

AI FI 5/2020
13.2.2020

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

Kannanotto luonnoksesta hallituksen tasa-arvo-ohjelmaksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa jo valmistelun aikaisessa vaiheessa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Tasa-arvo-ohjelmaluonnoksessa on huomioitu monipuolisesti erilaisia tasa-arvon kannalta keskeisiä teemoja. Erityisesti Amnesty kiittää siitä, että naisiin kohdistuva väkivalta on tunnistettu yhdeksi suurimmista ihmisoikeusongelmista Suomessa. Ohjelmaluonnoksessa on myös nostettu esiin moniperustaisen syrjinnän haasteita, kuten maahanmuuttajataustaisten tyttöjen, joiden äiti on työtön tai työvoiman ulkopuolella, heikompi koulumenestys, transnuorten kokema häirintä ja vammaisiin naisiin kohdistuva väkivalta. **Ehdotetut toimenpiteet eivät kuitenkaan aina tunnu puuttuvan niihin haasteisiin, jotka tilannekuvas-
sessa nostetaan esiin.** Esimerkiksi maahanmuuttajanaisten ja vammaisten naisten kokeman väkivallan poistamiseksi ei ehdoteta nimenomaisia toimenpiteitä.

Tasa-arvo-ohjelmassa tulisi olla myös nykyistä enemmän ennaltaehkäisyyn painottuvia toimenpiteitä ja huomioida, että tasa-arvotyötä pitää tehdä kaikkien sukupuolten kanssa.

Mitkä teemat ja toimet ovat mielestänne välttämättömiä tasa-arvo-ohjelmassa?

Kaikki ohjelmaluonnoksessa esille nostetut teemat ja toimet ovat tärkeitä.

Ohjelmaluonnoksessa ei tällä hetkellä käsitellä juurikaan sosiaalioikeuksien piiriin kuuluvia asioita, kuten eroja terveydentilassa tai sosiaaliturvan riittävydessä. Esimerkiksi vuoden 2019 kouluterveyskyselyn perusteella tytöt kokevat enemmän mielenterveyden ongelmia kuin pojat ja erot ovat suurentuneet vuodesta 2017.¹ Sen sijaan poikien itsemurhat ovat huomattavasti tyttöjen itsemurhia yleisempiä.² Näihin asioihin on tietysti tartuttava sote- ja sosiaaliturvauudistuksissa, mutta toisaalta tällaisten suurten uudistusten valmistumista ei pidä jäädä odottamaan. Tasa-arvotyötä on tehtävä jatkuvasti.

¹ Kouluterveyskyselyn tuloksia osoitteessa <https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tutkimustuloksia>.

² Tilastokeskuksen luvut osoitteesta http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_ter_ksyyt/statfin_ksyyt_pxt_11by.px/.

Amnesty pitää hyvänä kirjauksia henkiötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopumisesta sekä inter-sukupuolisten lasten itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja lasten ei-lääketieteellisesti välttämättömästä sukuelinkirurgiasta luopumisesta. Tasa-arvo-ohjelmaan tulisi kirjata myös ns. kolmannen sukupuolimerkin mahdollisuus.

Sen sijaan translasten ja -nuorten tasa-arvo uhkaa jäädä toteutumatta, kun heidät rajataan sukupuolen juridisen vahvistamisen ulkopuolelle. **Translasten ja -nuorten kohdalla lainsäädäntöä ja toimenpiteitä tulisi ohjata lapsen etu, yksilöllisesti arvioituna.** Kuten luonnoksessa todetaankin, sateenkaarinuoret kokevat enemmän ahdistusta ja muutenkin kokivat terveydentilansa huonommaksi kuin muu väestö. Terveysaasteet johtuvat yhteiskunnan rakenteista ja asenteista, sateenkaarinuoriin kohdistuvasta syrjinnästä ja väkivallasta. Translasten ja -nuorten kokemia mielenterveyshaasteita ja syrjintää voitaisiin vähentää sillä, että translapset ja -nuoret saisivat tarvitsemaansa tukea, oli se sitten lääketieteellistä hoitoa tai juridinen sukupuolen vahvistaminen. Translapset ja -nuoret, kuten sateenkaari-ihmiset yleisemminkin, tarvitsevat osaavaa tukea terveytensä edistämiseen ja ylläpitämiseen. Olennainen tasa-arvotoimenpide olisi siten mielenterveyspalveluihin panostaminen ja terveysammattilaisten kouluttaminen kohtaamaan sateenkaari-ihmisiä niin, että nämä saisivat kulloinkin tarvitsemaansa apua.

