

Martta October, Minna Piispa

**Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn
poikkihallinnollisen
virkamiestyöryhmän loppuraportti**

**NAISIIN KOHDISTUVAN VÄ-
KIVALLAN VÄHENTÄMISEN
OHJELMASTA 2010–2015**

Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon
valossa

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	26.6.2016
Tekijät	Toimeksiantaja
Martta October Minna Piispa	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimitilimen asettamispäivä

Muiston nimi

Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisen virkamiestyöryhmä:
Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma 2010–2015 –loppuraportti

Tiivistelmä

■ Lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisen virkamiestyöryhmän loppuraportti Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta 2010–2015 Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon valossa

Asiasanat

Istanbulin sopimus, naisiin kohdistuva väkivalta, perheväkivalta, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2016:51

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-00-3833-5
URN:ISBN:978-952-00-3833-5
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3833-5>

Kokonaissivumäärä
18

Kieli
suomi

SISÄLLYS

1	Johdanto	4
2	PREVENTION: Toimenpiteet väkivallan ehkäisemiseksi	5
2.1	Väkivallan ehkäisyä koskevat sopimusvelvoitteet	5
2.2	Väkivallan ehkäisyä koskevat ohjelmassa toteutuneet toimenpiteet	6
2.2.1	Lainsäädännön muutokset ja muut ohjelmakauden toimenpiteet.....	6
2.2.2	Väkivallan ehkäisystä ohjelmakaudella tuotetut materiaalit ja kampanjat.....	7
2.3	Kiireellisimmät kehittämiskohteet Istanbulin sopimusvelvoitteiden kannalta.....	8
3	PROTECTION: Toimenpiteet väkivallan uhrien suojelemiseksi	9
3.1	Väkivallan uhrin suojelua koskevat sopimusvelvoitteet	9
3.2	Väkivallan uhrin suojelua koskevat ohjelmassa toteutuneet toimenpiteet	10
3.2.1	Lainsäädännön muutokset	10
3.2.2	Muut toimenpiteet.....	10
3.2.3	Aiheesta ohjelmakaudella tuotetut materiaalit ja kampanjat.....	11
3.3	Kiireellisimmät kehittämiskohteet Istanbulin sopimusvelvoitteiden kannalta.....	12
4	PROSECUTION: Toimenpiteet väkivallan tekijöiden vastuuseen saattamiseksi ..	13
4.1	Väkivallan tekijöiden vastuuseen saattamista koskevat sopimusvelvoitteet.....	13
4.2	Väkivallan tekijöiden vastuuseen saattamista koskevat ohjelman toimenpiteet	13
4.2.1	Lainsäädännön muutokset	13
4.2.2	Aiheesta ohjelmakaudella toteutetut materiaalit ja kampanjat.....	15
4.3	Kiireellisimmät kehittämiskohteet Istanbulin sopimuksen velvoitteiden valossa	15
5	INTEGRATED POLICIES: Toimenpiteet velvollisuuksien yhteensovittamiseksi... 17	
5.1	Toimenpiteiden yhteensovittamista koskevat sopimusvelvoitteet.....	17
5.2	Ohjelmakaudella tehdyt toimenpiteet Istanbulin sopimuksen periaatteiden yhteensovittamiseksi	17
5.3	Kiireellisimmät toimien yhteensovittamiseen liittyvät toimenpiteet	18

1 JOHDANTO

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen poikkihallinnollinen ohjelma (NKVVO) laadittiin viisivuotiseksi ja hyväksyttiin sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän toimesta kesäkuussa 2010. Ohjelman valmistelua koordinoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta. Jo ohjelman valmistelussa huomioitiin Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta solmittu yleissopimus (ns. Istanbulin sopimus). Sopimus astui Suomen osalta voimaan ohjelmakauden lopussa 1.8.2015. Ohjelma sisälsi toimenpiteitä, jotka edesauttoivat yleissopimuksen velvoitteiden toimeenpanoa. Ohjelman hyväksymisen yhteydessä ministeriryhmässä päätettiin, että ministeriöt laativat toimeenpanosuunnitelmat niiden toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka eivät vaadi lisärahoitusta ja toimenpiteet liitetään osaksi hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnitelmaa ja tulosoajasta. Ohjelman toimeenpanoa ohjasi sosiaali- ja terveysministeriön asettama lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä. Ohjelman toteutumista seurattiin vuosittain keräämällä toimenpiteiden vastuutaohilta tiedot toimenpiteen etenemisestä. Ohjelman toimeenpanosta raportoitiin säännöllisesti sisäisen turvallisuuden ministeriryhmälle.

Istanbulin sopimus tunnistaa naisiin kohdistuvan väkivallan vakavaksi ihmisoikeusongelmaksi. Myös ohjelma on tuonut näkyvämmäksi niitä sukupuolittuneen väkivallan muotoja, jotka kohdistuvat muita todennäköisimmin naisiin. Ohjelman tavoitteena oli puuttua väkivallasta ennakkollisesti vaikuttamalla ihmisten asenteisiin ja käyttäytymismalleihin, ehkäistä väkivallan uusiutumista, parantaa seksuaalisen väkivallan uhrien asemaa ja heille tarjottavaa kriisiapua ja tukea, kehittää keinoja tunnistaa ja puuttua haavoittuvassa asemassa olevien kokemaan väkivallasta sekä lisätä viranomaisten ja ammattilaisten tietoa ja osaamista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä ja uhrien auttamisesta. Ohjelma sisälsi kaikkiaan 60 erilaista toimenpidettä, joita toteutettiin edellä lueteltujen tavoitteiden mukaisten toimenpidekokonaisuuksien sisällä. Kukin toimenpide oli määritelty jonkin tai joidenkin tiettyjen viranomaistahojen vastuulle. Ohjelman tavoitteiden katsottiin asetuvan myös Istanbulin sopimuksen sisältämien neljän sopimusvaltioille asetetun velvollisuuden alle.

Istanbulin sopimus määrittelee valtion ns. huolellisuusvelvoitteen ja edellyttää valtioilta vastuuta ehkäistä, tutkia ja rangaista sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan ilmenemismuotoja sekä sovittaa nämä toimet ja toimintaperiaatteet kansallisesti yhteen. Englanniksi tätä rakennetta on kutsuttu neljän P:n rakenteeksi: Prevention of violence, Protection of victims, Prosecution of perpetrators ja Integrated Policies. Tämä loppuraportti rakentuu vastaavalle toimenpiteiden jaottelulle.

Loppuraportti käy läpi Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen ohjelmakauden toteutuneita toimenpiteitä siinä valossa, miten ne on saatettu osaksi olemassa olevia palveluja ja miten ne omalta osaltaan toimeenpanevat myös Istanbulin sopimuksen lainsäädännön muuttamiseen liittyviä sekä sen muita velvoitteita. Lisäksi loppuraportti tunnistaa alueita, joilla sopimusvelvoitteiden toimeenpano on kiireellisimminkin kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö on tilannut myös ulkopuoliselta arvioitsijalta sopimuksen tekstianalyysin ja ohjelman empiirisen arvion sisältävän arviointiraportin, joka tarjoaa niin ikään suosituksia kansalliselle jatkotyölle sopimuksen toimeenpanon osalta.

Istanbulin sopimukseen sisältyy huomattava määrä sopimusvaltiolta edellytetyjä toimenpiteitä, jotka tulee edelleen konkretisoida kansallisin, integroiduin ratkaisuin. Sopimuksen täytäntöönpanolla on myös väistämättä resurssivaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

2 PREVENTION: TOIMENPITEET VÄKIVALLAN EHKÄISEMISEKSI

2.1 VÄKIVALLAN EHKÄISYÄ KOSKEVAT SOPIMUSVELVOITTEET

Istanbulin sopimuksen kolmas luku (artiklat 12–17) sisältää valtioille osoitettuja velvoitteita sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan kaikkien muotojen ehkäisemiseksi. Sopimuksen selityssasiakirjan mukaan väkivallan estäminen ennakolta on sopimuksen keskeisin päämäärä.

