Lakivaliokunta

15.10.2019

AIFI 47/2019

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

Amnestyn lausunto lakivaliokunnan avoimeen kuulemiseen Suostumus2018-kansalaisaloitteesta (KAA 2/2019 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tukeen. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti muun muassa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan ja seuraa myös Suomessa vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleisiä huomioita Suostumus2018 -kansalaisaloitteesta

Suostumus2018-kansalaisaloite on edistyksellisen ihmisoikeuskehityksen kirittäjä. Kansalaisaloite on syventänyt yleistä ymmärrystä seksuaalisesta itsemääräämisoikeudesta luovuttamattomana ihmisoikeutena. Kansalaisaloitteen sisältö heijastaa kehitystä, joka on ollut — ja on — nähtävissä kansainvälisoikeudellisessa ja akateemisessa kontekstissa.

Suomessa Amnesty on vaatinut seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistusta ja seksuaalirikosten ankkuroimista suostumuksen puutteeseen vuodesta 2008.[1] Raportissamme Oikeuksien arpapeli (2019) esitimme jälleen tämän vaatimuksen uuden tutkimuksemme tuloksiin perustuen.[2]

Eduskunnassa suostumusperustaisuuteen siirtymisestä on keskusteltu aiemminkin. Rikoslain 20 luvun uudistusten käsittelyn yhteydessä vuonna 2014 perustuslakivaliokunta totesi suostumuksen puuttumiseen perustuvan kirjoitustavan korostavan raiskauksen luonnetta seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien loukkauksena.[3] Myös kansalaisaloitteen sisältöä perustellaan samoin argumentein.

Kansalaisaloite on vaikuttanut oikeudelliseen kehitykseen jo nyt. Oikeusministeriö on nimittänyt työryhmän, jonka toimeksiantona on valmistella seksuaalirikoslain kokonaisuudistusta. Hallitus on kirjannut ohjelmaansa kokonaisuudistuksen lähtökohdiksi koskemattomuuden ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden. Hallitus on sitoutunut muuttamaan rikoslain raiskausmääritelmän suostumuksen puutteeseen perustuvaksi, oikeusturvasta huolehtien. Ilman Suostumus2018-aloitetta tätä kehitystä ei kenties olisi nähty, tai ainakaan se ei olisi edennyt sillä rivakkuudella, millä uudistuksia nyt valmistellaan.

Suostumus2018-kansalaisaloitteen ehdotus lain muotoiluksi on monin eri tavoin edistyksellinen. Suostumuksen puutteen nostaminen tunnusmerkistöön, vapaaehtoisuutta rajoittavien olosuhteiden laaja

---

[1] https://www.amnesty.org/en/documents/ACT77/001/2010/en/

[2] https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/frantic/amnesty-fi/2019/03/06061152/Oikeuksien-arpapeli_final.pdf

[3] Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2014 vp, s.5.

tutkiminen, väkivallan tekijän vastuuttaminen suostumuksen selvittämisessä, valta-aseman hyväksikäytön tunnistaminen rangaistusta ankaroittavana tekijänä[4] ja 20 luvun eri pykälien päällekkäisyyden tunnistaminen — tämä kaikki on huomioitu aloitteessa.

Olennaisinta on se, että Suostumus2018-kansalaisaloite on tunnistanut seksuaaliväkivaltaa kokeneen ihmisen kokemusten moninaisuuden ja haavoittavuuden. Julkisessa keskustelussa ja suljetuissa ryhmissä viesti on ollut selkeä: seksuaaliväkivallan uhrit ja selviytyjät ovat kokeneet tulleensa kuulluksi ja ymmärretyksi.

Seksuaalirikosten yleisyydestä, oikeusprosessin tehostamisen ja ilmoituskynnyksen madaltamisen välttämättömyydestä

Merkittävä osa seksuaalirikollisuudesta on piilorikollisuutta ja vain hyvin harva tapaus käsitellään tuomioistuimissa. Uhritutkimukset kartoittavat piilorikollisuuden laajuutta, mutta mikään tutkimus ei anna absoluuttista tietoa seksuaaliväkivallan uhrien lukumäärästä.

Kansallisen rikosuhritutkimuksen mukaan vuosittain noin 2 prosenttia yli 15-vuotiaista naisista kokee seksuaalista väkivaltaa tai sen yrityksen. Väkilukuun suhteutettuna tämä tarkoittaa hieman yli 45 000 naista, joka vuosi. Osuus on pysynyt samana vuosina 2013-2017. EU:n perusoikeusviraston vuonna 2014 julkistaman tutkimuksen mukaan 3% Suomen valtion alueella olevista naisista kokee vuosittain seksuaalista väkivaltaa. Väkilukuun suhteutettuna tämä on hieman yli 61 000 naista[5].