Amnesty katsoo, että monia ehdotettuja toimia tulee tarkentaa lopullisessa ohjelmassa. Esimerkiksi lähestymiskieltolainsäädännön uudistamisen osalta olisi hyvä konkretisoida uudistuksen tärkeimpiä päämääriä: Amnesty on suosittanut muun muassa lähestymiskiellon maksullisuuden poistamista ja kannattanut määrätyn lähestymiskiellon valvonnan tehostamista sähköisen valvonnan kautta.³ Samalla vastuun valvonnasta on siirryttävä enemmän viranomaisten harteille, sillä lähestymiskiellolla suojatut ovat kokeneet raskaaksi velvollisuuden raportoida toistuvista rikkomuksista aina erikseen.⁴

Myös vanhemmuuslain tärkeimpiä sisältöjä ja päämääriä olisi hyvä konkretisoida. Suhtautumista vanhempiin, joiden sukupuoli ei vastaa mies-nais-jaottelua, ja perheisiin, joissa on enemmän kuin kaksi vanhempaa, pitäisi tarkentaa. Ohjelmaluonnoksessa todetaan, että erilaiset perhemallit ovat yhtä arvokkaita, mutta samalla puhutaan 'isistä ja äideistä' ja 'molemmista vanhemmista'.

Ohjelmaluonnoksessa ei käsitellä nimenomaisen ihmisoikeus- ja tasa-arvokasvatuksen ja -koulutuksen roolia tasa-arvon edistämässä. Amnesty pitää tärkeänä, että perusopetukseen ja toisen asteen opetukseen sisältyy opetusta tasa-arvosta ja syrjimättömyydestä ihmisoikeutena, Suomen tasa-arvohaasteista sekä sukupuolen moninaisuudesta. Opetuksen tavoitteena on oltava, että oppilaat ja opiskelijat tunnistavat syrjiviä yhteiskunnallisia normeja ja oppivat kyseenalaistamaan niitä. Myös sensitiivinen, ikäluokalle sopiva ja molemminkeskistä suostumusta painottava seksuaalikasvatus on tasa-arvokasvatusta, jolla ehkäistään seksuaalista väkivaltaa. Opettajien osaaminen tällä saralla on varmistettava jo opettajankoulutuksessa sekä työelämässä olevien opettajien täydennyskoulutuksella. Tasa-arvokasvatus ja -koulutus vaatii myös opetusmateriaalien tarkastelua ja muokkaamista niin, että ne osaltaan purkavat syrjiviä normeja.⁵

Ihmisoikeusperustaisuuden, mukaan lukien tasa-arvon, tulee näkyä poikkileikkaavasti oppilaitosten hallinnossa ja päätöksenteossa, niiden muodostamien yhteisöjen sosiaalisessa kanssakäymisessä, opetussuunnitelmissa ja -metodeissa, sekä oppilaitosten fyysisissä tiloissa ja sosiaalisessa ympäristössä. Ihmisoikeusperustaisuudella tarkoitetaan ihmisoikeuksista kertomista, niihin kasvattamista, sekä

³ Amnesty International Suomen osaston lausunto on saatavissa osoitteessa https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/frantic/amnesty-fi/2019/04/23122803/Lausunto-AI-FI-24_2019_OM-l%C3%A4hestymiskiellon-tehostamista-koskeva-arviointimuistio.pdf.

⁴ Tutkimus saatavissa [https://tuhat.helsinki.fi/portal/en/projects/poems-mapping-the-l\(d0c3764f-b7f2-4be6-ab32-a90990bb8a36\).html](https://tuhat.helsinki.fi/portal/en/projects/poems-mapping-the-l(d0c3764f-b7f2-4be6-ab32-a90990bb8a36).html). Lisäksi Johanna Niemi ja Sini Majlander ovat julkaisseet tutkimukseen pohjautuvan artikkelin "Ja... minä jäin henkiin" – lähestymiskiello ja suojeletarkoitus. Lakimies 6/2017, s. 747-766.