Artikla 12.1 velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan toimia, joilla edistetään naisten ja miesten sosiaalisten ja kulttuuristen käyttäytymismallien muuttamista tarkoituksena poistaa ennakkoluuloja, tapoja, perinteitä ja kaikkia muita käytäntöjä, jotka perustuvat ajatukseen naisten alhaisemmasta asemasta tai kaavamaisiin käsityksiin naisten ja miesten rooleista. Artikla myös velvoittaa sopimusosapuolta ryhtymään lainsäädäntö- ja muihin toimiin estääkseen sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä harjoittamasta sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa väkivaltaa. Lisäksi artikla velvoittaa kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja muistuttaa, että toimissa on asetettava etusijalle kaikkien uhrien ihmisoikeudet. Artikla myös velvoittaa sopimusosapuolta varmistamaan, ettei kulttuurin, tavan, uskonnon, perinteen eikä ns. ”kunnian” katsota oikeuttavan mitään sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallantekoja. Sopimusosapuolten tulee voimaannuttaa naisia ja vahvistaa naisten vaikutusvaltaa.

Artikla 13 koskee valistusta velvoittaen sopimusosapuolta edistämään tai toteuttamaan säännöllisesti ja kaikilla tasoilla valistuskampanjoita tai ohjelmia yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan eri ilmenemismuodoista, niiden vaikutuksista lapsiin ja tarpeesta ehkäistä tällaista väkivaltaa.

Artikla 14 koskee koulutusta ja velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan tarvittaessa asianmukaiset toimet, joilla virallisiin opetussuunnitelmiin kaikilla koulutustasoilla sisällytetään opetusmateriaalia, joka käsittelee esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupuolirooleja, keskinäistä kunnioitusta, väkivallatonta ristiriitojen ratkaisemista henkilösuhteissa, sukupuoleen perustuvaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen koskevia kysymyksiä.

Artikla 15 koskee ammattihenkilöstön koulutusta. Artikla velvoittaa osapuolta järjestämään tai tehostamaan asianmukaista koulutusta, jota annetaan sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen uhrien ja tekijöiden parissa toimiville ammattihenkilöille.

Artikla 16 velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla otetaan käyttöön tai tuetaan ohjelmia, joiden tarkoituksena on opettaa perheväkivallan tekijöille väkivallatonta käyttäytymistä henkilösuhteissa väkivallan uusiutumisen estämiseksi ja väkivaltaisen käyttäytymismallin muuttamiseksi. Artikla koskee väkivallantekijöille, erityisesti seksuaalirikollisille, suunnattujen hoito-ohjelmien toteuttamista. Artiklan viittaamia toimia toteutettaessa uhrien turvallisuus ja tukeminen ja ihmisoikeudet asetetaan etusijalle. Toimet tulisi myös panna käytäntöön sovittaen ne tiiviisti yhteen uhreille tarjottavien erityistukipalvelujen kanssa.

Artikla 17 velvoittaa sopimusosapuolta kannustamaan yksityistä sektoria, tieto- ja viestintätekniikan alaa ja joukkoviestimiä osallistumaan väkivallan vastaiseen työhön.

2.2 VÄKIVALLAN EHKÄISYÄ KOSKEVAT OHJELMASSA TOTEUTUNEET TOIMENPITEET

2.2.1 Lainsäädännön muutokset ja muut ohjelmakauden toimenpiteet

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmakaudella saatiin paljon myönteisiä asioita aikaiseksi väkivaltaa ennalta ehkäisevän työn saralla. Opetushallitus (OPH) on pitänyt tunne- ja turvataitokasvatusta aktiivisesti esillä kouluille suunnatuissa tilaisuuksissaan. Turvataitojen opetusta on vahvistettu uudessa vuoden 2015 alussa voimaan tulevassa opetussuunnitelmassa. Lasten ja nuorten kokeman väkivallan ja häirinnän ehkäisyä tehostaa ja vie eteenpäin myös 1.8. voimaan tullut oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013). Lain mukaan oppilaitoskohtaiseen opiskeluhoitosuunnitelmaan on sisällytettävä suunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Tärkeitä asenteisiin vaikuttavia toimenpiteitä ovat olleet myös siviilipalvelusvelvollisten ja asevelvollisten koulutukseen sisällytetyt aihekokonaisuudet väkivallan vähentämisestä ja ehkäisystä. Lisäksi uudessa laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) huomioitiin kaikkien maahanmuuttajien oikeus perustietoon Suomen lainsäädännöstä, maahanmuuttajien oikeuksista ja velvollisuuksista yhteiskunnassa ja työelämässä, palvelujärjestelmästä sekä muista yhteiskunnan perusasioista. Sen nojalla laadittiin Perustietoa Suomesta – opas joka sisältää maahanmuuttajille suunnattua tietoa myös väkivallasta perheessä ilmiönä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä sekä tarjolla olevasta avusta ja tuesta.

Ohjelmassa kiinnitettiin huomiota myös erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin naisiin, kuten etnisiin ja kulttuurivähemmistöihin sekä vammaisiin. Ohjelmakauden aikana onnistuttiin lisäämään aiemmin puuttunutta tietoa erilaisten väestöryhmien tilanteista ja kohonneesta riskistä joutua väkivallan kohteeksi. Erilliset tutkimushankkeet johtivat julkaisuihin romaninaisista ja vammaisista väkivallan uhreina. Lähisuhdeväkivalta romaninaisten kokemana (STM raportti 33:2013) sekä Uskalla olla, uskalla puhua – vammaisen nainen ja väkivalta – opas (THL julkaisu 28:2013) sisälsivät tutkimustiedon lisäksi käytännön ohjeita tarvittavien erityispalvelujen kehittämiseksi.

Ammattihenkilöstön koulutusta väkivaltailmiöstä on järjestetty THL:n toimesta ns. avainkouluttajajärjestelmän avulla. Avainkouluttajia on koulutettu 2011–2013 noin kaksi sataa kappaletta ympäri Suomea. Koulutukseen osallistuneiden on tarkoitus toimia väkivaltatyön avainkouluttajana työyhteisössään ja omalla toimialueellaan yhteistyössä alan oppilaitosten ja muiden kouluttajatahojen kanssa. Koulutus antaa perustiedot siitä, mitä lähisuhde- ja perheväkivalta on, miten väkivalta vaikuttaa ja miten siitä voi selviytyä. Lisäksi perehdytään siihen, miten työntekijä voi tunnistaa väkivallan ja ottaa sen puheeksi asiakkaan kanssa sekä miten toimitaan kun väkivalta tunnistetaan. Koulutus antaa myös tietoa keskeisistä sosiaali- ja terveydenhuollon työvälineistä. Koulutuksen tueksi on valmisteltu materiaalipaketti, jonka saa käyttöön koulutuksen yhteydessä. Koulutuksissa käytetty materiaali on koottu verkkosivuille (WIKI) ja on kouluttajien käytössä. Tällä hetkellä voimassa olevia yhteystietoja on noin sadalle avainkouluttajalle. THL on lisäksi kouluttanut väkivallan uhrien tunnistamista ja lähisuhdeväkivallan suodatin- ja kartoituslomakkeen käyttöä peruspalvelujen työntekijöille.