Poliisin tietoon tuli vuonna 2018 yhteensä 3 779 seksuaalirikosta, joista 1 393 raiskausrikoksia, 1 373 lapsen seksuaalisia hyväksikäyttörikoksia ja 1013 muita seksuaalirikoksia[6]. Ilmoitusten määrä on ollut kasvussa. Vuonna 2018 kuitenkin vain 371 syytettä seksuaalisesta väkivallasta[7] luettiin syyksi käräjäoikeuksissa. Langettavaan tuomioon päätyy siis noin 0,7 prosenttia seksuaalisesta väkivallasta.

Uhritutkimusten tulosten ja poliisin tietoon tulleiden rikosten määrän suuri ero on huolestuttava. Ero kertoo muun muassa siitä, että kynnys ilmoittaa seksuaalirikoksesta on suuri. Amnestyn Suomen osaston ja Lapin yliopiston tekemän mielipidekyselyn (2010) vastaajista 60 % kertoi, että luottamus oikeuslaitoksen kykyyn kohdella raiskauksen uhreja oikeudenmukaisesti on joko vähäinen tai olematon.[8]

Kaikki keinot, joilla seksuaalirikosten ilmoituskynnystä voidaan madaltaa ovat tarpeen. Suostumusperustainen raiskauslainsäädäntö edesauttaa tätä, koska määritelmä, joka vastaa paremmin uhrin kokemusta seksuaaliväkivallasta, auttaa häntä hahmottamaan, että häneen on kohdistunut rikos. Lisäksi suostumusperustainen määritelmä vahvistaa ymmärrystä siitä, että jokainen saa itse määrätä omasta kehostaan: hänellä on oikeus saada tätä itsemääräämisoikeutta loukannut tekijä vastuuseen.

Erityisen tärkeä ilmoituskynnyksen madaltumiseen vaikuttava seikka liittyy seksuaaliväkivaltaan liitettyyn häpeään. Lakimuutos edesauttaa kulttuurin muutosta, jossa uhrit voivat puhua kokemuksestaan ilman häpeää tai itsesyytöksiä.

Oikeuksien arpapeli -tutkimukseemme perustuvat havainnot

Kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukaan seksuaalinen väkivalta, mukaan lukien raiskaus, tulisi määritellä uhrin suostumuksen puutteen kautta.[9] Esimerkiksi Istanbulin sopimuksen artikla 36 asettaa

---

[4] Ks. Istanbulin sopimuksen 46 artikla.

[5] Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2018 lopussa Suomessa oli 2 050 912 naista.

[6] Tilastokeskuksen Rikos- ja pakkokeinotilasto ja Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset -tilasto.

[7] Raiskausrikokset, seksuaalinen hyväksikäyttö, seksuaaliseen tekoon pakottaminen, seksuaalinen ahdistelu ja seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö sekä näiden rikosten yritykset.

[8] https://www.amnesty.fi/asenne-esiin-mielipidekysely/

[9] Ks. Istanbulin sopimus 36 artikla ja selitysmuistion kohta 191, CEDAW-komitean General Recommendation No. 35, kohta 33. Ks. myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus No. R (2002) 5, hyväksytty 30.4.2002, ja

selkeän velvoitteen: raiskauksen tunnusmerkistön on tunnistettava suostumuksen puute rikoksen keskeisenä määrittäjänä. Seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja yleisemmin ihmisoikeuksien suojan vahvistamisen kannalta olisi keskeistä, että suostumuksen puute mainittaisiin nimenomaisesti lain tasolla.

Suomi on saanut useita suosituksia raiskauslainsäädännön uudistamiseksi. Viimeisimpänä tänä vuonna Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa arvioiva Grevio-asiantuntijaryhmä suositti vahvasti, että Suomi toteuttaa seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen siten, että lainsäädäntö täysimääräisesti tunnistaa vapaaehtoisesti annetun suostumuksen puutteen seksuaalirikosten tunnusmerkistötekijänä.[10] Vastaavia suosituksia ovat antaneet CEDAW-komitea (2016) ja YK:n kidutuksen vastainen komitea (2017).[11] Suomen yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (2017) viisi valtiota suositti Suomea uudistamaan raiskauksen määritelmän niin, ettei väkivalta ole keskeisin määrittävä tekijä.[12] Suomi hyväksyi nämä suositukset.[13]

Amnesty Internationalin 6.3.2019 julkaistu tutkimus Oikeuksien arpapeli[14] osoittaa selvästi, että tosiasiassa tämänhetkisen määritelmän ulkopuolelle jää tapauksia, joissa suostumusta ei ollut. Tällaisen tapauksen lopputulos voi riippua lain tulkitsijasta, sillä syyttäjillä ja tuomareilla on vaihtelevia käytäntöjä sen suhteen, miten tiukasti he tulkitsevat lain sanamuotoa. Esimerkiksi eräs syyttäjä jätti syytteen nostamatta todeten suoraan:

> "Suomalaisen lainsäädännön mukaan sukupuoliyhteyden suorittaminen kiellon vastaisesti ei täytä raiskauksen tunnusmerkistöä, ellei siihen liity ylläselostettuja tunnusmerkistötekijöitä."