⁵ Amnesty Internationalin kansainvälinen sihteeristö on tuottanut oppaan opetuksen ihmisoikeusperustaisuudesta. Opas sisältää yleisten periaatteiden lisäksi myös yksityiskohtaisempia ehdotuksia koulu yhteisön ihmisoikeusperustaisuuden rakentamiseksi sekä toiminnallisia metodeja, joiden kautta havainnollistaa oppilaitosten nykytilaa ja tavoitteita. *Human rights friendly schools toolkit* löytyy osoitteesta <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3266092017ENGLISH.PDF>.

toimimista ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. **Tasa-arvo ei synny itsestään, ja siksi koulujen ja muiden oppilaitosten resurssit tasa-arvotyön tekemiseen on varmistettava.**

Seksuaalirikoslainsäädännön uudistamisessa on huomioitava kansainvälisten sopimusten velvoitteet. Amnesty kannattaa raiskauksen määritelmän muuttaminen suostumuksen puutteeseen perustuvaksi. **Suostumusperustaisuuden onkin läpäistävä koko rikoslain 20 luku.** Esimerkiksi nykyinen pykälä seksuaalisesta ahdistelusta kattaa vain koskettelemalla tehdyt teot, vaikka Istanbulin sopimus velvoittaa säätämään rangaistavaksi myös sanallisesti ja sanattomasti tehdyt, seksuaalista autonomiaa loukkaavat teot. Myös laitoksissa asuvien naisten seksuaalisen autonomian täysimääräinen toteutuminen on varmistettava siirtämällä seksuaaliseksi hyväksikäytöksi luokitellut teot raiskausrikoksen piiriin. Lisäksi uudistuksessa on huomioitava seksuaalisen toiminnan tapahtuminen verkkovälitteisesti.

Rikoslain uudistuksissa ja sosiaalipolitiikassa on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Esimerkiksi asunnottomien naisten riski joutua seksuaalisen väkivallan uhriksi on moninkertainen verrattuna miehiin tai muuhun naisväestöön. Kuten ohjelmaluonnoksessa nouseekin esiin, sama koskee myös vammaisia sekä tyttöjä ja nuoria naisia. Väkivallan riski on kohonnut myös maahanmuuttajanaisilla. Nämä ryhmät tarvitsevat heille suunnattuja palveluja.

Lainsäädäntöuudistus ei kuitenkaan itsessään takaa oikeuksien toteutumista. Amnesty osoitti viime vuonna julkaisemassaan tutkimuksessa muun muassa, että raiskausmyytit ja sukupuolistereotyyppit vaikuttavat edelleen näytön arviointiin raiskausrikoksissa.⁶ **Poliisit, syyttäjät, tuomarit ja lautamiehet tarvitsevat koulutusta raiskausrikosten sensitiivisesta käsittelystä sekä uhripsykologiasta seksuaalirikostapauksissa.** Rikosprosessia on muutoinkin kehitettävä prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden⁷ vahvistamiseksi ja uhrinäkökulmaa on vahvistettava rikosprosessissa kauttaaltaan.

Amnestyn näkemys on, että lähisuhdeväkivallan sovittelu on keskeytettävä, kunnes sovitteluprosessin arviointi ja kehittäminen on saatu päätökseen.⁸ Arvioinnissa on otettava huomioon kansainväliset normit. Esimerkiksi Istanbulin sopimuksen mukaan sovittelukäytännöt eivät saa johtaa lähisuhteessa tapahtuvien rikosten palautumiseen yksityisasioksi, vaan uhreilla tulee olla sovitteluun osallistumisesta huolimatta tasavertainen mahdollisuus oikeudenkäyntiin.⁹ Lähisuhdeväkivallan sovittelun ei siksi tule missään tilanteessa korvata huolellista esitutkintaa, saati muuta rikosprosessia. Väkivaltarikoksen kohdistamisen entiseen tai nykyiseen puolisoon, seurustelukumppaniin tai perheenjäseneseen tulee olla Istanbulin sopimuksen 46 artiklan mukaan koventamisperuste. Myös tämä puhuu lähisuhdeväkivallan sovittelua vastaan.

Rikosoikeudellisen prosessin päätyttyä osapuolille voidaan tarjota sovittelumahdollisuus, jos väkivallan uusiutumisen riskiä ei ole. Toistuvaa väkivaltaa ei kuitenkaan tule sovittaa. Lähisuhdeväkivalta on useimmiten toistuvaa ja kehämäistä, etenkin kun kyse on parisuhdeväkivallasta, joten käytännössä uhri ei voi olla tekijän kanssa tasavertaisessa asemassa sovittelutilanteessa. Nykyinen sovittelukäytäntö vaarantaa lähisuhde- ja parisuhdeväkivallan uhrien – tyypillisesti naisten – oikeusturvan ja oikeuksien toteutumisen, niin prosessin aikana kuin sen jälkeen. Tämä on tasa-arvo- ja ihmisoikeusongelma, jonka ratkaisun viivästymisen hinnan maksavat väkivaltaa lähi- ja parisuhteessaan kokevat.