TEM:n hallinnonalalla järjestettiin koulutus etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kanssa työskenteleville (sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, opettajat, poliisi, syyttäjät, kotouttamissuunnitelmien tekijät, työ- ja elinkeinotoimistojen ja seurakuntien työntekijät, kielikoulutusta tarjoavat) tunnistamaan väkivaltaa ja siihen puuttumista. Aiheeseen liittyvät alueelliset koulutustilaisuudet on järjestetty kahdeksalla paikkakunnalla (Tampere, Turku, Vaasa (ruotsinkielinen), Rovaniemi, Oulu, Jyväskylä, Kuopio ja Helsinki) kevään 2013 aikana. Koulutukset toteutti Väestöliiton Monikulttuurinen

osaamiskeskus yhteistyössä TEM:n sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Koulutuksiin osallistui noin 500 eri alojen asiantuntijaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuolosta, varhaiskasvatuksesta, kouluista ja oppilaitoksista, nuorisotoimesta, poliisista, TE-toimistoista, turvakodeista, vastaanottokeskuksista, järjestöistä ja hankkeista.

STM:n, OKM:n, THL:n ja eri tiedekuntien yhteistyössä on kehitetty lääkäreiden (yleislääkärit, gynekologit, urologit ja psykiatrit) perus- ja täydennyskoulutukseen sisällytettäviä lähisuhde- ja perheväkivallan sekä seksuaalisen väkivallan tunnistamista koskevia aihealueita kaikille kuuluvina opintoina.

2.2.2 Väkivallan ehkäisystä ohjelmakaudella tuotetut materiaalit ja kampanjat

- STM:n johdolla on valmisteltu Viranomaiskoulutus kunniaan liittyvän väkivallan tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi (Koulutusmateriaali ja kouluttajan materiaali)
- STM:n ja THL:n yhteistyössä on laadittu Tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen (FGM) estämisen toimintaohjelma 2012–2016 (STM julkaisu 2012:8) FGM-toimintaohjelman tarkoituksena on luoda pysyviä valtakunnallisia ja alueellisia rakenteita tyttöjen ja naisten ympärileikkausten estämiseksi. Ohjelma pyrkii kehittämään ennaltaehkäisevää työtä pitkäjänteisesti.
- THL on tuottanut materiaalia tunne- ja turvataitokasvatukseen käyttöön. Nuorten kanssa työskenteleville suunnattu opas Turvataitoja nuorille julkaistiin 2012 ja vuonna 2015 ilmestyi uudistettu painos oppaasta Turvataitoja lapsille.
- Nuorille suunnattu seksuaalisen väkivallan vastainen Mun kroppa - Mä päätän - kampanja toteutettiin 23.4.–31.9.2013.
- Ohjelmakauden aikana kehitettiin ja perustettiin VIOLA – väkivallasta vapaaksi ry, joka on Etelä-Savon alueella toimiva perhe- ja lähisuhdeväkivallan avopalveluyksikkö. VIOLA ry tarjoaa palveluja väkivallan tekijöille ja uhreille matalan kynnyksen periaatteella.
- VIOLA ry:n Saumuri-hanke on toteuttanut yhdessä Mikkelin kuurojen yhdistyksen ja Suomen kuurosokeat ry:n kanssa videoita lähisuhdeväkivaltaan puuttumisesta ja puheeksi ottamisesta, kun asiakkaana on viittomia käyttävä henkilö.
- VIOLA:ssa käynnistyi lisäksi RAY:n rahoittama hanke (VARJO 2012 – 2016), jonka päämääränä on vahvistaa eron jälkeisen väkivaltaisen vainoamisen kohteena olevien perheiden turvallisuutta sekä löytää keinoja vainoamisen ennaltaehkäisyyn. Lisäksi hankkeessa pyritään löytämään menetelmiä joilla voidaan ylläpitää perheiden toimintakykyä, löytämään vertaistukea ja kehittämään kuntoutumiseen soveltuvia työmenetelmiä
- sisäasiainministeriön Right to Choose –hanke (1.9.2014–31.12.2015) jatkoi teeman esillä pitämistä. Hankkeen tavoitteena oli vähentää naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa ja häirintää.
- Väkivallan tunnistamiseksi on THL:ssä laadittu opas Miten puutun lähisuhdeväkivaltaan? päihde- ja mielenterveystyötä esimerkkinä käyttäen (Opas 34/2014)
- Opiskeluhoiltoa tukemaan on THL:ssä laadittu opas Monialainen opiskeluhoilto ja sen johtaminen. Oppaassa sivutaan myös seksuaalista väkivaltaa ja häirintää.
- Merkittävin toimenpide väkivallan tekijöiden auttamisessa on ollut THL:n ja Lyömätön Linja Espoossa ry:n yhteistyö, jonka tuloksena syntyi opas Katkaise väkivalta jonka perusteella koulutettiin kuudella paikkakunnalla poliiseja.
- Väkivaltaisen käyttäytymisen vähentämiseen suunnattuihin ohjelmiin osallistui 40 vankia v. 2011, ja 48 vankia vuonna 2012, 41 vankia v. 2013. Käytössä olevia ohjelmia ovat: Omaehtoinen muutos (OMA), Väkivallan puheeksiottomenetelmä (Move) ja naisille suunnattu VINN (naiset väkivallan tekijöinä ja uhreina). Myös muiden oh-

jelmien (päihdeohjelmat, seksuaalirikollisille suunnatut ohjelmat) tavoitteena on vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

2.3 KIIREELLISIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET ISTANBULIN SOPIMUSVELVOITTEIDEN KANNALTA

Viranomaisten ja työntekijöiden osaamisessa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ilmiönä, sen tunnistamisessa ja uhrien tukemisessa sekä julkisen vallan velvollisuuksista ihmisoikeuksien edistämistä koskevassa osaamisessa on laajaa koulutustarvetta. Väkivallan tunnistamista, ilmiön sukupuolittuneisuuden tiedostamista ja yhteiskunnan sukupuolittuneisiin asenteisiin vaikuttamista tulisi edelleen kehittää. Tasa-arvo- ja ihmisoikeuskasvatusta tarvitaan niin ammattihenkilöstön koulutuksen osaksi kuin perus- ja toisen asteen koulutuksen osaksi. Myös väkivallan katkaisuohtelmat ovat osa väkivaltaa ennaltaehkäisevää työtä.

Ohjelmakauden aikana on saatu hyviä kokemuksia Katkaise väkivalta – toimintamallin sisältämästä palveluohjauksen ajoituksesta heti poliisiviranomaisen suorittaman esitutinnan yhteydessä. Väkivallan tekijöille suunnattujen tukipalvelujen tai väkivallan katkaisuohtelmien laatu ja laajuus olisi tärkeää selvittää valtakunnallisesti. Tätä silmällä pitäen THL koordinoi vuoden 2016 aikana Pohjoismaisen ministerineuvoston rahoittamaa hanketta, jossa pyritään kartoittamaan Pohjoismaiset väkivallan tekijöille väkivallan katkaisemiseksi suunnatut palvelut ja toimintamallit. Tämän jälkeen olisi perusteltua luoda palvelulle laatukriteerit ja laajentaa väkivallan tekijöiden mahdollisuuksia ottaa vastaan apua väkivallan katkaisemiseksi muuallakin kuin vankilassa. Lisäksi hallituksen kärkihankkeessa Lasten ja nuorten palveluiden kehittämiseksi on yhtenä osa-alueena väkivallan ehkäisy, minkä yhteydessä jo tuotettua materiaalia voidaan viedä rakenteisiin. Kun tunne- ja turvataitojen opetus on saatu uusiin opetussuunnitelmiin, seuraava askel olisi huolehtia opettajien ja nuorten kanssa työskentelevien kouluttamisesta turvataitojen opettamiseen.

