkivallan hinta. Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannukset Suomessa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Tasa-arvojulkaisuja 2000:6. Tilastokeskus.
- Väkivallan kustannukset kunnassa. Viranomaisten arviointiin perustuva tapaustutkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen kustannuksista Hämeenlinnassa vuonna 2001. Selvityksiä 2002:6. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Väkivaltaa kokeneiden auttaminen, opas ammattihenkilöstölle. Oppaita 1998:1 fin. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Väkivaltaa kokeneet maahanmuuttajanaiset – haaste turvakotipalveluille Suomessa. Tasa-arvojulkaisuja 2000:3. Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Yhteiseen ymmärrykseen tasa-arvosta. Opas oppilaitoksen tasa-arvosuunnitelman laadintaan. Opetushallitus. 2008.
- YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän komitean Suomea koskevat päätelmät 18.5.2007. (E/C.12/CO/FIN/5).
- YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän CEDAW-komitean Suomea koskevat loppupäätelmät 18.7.2008. (CEDAW /C/FIN/CO/6).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYKSIÄ

ISSN 1236-2115 (painettu)

ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)

- 2009:
- 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
 - 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003-2005. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
 - 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
 - 4 Raskaan olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
 - 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
 - 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
 - 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisen tutkimuksen vaikutukset ja analyysimallin esittely.
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
 - 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
 - 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
 - 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
 - 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
 - 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)

- 2009: 13 Selvitys ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittamisestä. Sairaankuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2795-7 (PDF)
- 14 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015. Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2796-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2797-1 (PDF)
- 15 Tupakkapoliittisia lakimuutoksia ja toimia valmistelevan työryhmän loppu- ja väliraportit. Ehdotukset tupakkalain ja tupakkaverolain muutoksiksi.
ISBN 978-952-00-2806-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2807-7 (PDF)
- 16 Sanna Parrila. Perhepäivähoitohenkilöstön osaamisen kehittäminen. PERHOKE-hankkeen loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2808-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2809-1 (PDF)
- 17 Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2810-7 (PDF)
- 18 Kosteusvauriot työpaikoilla. Kosteusvauriotyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2811-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2812-1 (PDF)
- 19 Hannu Jokiluoma, Hannele Jurvelius. Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2813-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2814-5 (PDF)
- 20 Plan för mentalvårds- och missbruksarbete. Förslag av arbetsgruppen Mieli 2009 för att utveckla mentalvårds- och missbruksarbete fram till år 2015. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2819-0 (PDF)
- 21 Huumausainepolitiikan kertomus v. 2008 valtioneuvostolle. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2820-6 (PDF)
- 22 Toivo Niskanen, Hannu Kallio, Paula Naumanen, Jouni Lehtelä, Mika Lauhamo, Jorma Lappalainen, Jarmo Sillanpää, Erkki Nykyri, Antti Zitting, Matti Hakkola. Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus.
ISBN 978-952-00-2821-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2822-0 (PDF)
- 23 Salme Kallinen-Kräkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma Kaste 2008-2011. Hankeavustusopas. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2823-7 (PDF)
- 24 Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2833-6 (PDF)
- 25 Simone Ghislandi, Joni Hokkanen, Aki Kangasharju, Ismo Linnosmaa, Matteo Galizzi, Marisa Miraldo, Hannu Valtonen. Reference pricing in Finnish pharmaceutical markets. Pre-policy evaluation. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2835-0 (PDF)

- 2009: 26 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Handbok om projektunderstöd. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2836-7 (PDF)
- 27 Göran Bondjers, Paulien Bongers, Marilyn Fingerhut, Timo Kauppinen, Stavroula Leka, Paul Schulte, Yappu Taipale, Hannu Uusitalo. Meeting future needs of finnish working life through a healthy workforce. 2009 international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health.
ISBN 978-952-00-2837-4 (pb)
ISBN 978-952-00-2838-1 (PDF)
- 28 Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)
- 29 Esitys varhaiskasvatusalan koulutuksen valtakunnalliseksi arvioimiseksi. Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin valmisteluryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2851-0 (PDF)
- 30 Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2852-7 (PDF)
- 31 Oikeuslääkinnän organisointia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa selvittävän työryhmän väliraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2853-4 (PDF)
- 32 Arvo Myllymäki. Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2859-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF)
- 33 Evankelis-luterilaisen kirkon eläkejärjestelmän uudistamistyöryhmän mietintö. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2861-9 (PDF)
- 34 Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2868-8 (PDF)
- 35 Poronhoitajien sijaisapukokeilu. Poronhoitajien sijaisapukokeilua valmistelleen työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2869-5 (PDF)
- 36 Rådgivnings- och servicenätverk för att främja äldre personers välfärd och hälsa. En förkortad version av rapporten. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2875-6 (PDF)
- 37 Tavoitteena tasa-arvo. Keskustelua rajat ylittävästä prostituutiosta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2882-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2883-1 (PDF)
- 38 Potilasturvallisuuden edistämisen ohjausryhmä ja työvaliokunnat edistävät potilasturvallisuutta. Ohjausryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2884-8 (PDF)
- 39 Yrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen. Yrittäjät 2009 -työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2885-5 (PDF)

- 2009: 40 Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan laboratoriotointa selvittävän työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2886-2 (PDF)
- 41 Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2889-3 (PDF)
- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2008. Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2008. The National Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2890-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2891-6 (PDF) (fin)
ISBN 978-952-00-2892-3 (PDF) (swe)
ISBN 978-952-00-2893-0 (PDF) (eng)
- 43 Sukupuolisilmäläsit käyttöön! Loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2870-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2871-8 (PDF)
- 44 Joukkoruokailun kehittäminen Suomessa. Joukkoruokailun seuranta- ja kehittämistyöryhmän toimenpidesuositus. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2894-7 (PDF)
- 45 Kaisa Jaakkola, Pekka Huuhtanen, Irja Kandolin. Psykososiaalisten työolojen kehitys vuosina 1997-2008.
ISBN 978-952-00-2895-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2896-1 (PDF)
- 46 Toimiva terveyskeskus. Toimeenpanosuunnitelma. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2899-2 (PDF)
- 47 Nuorten terveystapatutkimus 2009. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1977-2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2902-9 (PDF)
- 48 Suomen romanipoliittinen ohjelma. Työryhmän esitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2911-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2912-8 (PDF)
- 49 Opiskeluterveydenhuollon kustannukset ja järjestämistapaehdotukset. Työryhmämuistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2917-3 (PDF)
- 50 Taina Riski. Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopoliitiikka.
ISBN 978-952-00-2930-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2931-9 (PDF)
- 51 Kristiina Brunila.
Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa.
ISBN 978-952-00-2932-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2933-3 (PDF)
- 52 Heli Kuusi, Ritva Jakku-Sihvonen, Marika Koramo.
Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2934-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2935-7 (PDF)

- 2009: 53 Raija Julkunen. Työelämän tasa-arvopoliittika.
ISBN 978-952-00-2924-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2925-8 (PDF)
- 54 Anne-Maria Holli, Marjo Rantala.
Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema.
ISBN 978-952-00-2926-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2927-2 (PDF)
- 55 Johanna Lammi-Taskula, Minna Salmi, Sanna Parrukoski.
Työ, perhe ja tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2928-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2929-6 (PDF)