Huolestuttavaa on, että moni tällainen tapaus päättyy jo syyttäjän syyttämättäjättämispäätökseen, jolloin uhrilla ei ole valitusoikeutta.

Erityisesti kaksi tulkintaongelmaa nousi esiin. Ensinnäkin, useassa tapauksessa painotettiin uhrin tosiasiallista velvollisuutta vastustaa sukupuoliyhteyttä. Eräässä käräjäoikeuden tuomiossa, jossa syyte raiskauksesta hylättiin, käräjäoikeus totesi:

> "Asianomistaja ei ollut omankaan kertomuksensa mukaan vastustellut tilanteessa vastaajaa vaan pikemminkin hän oli jähmettynyt tilanteeseen ja teeskennellyt nukkuvaa… Kysymys ei tällaisessa tilanteessa ole rikoksesta siitäkään huolimatta, että asianomistaja oli ollut täysin passiivinen ja lähtökohtaisesti sukupuoliyhteyteen haluton…"

Toiseksi, avuttoman tilan, erityisesti pelkotilan, osalta laki on riittämätön. Vaikka laissa tunnistetaan, että pelkotila voi aiheuttaa puolustuskyvyttömyyden, käytännössä pelkotilaan perustuvaa säännöstä sovelletaan erittäin harvoin. Tuomioistuimissa ei tunnisteta tilanteita, jotka ovat todellisuudessa naisille uhkaavia, eikä naisten todellisia reaktioita näihin. Yleensä uhrin pelkotila liittyy vähemmän selvästi uhkaavaan tilanteeseen

---

selitysmuistio Explanatory Memorandum H/Inf (2004), kohta 35, joka vaatii valtioita säätämään rangaistuksen kaikista ilman suostumusta tapahtuvista seksuaalisista teoista, vaikka uhri ei olisi vastustellut. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaus *M.C. v. Bulgaria* (2003), 651, kohdat 164-166. Ks. myös kansainvälisen rikostuomioistuimen Elements of Crimes (2011), Article 7(1)(g)-1 (s. 8), Article 8(2)(b)(xxii)-1 (s. 28), ja Article 8(2)(e)(vi)-1 (s. 36-37).

[10] Grevio, Baseline Evaluation Report GREVIO/Inf(2019)9, kohta 169.

[11] Letter from Xiaoqiao Zou, Rapporteur on Follow-up on Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, to the Permanent Representative of Finland to the United Nations Office at Geneva, 10 August 2016, YH/follow-up/Finland/64, s. 2-3. Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, CAT/C/FIN/CO/7, s. 7.

[12] YK:n ihmisoikeusneuvosto, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Finland, A/HRC/36/8, 14.7.2017, s. 12.

[13] YK:n kidutuksen vastainen komitea, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland Addendum CAT/C/FIN/CO/7/Add.1, s. 6; YK:n ihmisoikeusneuvosto YK:n ihmisoikeusneuvosto, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Finland, Addendum A/HRC/36/8/Add.1, 8.9.2017, s. 3.

[14] Amnesty International, Oikeuksien arpapeli: Naisiin kohdistuvat raiskaukset ja uhrin oikeuksien toteutuminen Suomessa, 6.3.2019. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/frantic/amnesty-fi/2019/03/06061152/Oikeuksien-arpapeli_final.pdf

kuin hallituksen esityksessä annetussa esimerkissä: ”asuntoon murtautuva henkilö voi saada toisen sellaiseen pelkotilaan, jossa tämä alistuu vasten tahtoaan sukupuoliyhteyteen, vaikka nimenomaista uhkausta ei esitetäkään”.[15] Tuomioistuimissa uhrit ovat vedonneet pelkotilaan muun muassa silloin, kun tekijän aloite on ollut yllättävä tai itsepintainen, kun uhri ei ole tuntenut tekijää hyvin eikä tiennyt, miten tekijä reagoisi vastustukseen, kun uhrin yösija on ollut tekijän hyväntahtoisuudesta riippuvainen, kun uhrilla on ollut aiempia kokemuksia seksuaalisesta väkivallasta ja kun uhri on nuori ja kokematon seksuaalisessa kanssakäymisessä.