3 PROTECTION: TOIMENPITEET VÄKIVALLAN UHRIEN SUOJELEMISEKSI

3.1 VÄKIVALLAN UHRIN SUOJELUA KOSKEVAT SOPIMUSVELVOITTEET

Istanbulin sopimuksen neljäs luku (artiklat 18–28) koskee väkivallan uhrin suojelua. Luku sisältää useita määräyksiä väkivallan uhrien suojaamiseksi uusilta väkivallan teoilta ja uhreille tarjottavasta tuesta ja avusta väkivallan moninaisten seurausten käsittelemiseksi ja elämän uudelleen rakentamiseksi. Velvollisuus koskee sekä yleisten että erityisten tukipalvelujen järjestämistä väkivallan uhreille.

Artikla 18 koskee sopimusosapuolen yleisiä velvoitteita suojelun ja tukitoimien alueella. Artikla velvoittaa sopimusosapuolta suojelemaan lainsäädäntö- tai muin toimin kaikkia väkivallan uhreja uusilta väkivallanteoilta. Artikla korostaa tehokkaan viranomaisyhteistyön ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyttä sopimuksen kattaman väkivallan muotojen uhrien ja todistajien suojelemiseksi ja tukemiseksi. Sopimuskohdassa korostetaan myös kansalaisjärjestöjen sekä muiden järjestöjen ja yhteisöjen mukaan ottamista yhteistyöhön. Artikla edellyttää, että IV luvussa edellytetyt suojele- ja tukitoimet täyttävät ko. sopimuskohdassa luetellut edellytykset, ml. perustuvat väkivallan sukupuolittuneisuuden ymmärtämiseen sekä keskittyvät uhrien ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen. Artikla ehkäisee uudelleen uhritumista ja korostaa myös sitä, että palvelut eivät saa riippua uhrin halukkuudesta saattaa väkivallantekijä syytteeseen tai todistaa häntä vastaan.

Artikla 19 koskee tiedottamista ja uhrien oikeutta saada asianmukaista ja oikea-aikaista tietoa saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toimista.

Artikla 20 koskee yleisiä tukipalveluita, jotka on tarkoitettu sekä yleiseksi tueksi uhreille että palvelemaan ihmisiä laajemmin. Palvelujen tarkoitus on helpottaa uhria toipumaan väkivallasta. Esimerkkeinä mainitaan oikeudellinen ja psykologinen neuvonta, taloudellinen apu, asumisjärjestelyt, koulutus ja avustaminen työnsaannissa. Artiklassa korostetaan riittävien voimavarojen olemassa oloa ja ammattihenkilöstön kouluttamista auttamaan uhreja.

Artikla 21 koskee uhrien avustamista yksilö- tai ryhmävalitusten tekemisessä.

Artikla 22 sisältää sopimusosapuolen velvoitteen tarjota väkivallan uhreille suunnattuja erityistukipalveluita, ja se täydentää artiklassa 20 määriteltyjä yleisiä tukipalveluita. Artiklassa korostetaan väkivallan naisuhreille ja heidän lapsilleen tarkoitettuja erityistukipalveluja.

Artikla 23 koskee turvakoteja ja edellyttää sopimusosapuolta perustamaan riittävässä määrin helposti saavutettavia turvakoteja.

Artikla 24 edellyttää valtakunnallisen, maksuttoman ja ympärivuorokautisen auttavan puhelinjärjestelmän perustamista ja ylläpitämistä tukemaan sopimusosapuolen velvoitetta tarjota suojelua ja tukea väkivallan uhreille.

Artikla 25 koskee erityisten tukikeskusten perustamista seksuaalisen väkivallan uhreille. Tukikeskusten tulee tarjota uhreille lääketieteellistä ja oikeuslääketieteellistä tutkimusta, traumatukea ja neuvontaa.

Artikloissa 26–28 käsitellään lapsitodistajien suojelua ja tukea, väkivallan todistajien tai muiden väkivaltaa epäilevien ilmoituksia väkivallasta ja ammattihenkilöstön ilmoituksia ja mm. sen varmistamista, että salassapitosäännökset eivät estä ilmoituksia vakavista väkivallanteoista. Erillisenä velvoitteena mainitaan lapsitodistajille tarjottava psykososiaalinen neuvonta.

3.2 VÄKIVALLAN UHRIN SUOJELUA KOSKEVAT OHJELMASSA TOTEUTUNEET TOIMENPITEET

3.2.1 Lainsäädännön muutokset

Uutta sosiaalihuoltolaki (1301/2014) säädettäessä lähisuhde- ja perheväkivalta huomioituun ensimmäistä kertaa lakiin kirjattuna sosiaalisen tuen tarpeen syynä. Sosiaalihuoltolaki on aiempaa asiakaslähtöisempi. Sen nojalla on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Uuteen sosiaalihuoltolakiin sisältyy useita kohtia, joilla parannettiin yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden toimialojen kesken. Lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen saaminen ja perusoikeuksien toteutuminen yritetään turvata aiempaa paremmin monialaisen yhteistyön avulla. Lisäksi säädettiin sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvien ilmoitusvelvollisuudesta. Uusi laki antaa vahvuutta ja selkeyttä koko sosiaalihuollolle. Laki myös turvaa monia niitä työmuotoja ja palveluita, joita kunnissa jo nyt toteutetaan. Tällaisia ovat esimerkiksi sosiaaliohjaus, sekä monenlaiset palveluohjauksen ja -neuvonnan muodot.

Lastensuojelulaki muuttui (1302/2014) ilmoitusvelvollisuuksien osalta huhtikuun 2015 alussa. Uusi 25 § velvoittaa laissa mainittuja tahoja salassapitosäännösten estämättä ilmoittamaan tietyissä vakavissa tilanteissa poliisille ja sosiaalihuoltoon lapsesta. Näitä ovat kuten aiemminkin kaikki seksuaalirikosepäilyt, mutta uutena kaikki lievää vakavimmat pahoinpitelyt.

Lisäksi EU:n ns. uhridirektiivi pantiin Suomen osalta täytäntöön lainsäädäntömuutoksin, jotka astuivat voimaan 1.3.2016. Uhridirektiivi parantaa rikosten uhrien asemaa ja edellyttää mm. poliisilta erityisen haavoittuvassa asemassa olevan rikoksen uhrin tunnistamista ja huomioimista prosessissa. Täydennettäväksi tulivat mm. säännökset, jotka koskeva velvollisuutta ilmoittaa asianomistajille hänen oikeuksistaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä sekä säännökset vangin tai tutkintavangin vapautumisesta ilmoittamisesta uhrille. Esitutkintalakiin lisättiin velvollisuus ilmoittaa asianomistajalle mahdollisuudesta saada tukea ja suojelua. Säännös ja menettely asianomistajan henkilökohtaisesta arvioinnista ovat täysin uusia.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumisen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä. Laissa säädettäisiin lisäksi kullekin rajoitustoimenpiteelle asetettavista erityisistä edellytyksistä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Lain on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2016. Muun vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan virkatyönä. Tavoitteena on antaa hallituksen esitys keväällä 2017.

3.2.2 Muut toimenpiteet

Ohjelmakauden aikana laadittiin THL:n ja Keskusrikospoliisin yhteistyössä yksityiskohtaiset, vuonna 2014 päivitettyt ohjeet seksuaalirikoksen uhrin oikeuslääketieteellisistä seksuaalirikosnäytteiden otosta, vaatteiden taltioinnista, vammojen kirjaamisesta, mahdollisten huumaaavien aineiden näytteiden otosta, tarttuvien tautien diagnostiikasta, jälkiehkäisystä ja näytteiden säilyttämisestä. Nämä ohjeet on ammattilaisten saatavilla Terveysportista, poliisin sisäisiltä verkkosivuilta ja julkisesti THL:n raportista.