⁶ Tutkimus Oikeuksien arpapeli on luettavissa osoitteessa https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/frantic/amnesty-fi/2019/03/06061152/Oikeuksien-arpapeli_final.pdf.

⁷ Prosessuaalinen oikeudenmukaisuus rikosten uhrien näkökulmasta tarkoittaa kiteytetysti reilua ja tasapuolista kohtelua, ja sitä, että he ovat tietoisia prosessin eri vaiheista (oikeusvarmuuskysymys) ja tuntevat tulevaisuutta kuulluksi. Tätä kutsutaan myös menettelylliseksi oikeudenmukaisuudeksi. Uhrin kannalta kielteinenkin lopputulos on helpompi hyväksyä, jos se koetaan tehdyn reilusti ja osapuolia tasapuolisesti kuullen. (Honkatukia 2011)

⁸ Amnestyn lausunto sovittelutyöryhmän raportista on saatavissa osoitteessa https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/frantic/amnesty-fi/2019/03/01075034/Lausunto-sovitteluty%C3%B6ryhm%C3%A4n-raportista-STM-449_2019_AI-FI-06_2019_.pdf.

⁹ Istanbulin sopimuksen selitysmuistio, kohta 252. Saatavissa osoitteessa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a>.

Amnesty odottaa mielenkiinnolla seksuaalisen häirinnän vastaisia toimenpide-ehdotuksia. Olennaisia häirinnän vastaisia toimenpiteitä ovat ainakin rikoslain muuttaminen niin, että myös sanalliset ja sanatomat (eleillä toteutetut), seksuaalista autonomiaa loukkaavat teot tulevat rangaistaviksi, sekä poliisin, syyttäjänlaitoksen ja tuomioistuinten resurssien ja koulutuksen turvaaminen. Amnesty kannattaa väkivallan ja häirinnän vastaisen ILO-sopimuksen mahdollisimman pikaista ratifiointia.

Amnesty kiittää siitä, että ohjelmaluonnoksessa on mainittu verkkohäirintä ja -vaino. Ohjelma tarvitsisi tältä osin kuitenkin tarkennuksia siihen, millaisia konkreettisia toimenpiteitä on tarkoitus toteuttaa.

Mikäli ohjelmaan otetaan mukaan myös seksityön saralla tehtävä politiikka, on tämän politiikan lähtökohtana oltava seksityötä tekevien ihmisten oikeudet, turvallisuus ja hyvinvointi. Amnesty käyttää käsitettä 'seksityö' tarkoittaessaan aikuisten välistä, molemminpuoliseen suostumukseen perustuvaa seksiä, josta maksetaan rahallinen tai muunlainen vastike. Seksityötä tekevät ovat erityisen haavoittuva ryhmä: heidän riskinsä joutua muun muassa fyysisen ja seksuaalisen väkivallan, ihmiskaupan, uhkailun ja kiristyksen, häirinnän ja syrjinnän uhriksi on moninkertainen verrattuna muuhun väestöön. Lisäksi he saattavat kärsiä terveyspalvelujen heikommasta saatavuudesta ja syrjinnästä terveydenhuollossa.

Amnesty vastustaa seksin oston kriminalisointia sellaisenaan, sillä tällainen politiikka johtaa herkästi seksityötä tekevien naisten marginalisoitumiseen. Seksityön liittäminen rikokseen, vaikka seksityöntekijää ei katsottaisi rikoksentehtäjäksi, voi nostaa seksityöntekijöiden kynnystä hakea apua esimerkiksi poliisilta tai terveydenhuollosta ja vaikeuttaa heidän järjestäytymistään ja yhteistyötä muiden kanssa. Seksin oston kriminalisoinnin sijaan Amnesty kannattaa sosiaalipolitiikkaa, jolla vähennetään naisiin kohdistuvaa painetta turvautua seksityön tekemiseen, sekä sellaisten lakien vahvistamista, joilla vastustetaan hyväksikäyttöä, väkivaltaa ja ihmiskauppaa. **Seksityöntekijöitä edustavat järjestöt ja verkostot on otettava mukaan heitä koskevan politiikan laatimiseen.**

Mitä läpileikkaavia teemoja ja näkökulmia ohjelmassa tulisi olla mukana?