Amnesty Internationalin analyysi osoitti, että – tulkitsijasta riippuen – raiskauksen määritelmä ei välttämättä kata seuraavanlaisia tilanteita:

- Uhri oli passiivinen tai vain puoleksi tiedostavassa tilassa, esimerkiksi puoliunessa, humalassa tai lamaantunut pelosta, eikä vastustellut, eikä tekijä käyttänyt väkivaltaa, mutta uhri ei myöskään ollut tiedottomassa tai muutoin avuttomassa tilassa.
- Uhri kielsi tekijää tai pyysi tätä lähtemään, mutta tekijä jatkoi tästä huolimatta. Kun uhri ei vastustellut fyysisesti, tekijän ei tarvinnut käyttää fyysistä väkivaltaa.
- Sukupuoliyhteys tapahtui niin äkillisesti, ettei uhrilla ollut mahdollisuutta reagoida.
- Uhri perui suostumuksensa kesken seksin, mutta tekijä ei lopettanut.
- Uhri alistui sukupuoliyhteyteen tekijän painostuksen alaisena, esimerkiksi jos tekijä kiristi uhria tai käytti muita kuin väkivaltaisia uhkauksia.

Johtotähtenä lainsäädäntötyössä on oltava seksuaaliväkivallan uhrien oikeuksien täysi toteutuminen

Amnesty suosittaa, että toteutetaan seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa raiskaus ja muut seksuaalirikokset määritellään keskeisesti uhrin suostumuksen puutteen kautta. Olennaista on oltava suostumuksen puuttuminen, ei uhrin kyky antaa suostumusta. Suostumuksen puutetta on arvioitava tilanteen luomassa kontekstissa, kansainvälisten ihmisoikeusnormien edellyttämällä tavalla. Suostumus-kansalaisaloitteen esittämä lainsäädäntömalli muistuttaa esimerkiksi Ruotsissa ja Iso-Britanniassa käytössä olevia lakeja, joissa olosuhteiden arviointia on painotettu.

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeussopimukset jättävät valtioiden harkintaan, miten suostumusperustainen lainsäädäntö toteutetaaan. Suostumus on vapaaehtoinen ja jatkuva yhteisymmärrys seksuaaliseen kanssakäymiseen osallistumisesta ja sen voi perua milloin tahansa. Sekä Istanbulin sopimus että kansainvälinen rikosoikeus tunnistavat, että suostumuksen arvioinnissa on huomioitava olosuhteet joissa suostumus annetaan.[16]

Raiskausrikoksen tutkiminen vaatii olosuhteiden sensitiivistä ja tapauskohtaista arviointia sen selvittämiseksi, onko uhri suostunut seksuaaliseen kanssakäymiseen vapaaehtoisesti. Tällaisen arvioinnin pitää tunnistaa seksuaalisen väkivallan uhrien erilaiset reagoimistavat eikä arvio saa perustua siihen, mitä pidetään uhrille tyypillisenä käyttäytymisenä. Laintulkinnat eivät myöskään saa perustua sukupuolistereotypioille tai myyteille miesten ja naisten seksuaalisuudesta.[17]

Suostumusperustainen lainsäädäntö tekisi raiskauksena rangaistavaksi tekoja, jotka eivät ole tällä hetkellä lainkaan rangaistavia tai joita rangaistaan seksuaalisena hyväksikäyttönä tai seksuaalisena ahdisteluna. Näin raiskauksen määritelmän laajentaminen vähentäisi rankaisemattomuutta ja myös johtaisi kovempiin rangaistuksiin.

---

[15] HE 216/2013 vp, s. 6.

[16] Ks. Istanbulin sopimuksen 36 artikla ja International Criminal Court, “Elements of Crimes” (2011), yllä alaviitteessä 9 viitatut. Ks. myös International Criminal Court, “Rules of Procedure and Evidence”, UN Doc ICC-ASP/1/3 (2002), Rule 70(a), (b) and (c).

[17] Istanbulin sopimuksen selitysmuistio, kohta 192.

***

Lainsäädäntö on merkittävä muutosagentti yhteiskunnassa: se ei pelkästään heijasta vaan rakentaa oikeudellista todellisuutta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan yksin riitä takaamaan uhrien oikeuksien toteutumista ja väkivallan vähentymistä.

Oikeuksien toteutumisen vahvistaminen vaatii koulutusta eri toimijoiden piirissä. Koulutusta tarvitsevat eritoten viranomaiset.

Suostumus 2018-kansalaisaloite on vaikuttava ja päättäväinen askel kohti seksuaaliväkivaltaa kokeneiden oikeuksien täyttä toteutumista. Myös lainsäätäjien on pidettävä johtotähtenään tämän tavoitteen toteutumista.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Pia Puu Oksanen
Sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija



Otava Piha
Tutkija

Lausunnosta antaa lisätietoja Pia Oksanen: puh. +358 40 833 11 40/ sähköposti: pia.oksanen@amnesty.fi