Ohjelmakauden aikana koulutettiin ammattihenkilöstöä PAKE- lomakkeen (Pahoinpitely- ja kehokarttalomake) käyttöön terveydenhuollon päivystyksen ja ensiavun henkilöstöä sekä lisättiin koulutusta RAP- kansion (Raiskatun akuuttiapu -opas) käytöstä. Kansio on suunnattu seksuaalisen väkivallan uhreja kohtaavalle terveydenhuollon henkilöstölle.

THL:ssa on käynnissä 2015–2016 hanke Seksuaalisen väkivallan uhrin tuki ja palvelut, jonka tavoitteena on parantaa raiskauksen tai muun seksuaaliväkivallan uhriksi joutuneiden palveluita ja niiden laatua. Hankkeessa selvitettiin sairaanhoitopiirikyselyllä hoidon ja tuen nykytilaa Suomessa ja luotiin ohjeistus raiskauksen uhrin palvelujen kehittämiseksi sairaanhoitopiireissä, joka julkaistiin keväällä 2016. Sairaanhoitopiirejä (tulevaisuudessa sote-alueita/maakuntia) suositellaan luomaan hoitoketju raiskauksen uhrin hoitamisesta ja tukemisesta sekä keskittämään akuuttihoitoa alueella. Hoitoketjun avulla parannetaan jo olemassa olevia palveluja ja voidaan luoda uhrin kannalta puuttuvia, välttämättömiä tukipalveluja. Tavoitteena on lisätä yhteistyötä erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja järjestöjen välillä ja vakiinnuttaa palveluihin liittyvä moniammatillinen yhteistyö ja osaaminen osaksi rakenteita. Yhtenäisen hoitoketjun avulla voidaan merkittävästi parantaa raiskauksen uhrin akuutti- ja jatkohoidon laatua ja saatavuutta.

Ohjelmakauden aikana kehitettiin ja laajennettiin parisuhdeväkivallan moniammatillisen riskinarviointikokouksen (MARAK) käyttöä uhrin suojelemiseksi vakavan väkivallan uhkatilanteissa. Menetelmä koostuu uhrin kanssa tehtävästä vakavan parisuhdeväkivallan riskin arvioinnista sekä moniammatillisesta kokouksesta, jossa uhrin turvallisuutta parannetaan yhdessä sovituin toimenpitein. Hanke käynnistyi pilottina vuonna 2010 kolmella paikkakunnalla. Onnistuneen kokeilun perusteella hankkeesta laadittiin seurantaraportti ja menetelmää laajennettiin jatkohankkeilla koko maahan. Ohjelman päättyessä MARAK-työryhmiä oli valtakunnallisesti 31 jotka toimivat yhteensä noin 90 kunnan alueella. MARAK-hankkeen erillisrahoituksen päättyessä THL on jatkanut toiminnan koordinoimista ja menetelmän käytön tukemista alueilla.

Ohjelmakauden aikana kehitettiin turvakotipalvelujen laatukriteerit. Uuden turvakotilain (1354/2014) myötä palvelun rahoitus siirtyi kunnilta valtiolle ja palvelun koordinoituvastuu THL:lle. Laki on tuonut mukanaan vakautta ja mahdollistanut esimerkiksi lapsettomien aiempaa helpomman pääsyn turvakodin asiakkaaksi.

Ihmiskaupan vastaisen työn poikkihallinnollinen koordinaattori aloitti sisäministeriön poliisiosastolla 2014. Hänen tehtävänä on sovittaa yhteen poikkihallinnollisia ihmiskaupan torjuntaan liittyviä asioita sekä osallistua tehtävään liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön.

Oikeusministeriö asetti syksyllä 2015 työryhmän edistämään uhridirektiivin mukaisen uhrin tiedonsaantioikeuden käytännön toteutumista. Työryhmän keskeisenä tehtävänä on tuottaa sisältö viranomaisten viestintämateriaaliin, jolla annetaan tietoa rikoksen uhreille ja muille kansalaisille uhrien oikeuksista ja tukipalveluista. Työryhmä on jo valmistellut Tietoja rikoksen uhrin oikeuksista -esitteen. Kaikille rikoksen uhreille kohdennettu tiivis esite sisältää tietoa muun muassa tukipalveluista, oikeudellisesta avusta, uhrin suojelusta, korvauksista, sovittelusta ja tulkkauksesta. Esite on tarkoitettu esitutkintaviranomaisten käytettäväksi ja uhreille jaettavaksi. Esite on julkaistu oikeusministeriön verkkosivuilla suomeksi ja ruotsiksi (oikopolku löytyy etusivulta www.oikeusministerio.fi). Englannin-, saamen- ja selkokielineen versio ilmestyvät lähiaikoina, muita kieliversioita on tulossa myöhemmin.

Auttavan puhelimen perustamisessa edetään vuoden 2016 aikana. Puhelimen perustamista koordinoi THL.

3.2.3 Aiheesta ohjelmakaudella tuotetut materiaalit ja kampanjat

- Em. FGM- toimintaohjelman pohjalta on laadittu koulutusmateriaaleja ja tuettu maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia mittaavaa MAAMU-tutkimusta seurantaraportin saamiseksi.
- TEM:n maahanmuuttajille suunnatuissa ALPO-hankkeissa kehitettyjä neuvonta- ja ohjauspalveluja on vakiinnutettu useilla paikkakunnilla

- Yli 50 kunnassa toimii maahanmuuttajien neuvontapisteitä/palveluita; osassa kunnista on useita neuvontapisteitä, osassa kunnista käy seudullinen kiertävä neuvoja
- Vuonna 2011 Raha-automaattiyhdistyksen rahoittama SENJA-projekti (TUKINAINEN ry) on toteutettu. Projektissa on mm. annettu koulutusta erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien uhrien kohtaamisesta.
- Lähisuhdeväkivalta ja ero; vaikutus lapsiin ja vanhemmuuteen – oppaasta koulutettu Aluehallintovirastojen ja THL:n yhteisissä koulutuksissa

3.3 KIIREELLISIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET ISTANBULIN SOPIMUSVELVOITTEIDEN KANNALTA

Seksuaalirikosten uhrien tukemisessa on tällä hetkellä merkittäviä puutteita valtakunnallisesti. Suurimmat puutteet liittyvät akuuttihoidon puutteeseen, psykososiaalisen tuen saatavuuden vaihtelevuuteen alueittain, oikeuslääketieteellisten näytteiden oton sopimuksen vastaiseen kytkentään rikosprosessiin sekä ylipäänsä koko palveluketjun katkonaisuuteen. Olemassa olevat suositukset ja menetelmät esimerkiksi näytteiden ottamisesta eivät ole laajasti ollenkaan käytössä.

Kehittämishankkeiden valossa näyttäisi siltä, että alueellisesti olisi tarpeen keskittää seksuaalisten väkivaltarikosten uhrien näytteen otto ja traumatuki samaan osaamiskeskukseen sairaanhoitopiireittäin ja tulevaisuudessa sote-alueittain. Tämän pilotoimiseksi on valmisteilla hanke THL:ssä yhteistyössä HUS:n kanssa. Lisäksi on tarvetta kehittää seksuaalisen väkivallan uhriksi joutuneille naisille ja tytöille tarkoitettuja matalan kynnyksen palveluja valtakunnallisesti. Näihin ohjaamista olisi myös tarpeen parantaa. Istanbulin sopimus edellyttää matalan kynnyksen palvelujen tarjoamista uhreille ilman kytkentää rikosprosessiin. Tältäkin osin kotimaista järjestelmää on parannettava.