Tasa-arvo-ohjelman toimenpiteet on resursoitava riittävällä tavalla. Tasa-arvo ei synny itsestään. Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet vaativat lisäresursseja. Amnesty kiittää hallitusta siitä, että hallitusohjelmassa on luvattu nostaa uhrien tukipalvelut Euroopan neuvoston suosittelemalle tasolle. Tämä vaatii rahallista panostusta muun muassa turvakotipaikkoihin, Seri-keskusten perustamiseen ja toimintaan sekä kolmannen sektorin tuottamiin palveluihin. Esimerkiksi Seri-keskukset tulisi resursoida niin, että tällä hetkellä sovellettava yhden kuukauden aikaraja voidaan poistaa tai sitä voidaan ainakin pidentää. Myös nais erityisten palvelujen¹⁰ sekä poikien ja miesten kanssa tehtävän työn¹¹ rahoitus on turvattava. Lisäksi Tasa-arvovaltuutetun toimiston toimintamäärärahoja on nostettava vastaamaan toimiston toimivallan ja tehtävien laajuutta ja työn määrää.

Myös poliisin, syyttäjänlaitoksen ja tuomioistuinten toiminta on resursoitava niin, että rikosten käsittelyä voidaan parantaa ja käsittelyaikoja lyhentää. Tämä on erityisen tärkeää seksuaalirikosten kohdalla, koska uhrin toipumisprosessi alkaa vasta, kun rikosprosessi päättyy. Lisäksi näissä rikoksissa todistelu perustuu usein vahvasti osapuolten suulliselle todistelulle. Tällaisen todistelun laatu heikkenee nopeasti ajan kuluessa. Resurssien on turvattava se, että poliisi ja oikeuslaitos pystyvät puuttumaan myös sellaiseen rikollisuuteen, joka ei välttämättä aiheuta välitöntä vaaraa tai haittaa, kuten verkossa tapahtuvaan häirintään ja uhkailuun.

Amnesty pitää hyvänä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista ja sukupuolivaikutusten arviointia kaikessa valtion toiminnassa. **Viranomaiset – kuten muutkin yhteiskunnalliset toimijat – tarvitsevat myös koulutusta, jotta tasa-arvotyö olisi vaikuttavaa.**

¹⁰ Nais erityisiä palveluja väkivaltaa kokeneille tuottavat Suomessa esimerkiksi Tyttöjen talot, Monika-Naiset liitto ry sekä Naisten Linja Suomessa ry.

¹¹ Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi Poikien talot ja Lyömätön Linja Espoossa.

Ehdotuksia ohjelman seurantaan?

Ohjelmaluonnoksen johdannossa asetetaan tavoitteeksi nostaa Suomi tasa-arvon kärkimaaksi. Tämä on erinomainen visio. **Luonnoksesta kuitenkin puuttuu konkreettiset, kunnianhimoiset tavoitteet, joihin ohjelman toteuttamisella pyritään.** Kuinka paljon naisiin kohdistuva väkivalta vähenee ohjelmakauden aikana? Entä transnuorten kokema häirintä? Tavoitteiden asettelu auttaisi myös ohjelman seurannassa ja seuraavan tasa-arvo-ohjelman luomisessa. Tavoitteiden kautta voitaisiin myös kohdentaa lisäresursseja tarpeellisiin toimiin ohjelman kuluessa, jos jonkin tavoitteen saavuttaminen ei edisty toivotulla tavalla. Tätä varten olisi luotava tasa-arvomittareita, joiden avulla tilannetta voidaan seurata. Johdannossa voisi myös tarkentaa, tavoitteleeko hallitus tasa-arvon parantamista perheiden sisällä vai perheiden välillä vaiko molempia.

Tasa-arvosuunnitelmien pakollisuus kaikilla koulutusasteilla on hyvä asia. Suunnitelmien laatua ja vaikuttavuutta tulisi kuitenkin arvioida säännöllisin väliajoin. Lakisääteisten velvoitteiden hyöty jää vähäiseksi, jos niiden toimeenpano on puutteellista.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Otava Piha
Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä

Lisätietoja antaa: Otava Piha, 044 7866789, otava.piha@amnesty.fi