Vakavan parisuhdeväkivallan uhrien tukemiseksi kehitetty MARAK-toimintamalli olisi niin ikään tärkeää viedä valtakunnallisesti sisään sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteisiin. Tähän on hyvä pohja olemassa onnistuneiden hankkeiden johdosta.

4 PROSECUTION: TOIMENPITEET VÄKIVALLAN TEKIJÖIDEN VASTUUSEEN SAATTAMISEKSI

4.1 VÄKIVALLAN TEKIJÖIDEN VASTUUSEEN SAATTAMISTA KOSKEVAT SOPIMUSVELVOITTEET

Istanbulin sopimuksen eräät viidennen luvun artikkelit (32–48) sisältävät velvoitteita rikosoikeudellisen sääntelyn sisällöille ja rangaistusten mittaamiselle. Esimerkiksi artikkelit 32–40 sisältävät velvoitteet eri väkivallan muotojen kriminalisoimiseksi ja artikkelit 41–48 rangaistusten ulottuvuudelle ja mittaamiselle sekä tiettyjen tunnusmerkistöjen huomioimiselle raskauttavina seikkoina rangaistusta määrättäessä.

Istanbulin sopimuksen kuudes luku (artikkelit 49–58) sisältää velvoitteita rikosten tutkinnasta, syytetoimista, prosessioikeudesta ja uhrin suojelutoimista.

Artikla 49 korostaa uhrin oikeuksien, ihmisoikeuksien ja sukupuoleen perustuvan väkivallan käsityksen huomioon ottamista viivytyksettä.

Artikla 50 sisältää velvoitteita sopimuspuolen välittömistä toimista, väkivallan ehkäisemisestä ja uhrien (erityisesti naisten) suojelemisesta.

Artikla 51 edellyttää viranomaisten tekevän väkivaltaa koskevia riskinarviointoja ja riskienhallintaa.

Artikloissa 52–53 käsitellään lähestymiskieltoja ja suojelumääräyksiä.

Artikla 54 sisältää seksuaalista väkivaltaa koskevia oikeudenkäyntejä koskevan määräyksen, kun se velvoittaa sopimusosapuolta varmistamaan, että oikeudenkäynnissä uhrin seksuaalista historiaa ja käyttäytymistä koskeva todistelu sallitaan vain jos se on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista.

VI luvun loppuartikkelit koskevat asianosaisen vireille panemia ja viran puolesta vireille pantavina oikeudenkäyntejä (artikla 55), uhrien suojelutoimia (artikla 56), oikeusapua (artikla 57) ja vanhentumista (artikla 58).

4.2 VÄKIVALLAN TEKIJÖIDEN VASTUUSEEN SAATTAMISTA KOSKEVAT OHJELMAN TOIMENPITEET

4.2.1 Lainsäädännön muutokset

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen raiskausrikosten rangaistuskäytäntöä koskeva selvitys julkaistiin 14.3.2012. Arviomuistio raiskausrikosten lainsäädännöllisistä muutostarpeista julkaistiin (selvityksiä ja ohjeita 25/2012) ja arviomuistiota koskeva lausuntotiivistelmä (mietintöjä ja lausuntoja 54/2012) oikeusministeriössä vuonna 2012.

Seksuualirikoksia koskevan lainsäädännön muutostarpeet on siten arvioitu ja muutoksia tehty kattavasti vuosina 2010–2014. Kun otetaan lisäksi huomioon jo aikaisemmin tehdyt muutokset, vuonna 1999 voimaan tullut seksuaalirikoksia koskeva rikoslain 20 luku on käytännössä kokonaan uudistettu.

Ohjelmakauden aikana rikoslainsäädäntöön on tehty useita muutoksia, joilla on parannettu seksuaalisen väkivallan uhrin tilannetta. Lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevia lainsäädäntömuutoksia tehtiin vuonna 2011 Suomen liittyessä aihepiiriä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen. Tuolloin tehtiin esimerkiksi rangaistuskäytäntöä ankaroittavia

muutoksia hyväksikäyttösäännöksiin ja säädettiin uusia tekoja rangaistaviksi (esimerkiksi ns. grooming). Laki rikoslain muuttamisesta (540/2011) tuli voimaan 1.6.2011.

Myös raiskausrikoksia koskevia rangaistussäännöksiä on muutettu 1.6.2011 ja 1.9.2014 voimaan tulleilla laeilla rikoslain 20 luvun muuttamisesta (495/2011 ja 509/2014). Lakia muutettiin muun ohessa siten, että sukupuoliyhteys puolustuskyvyttömän katsotaan nykyisin raiskausrikokseksi riippumatta siitä, mikä on rikosentekijän osuus puolustuskyvyttömyyden synnyssä. Aikaisemmin teko katsottiin seksuaaliseksi hyväksikäytöksi, jos tekijä ei ollut itse aktiivisesti saattanut uhria puolustuskyvyttömään tilaan.

Pakottamista sukupuoliyhteyteen koskeva rangaistussäännös kumottiin sen piiriin aikaisemmin kuuluneiden rikosten muuttuessa ankarammin rangaistaviksi raiskausrikoksiksi. Jälkimmäisten muutosten tekemisen yhteydessä säädettiin uutena tekona rangaistavaksi seksuaalinen ahdistelu. Nyt lähes kaikki seksuaalirikokset ovat virallisen syytteen alaisia. Toimenpiteistä luopumista koskeva ns. vakaan tahdon pykälä kumottiin.

Rikoslakiin lisätty vainoamisen kieltävä rangaistussäännös (279/2013) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Myös viestintärauhan rikkomisesta tuli rangaistava teko. Vainoamiseen syyllistyy henkilö, joka toistuvasti uhkaa, seuraa, tarkkailee, ottaa yhteyttä tai muulla näihin rinnastettavalla tavalla vainoaa toista niin, että se on omiaan aiheuttamaan vainotussa pelkoa tai ahdistusta. Rikoksesta voidaan tuomita sakkoo tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Vainoaminen on virallisen syytteen alainen rikos eli syyttäjä nostaa siitä syytteen, vaikka asianomistaja ei vaatisi rangaistusta.

Paritusrikosta koskevaa rangaistussäännöstä muutettiin vuoden 2015 alussa voimaan tulleella lailla rikoslain muuttamisesta (1177/2014) niin, että painostaminen tekotapana siirrettiin säännöksestä ankarammin rangaistavan ihmiskaupparikoksen tunnusmerkistöön.

Kesäkuun 2015 alussa voimaan tulleella lailla rikoslain 20 luvun 8 §:n muuttamisesta (384/2015) muutettiin seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä koskevia säännöksiä niin, että teko on rangaistava myös tuottamuksellisena (rikosentekijällä on syytä epäillä myyjän olevan paritusrikoksen tai ihmiskaupparikoksen kohde).

Lainsäädännön muutoshankkeissa on kiinnitetty huomiota myös seksuaalirikosten käsittelemiseen rikosprosessissa. Kaikki seksuaalirikokset lukuun ottamatta täysi-ikäiseen henkilöön kohdistunutta seksuaalista ahdistelua ovat nykyisin virallisen syytteen alaisia. Niiden seksuaalirikosten joukkoa on laajennettu, joiden osalta ei enää edellytetä kaksoisrangaistavuutta, kun epäilty rikos on tehty ulkomailla. Myös lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten erityisen vanhentumisen piiriin kuuluvien rikosten joukkoa on laajennettu. Paritus- ja ihmiskauppasäännöksiä muutettaessa säädettiin mahdollisuudesta määrätä muullekin paritusrikoksen kohteena olevalle henkilölle kuin asianomistajalle oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö. Lisäksi jo aiemmin mainittu uhridirektiivin voimaantulo on kehittänyt haavoittuvassa asemassa olevan uhrin huomioimista rikosprosessin aikana.

Suomessa on jo vuosien ajan ollut voimassa sopimuksen edellyttämät mahdollisuudet hakea lähestymiskieltoa. Perusmuotoiseen lähestymiskieltoon määrätty henkilö ei saa tavata suojattavaa henkilöä eikä muutenkaan ottaa tähän yhteyttä tai sitä yrittää. Suojattavaa henkilöä ei saa myöskään seurata tai tarkkailla. Laajennettu lähestymiskielto tarkoittaa myös kieltoa oleskella tietyllä alueella, suojattavan henkilön vakituisen asunnon, loma-asunnon, työpaikan tai oikeuden ratkaisussa erikseen määrätyn muun niihin rinnastettavan oleskelupaikan läheisyydessä. Perheen sisäiseen lähestymiskieltoon määrätyn henkilön on poistuttava yhteisestä asunnosta eikä hän saa palata sinne. Hän ei myöskään saa tavata tai muilla tavoin ottaa yhteyttä henkilöön, jota kiellolla suojataan. Heti voimaan tulevan väliaikaisen lähestymiskiellon voi määrätä pidättämiseen oikeutettu virkamies - eli päällystöön kuuluva poliisi tai syyttäjä - tai käräjäoikeus.

4.2.2 Aiheesta ohjelmakaudella toteutetut materiaalit ja kampanjat

Tuomareille, oikeusavustajille, lastenvalvojille ja sosiaalitoimen olosuhdeselvityksiä valmisteleville on annettu koulutusta lasten huolto- ja tapaamisasioista sekä parisuhdeväkivallan luonteesta ja vaikutuksista avioerotilanteesta ja lasten huollosta ja tapaamisista sopimisesta ja turvallisuusriskin arvioinnista näissä tilanteissa. Lisäksi huoltoriitoihin liittyvän turvallisuusriskin arvioinnin osaamista on lisätty järjestämällä koulutusta prosessiin osallistuville. Tuomareiden erikoistumismahdollisuuksia on lisätty.

Rikosseuraamuslaitoksen tulossopimuksessa v. 2011 asetettiin tavoite: Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämishjelmiin osallistumista edistetään rangaistusten täytäntöönpanon yhteydessä. Ohjelmiin osallistuneiden seuranta on jatkettu v. 2015 asti. Ohjelmiin osallistuneiden määrät ovat pysyneet tavoitteesta huolimatta vähäisinä. Rikosseuraamuslaitoksessa on parasta aikaa valmistelussa uusi ohjelmatyön suunnitelma, joka on tarkoitus vahvistaa v.2016 aikana. Tavoitteena on keskittyä jatkossa ns. vaikuttaviin, akkreditoituihin ohjelmiin.

Myös muiden ohjelmien (päihdeohjelmat, seksuaalirikollisille suunnatut ohjelmat) tavoitteena on vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, eli niillä on vähintään välillinen vaikutus. Kaikkiaan ohjelmiin osallistuu vuosittain noin 700–800 vankia, joista noin puolet osallistuu lyhyeen VKM (viisi keskustelua muutoksesta) ohjelmaan.

Erillistä naisille suunnattua, kohdassa 2.2.2 mainittua VINN -ohjelmaa ei ole ollut pariin vuoteen vankiloissa käytössä, mutta ohjelmatyön tarve on tunnistettu Hämeenlinnan naisvankilahankkeen yhteydessä.

4.3 KIIREELLISIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET ISTANBULIN SOPIMUKSEN VELVOITTEIDEN VALOSSA

Vaikka seksuaalirikoksia koskevaa rikoslain 21 lukua on viime vuosina useaan otteeseen uudistettu, kiinnitti Istanbulin sopimusta ratifioitaessa eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta mietinnössään huomiota siihen, että hallituksen esityksessä omaksuttua vähimmäistason saavuttamiseen perustuvaa lähestymistapaa sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa kritisoitiin valiokunnan kuulemisissa, erityisesti ottaen huomioon perhe- ja lähisuhdeväkivallan yleisyys Suomessa. Lisäksi valiokuntakuulemisissa esityksen katsottiin olevan jopa ristiriidassa Suomen kansainvälisen naisten oikeuksia ja tasa-arvoa korostavan politiikan kanssa. Valiokunta yhtyi mietinnössään osin tähän kuulemisissa esitettyyn huoleen ja edellytti, että sopimuksen täytäntöönpanotoimien tehokkuutta ja tosiasiallista kattavuutta seurataan tarkasti ja tarvittaessa seurannan pohjalta tehtävän arvioinnin perusteella ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin. (TyVM 15/2014 vp)

Suomessa edelleen vain harva raiskausrikos ilmoitetaan poliisille. Ilmoitetuista raiskauksista vain pienessä osassa tapauksia nostetaan rikossyyte. Lainsäädännön sekä oikeuskäytännön tarjoamaa oikeussuojaa rikosten uhreille ja rikosvastuun toteutumista tekijöille on niin asiantuntija- kuin kansalaiskeskusteluissa kritisoitu esimerkiksi rangaistusten lievyuden ja asteikkojen alarajojen painottumisen osalta.

Istanbulin sopimuksen artikla 36 velvoittaa sopimusvaltiot kriminalisoimaan kaikki toiseen henkilöön tahallisesti ilman tämän suostumusta kohdistetut seksuaaliset teot. Suomen rikoslain 20 luvun raiskausrikosten tunnusmerkistöä on toisinaan kritisoitu siksi, että raiskauksen perustekomuotoon on liitetty lisäväkivallan elementti implisiittisen suostumuksen puutteen lisäksi. Useat ihmisoikeusjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että uhrin suostumuksen puutteen tulisi olla riittävä luokittelemaan teko raiskaukseksi ilman erillistä näyttöä uhuriin kohdistetusta muusta väkivallasta. Pelkälle suostumuksen puutteelle pohjautuva lainsäädäntö kuvaisi

tämän näkemyksen mukaan paremmin sitä, että lainsäädännön tarkoituksena on suojata seksuaalista itsemääräämisoikeutta.

Edelleen Istanbulin sopimuksen mukaan rangaistusten ns. koventamisperusteiden tulisi sisältää myös väkivallan kohdentaminen entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin, sen tekeminen lapsen läsnä ollessa tai sen kohdentaminen lapseen. Näin ei tällä hetkellä ole. Rikoslain yleiset rangaistuksen koventamisperusteet eivät sisällä erillistä mainintaa rikoksen kohdentamisesta alaikäiseen lapseen tai omaan puolisoon, joskin eräät artiklassa luetellut seikat tekevät rikoksesta joidenkin tekojen osalta ankarammin rangaistavan kvalifioitun rikoksen. Suomen rikoslainsäädäntö antaa sen sijaan tuomarille varsin laajat vapaudet harkita rangaistuksen määräämiseen liittyviä seikkoja, kunhan se on oikeudenmukaisessa suhteessa teon vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimisiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Kun kaikkia artiklassa lueteltuja seikkoja ei rangaistusten koventamisperusteina kansallisessa laissa huomioida, jää näin ollen niiden painoarvon huomioimattaminen tuomioistuinkäytännön kehittymisen varaan.

Myös naisten sukupuolielinten silpomiselle ja pakkoavioliitolle olisi ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltua harkita täsmällisiä kriminalisointeja Istanbulin sopimuksen hengessä. Tällä hetkellä erilliset säännökset puuttuvat, sillä avioliittoon pakottaminen on rangaistavaa ihmiskauppana tai törkeänä ihmiskauppana taikka rikoslain 25 luvun 8 §:ssä tarkoitettuna pakottamisena. Lainsäädäntöä täydennettiin Istanbulin sopimuksen voimaantulon yhteydessä siten, että ns. kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luovuttiin.

Pakkoavioliiton osalta erilliset säädökset rikoslakiin on toistaiseksi lisätty ainakin Ruotsissa, Englannissa ja Walesissa.

Myöskään seksuaalisen häirinnän osalta Suomen laki ei toteuta Istanbulin sopimuksen sanamuotoa, sillä sanallista häirintää ei ole Suomessa yleisesti kielletty muutoin kuin kunnianloukkauksen ja tasa-arvolain osalta. Tasa-arvolaki ei kuitenkaan ulotu yksityisten välisiin suhteisiin, mistä syystä osa Istanbulin sopimuksen kattamista häirinnän tekemuodoista rajautuu kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle. Kun seksuaalista häirintää koskeva hallituksen esitys oli käsiteltävänä eduskunnassa, rajattiin esityksen sisältämä sanallinen häirintä eduskuntakäsittelyssä teon tunnusmerkistöstä pois.

Edellä mainittuja lainkohtia on Työ- ja tasa-arvovaliokunnan edellyttämällä tavalla arvioitava ja niiden toteutumista seurattava tarkasti ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin Istanbulin sopimuksen edellyttämän rikosvastuun toteutumiseksi.

Seksuaalisen ja muun naiseen kohdistuvan väkivallan erityispiirteiden käsittely tulisi nykyistä laajemmin sisällyttää osaksi poliisien, syyttäjien ja tuomareiden koulutusohjelmia. Myös väestön moninaisuuden olisi toivottavaa näkyä viranomaisten kokoonpanossa. Moninaisuuden edistäminen tulisi huomioida aiempaa paremmin väkivallan ehkäisyn osalta keskeisten ammattilaisten koulutusohjelmissa ja rekrytoinneissa.

5 INTEGRATED POLICIES: TOIMENPITEET VELVOLLISUUKSIEN YHTEENSOVITTAMISEKSI

5.1 TOIMENPITEIDEN YHTEENSOVITTAMISTA KOSKEVAT SOPIMUSVELVOITTEET

Istanbulin sopimus edellyttää monialaisten sopimusvelvoitteiden yhteensovittamista kansallisen toimeenpanosuunnitelman avulla. Sopimuksen toinen luku (artiklat 7-11) käsittelevät yhtenäisiä toimintaperiaatteita ja tietojen kokoamisvelvollisuutta.

Artikla 7 käsittelee laaja-alaisia ja yhteen sovitettuja toimintaperiaatteita. Sopimusmääräys velvoittaa sopimusosapuolen toteuttavan tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet ottaakseen käyttöön ja pannaan täytäntöön tehokkaita, laaja-alaisia ja yhteen sovitettuja kansallisia toimintaperiaatteita, jotka käsittävät kaikki asianmukaiset toimet kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan käsittelemiseksi kokonaisvaltaisesti. Periaatteet tulee panna täytäntöön tehokkaalla yhteistyöllä kaikkien asianomaisten viranomaisten, laitosten ja järjestöjen kanssa.

Artiklan 8 mukaan sopimusosapuolet antavat riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat, jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi voidaan toteuttaa asianmukaisesti.

Artikla 9 velvoittaa sopimusosapuolta tunnustamaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjuvien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työn.

Artikla 10 koskee yhteensovittamiselimen perustamista. Artikla velvoittaa sopimusosapuolta nimeämään tai asettamaan yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Artikla 11 sisältää määräyksiä tietojen kokoamisesta ja tutkimuksesta. Artikla velvoittaa kokoamaan säännöllisin väliajoin asiaankuuluvia eriteltyjä tilastotietoja kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan muotojen esiintymisestä. Lisäksi artikla velvoittaa tukemaan kaikkia sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja koskevaa tutkimusta tiedon saamiseksi väkivallan perussyistä ja seurauksista, esiintyvyydestä, tapausten tuomitsemisprosentista ja sopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettujen toimien tehokkuudesta.

5.2 OHJELMAKAUDELLA TEHDYT TOIMENPITEET ISTANBULIN SOPIMUKSEN PERIAATTEIDEN YHTEENSOVITTAMISEKSI

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma laadittiin ja sen toimenpiteitä muokattiin Istanbulin sopimuksen (tulevia) velvoitteita silmällä pitäen. Ohjelma sisälsi toimenpiteitä, jotka ovat edesauttaneet yleissopimuksen velvoitteiden toimeenpanoa. Koko ohjelman toimeenpanoon käytettiin viiden vuoden aikana poikkihallinnollisesti yhteensä 1 430 000 euroa. Ohjelman hyväksymisen yhteydessä ministeriryhmässä päätettiin, että ministeriöt laativat toimeenpanosuunnitelmat niiden toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka eivät vaadi lisärahoitusta ja toimenpiteet toimeenpannaan osana hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnitelmaa ja tulosohjausta. Kukin ministeriö arvioi mahdollisuudet toimenpiteiden toteuttamiseen rahoituskehysten puitteissa. Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä toimi ohjelman toimeenpanon johtoryhmänä. Sosiaali- ja terveysministeriön johtama Lähisuhde- ja perheväkivallan vähen-

tämisen poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä (LÄPE) vastasi kunkin hallinnonalan toimenpiteiden toteutumisen seurannasta. Ohjelman toteutumista on levitetty myös edellisen hallituksen ohjelmaan, sekä tasa-arvo-ohjelmaan.

5.3 KIIREELLISIMMÄT TOIMIEN YHTEENSOVITTAMISEEN LIITTYVÄT TOIMENPITEET

Istanbulin sopimus edellyttää kansallisen toimeenpano-ohjelman laatimista. Toimeenpano-ohjelma tulisi laatia yhteensovittamiselimen toimesta heti, kun sellainen saadaan asetettua. Tulevaan toimeenpano-ohjelmaan tarjoavat evästystä ja materiaalia esimerkiksi Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman ulkopuolisen toimittama arvioreportti, järjestöjen laatima Istanbulin sopimuksen varjotoimeenpano-ohjelma sekä tämä loppuraportti.

Istanbulin sopimuksen tavoitteena on kokonaisvaltaisen toiminnan aikaansaaminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi tehokkaalla monitoimijayhteistyöllä, joka yhtäältä panostaa väkivallan ennaltaehkäisyyn ja toisaalta samanaikaisesti mahdollistaa väkivallan uhreille riittävät tukipalvelut. Monialaisen yhteistyön onnistuminen edellyttää selkeitä prosesseja, kaikille toimijoille suunnattuja ohjeistuksia ja riittävää ammattilaisten kouluttamista käyttämään ohjeistuksia. Käytännössä tätä monitoimijayhteistyötä esimerkiksi väkivallan riskin arvioimiseksi ja uhrin turvallisuuden parantamiseksi tehdään jo yli 90 kunnan alueella Suomessa toimivissa MARAK-työryhmissä. Nämä työryhmät sekä muut olemassa olevat väkivallan ehkäisyyn ja uhrien auttamiseen keskittyvät moniviranomaisyhteistyökäytännöt kuten Ankkuri, sekä vielä toistaiseksi varsin hajanaiset väkivaltaa todistamaan joutuneille lapsille sekä väkivallan tekijöille suunnatut palvelut tulisi suunnitelmallisesti saattaa valtakunnallisiksi ja viedä toiminta muodostettaviin rakenteisiin osaksi pysyvää väkivallan vastaista työtä. Toimien yhteensovittamiselle ja käytäntöjen valtakunnallistamiselle tulisi osoittaa niiden toimeenpanoa varten riittävät resurssit.