

Pääministeri Jyrki Katainen
Valtioneuvoston kanslia
00023 Valtioneuvosto

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



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

4.3.2014

Aihe: Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisen yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) ratifiointi

Hyvä pääministeri Jyrki Katainen,

Suomen allekirjoittama Istanbulin sopimus on ensimmäinen nimenomaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sääntelevä Euroopassa sovellettava kansainvälinen sopimusⁱ. Historiallinen sopimus laajentaa valtioiden oikeudellisesti sitovia velvoitteita väkivallan ehkäisemisestä, väkivallan vastaisen työn koordinoinnista ja uhrien auttamisesta. Sopimus toteaa naisiin kohdistuvan väkivallan olevan naisten syrjintää ja yksi vakavimmista sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista. Sopimus velvoittaa valtioita auttamaan kaikkia perheväkivallan uhreja sukupuolesta riippumatta, mutta korostaa sitä, että naiset ja tytöt ovat erityisen heidän sukupuoleensa liittyvän väkivallan uhreja ja usein hyvin haavoittuvaisessa asemassa. Sopimus on myös ensimmäinen ihmisoikeussopimus, jonka tekstissä mainitaan seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti kiellettyinä syrjintäperusteina.

Suomi osallistui hyvin aktiivisesti Istanbulin sopimuksen neuvotteluihin, allekirjoitti sopimuksen ensimmäisten valtioiden joukossa vuonna 2011, ja asetti tavoitteeksi sopimuksen nopean ratifioinnin kymmenen ensimmäisen valtion joukossa. Tätä tavoitetta ei tulla saavuttamaan. Maaliskuuhun 2014 mennessä sopimuksen on ratifioinut jo kahdeksan Euroopan neuvoston jäsenvaltiota ja sopimuksen odotetaan tulevan kansainvälisesti voimaan viimeistään syksyllä 2014.ⁱⁱ

Suomessa sopimuksen ratifioinnin edellyttämiin toimenpiteisiin ei löydy poliittista tahtoa, kuten ulkoministeriön asettaman Istanbulin sopimuksen ratifiointia valmistelleen työryhmän mietinnöstäⁱⁱⁱ käy ilmi. Viime keväänä valmistuneesta työryhmämietinnöstä oli luettavissa viesti, ettei sopimukseen toimeenpanolla olisi Suomessa merkittäviä resurssivaikutuksia, eikä se edellyttäisi lainsäädäntöön merkittäviä muutoksia. Viesti on täysin käsittämätön ottaen huomioon kuinka vakava ihmisoikeusongelma sopimuksen soveltamisalaan kuuluva väkivalta Suomessa on, kuinka riittämätöntä väkivallan vastaisen työn resursointi ja koordinointi on ja kuinka suppeat väkivallan uhrien tukipalvelut ovat. Työryhmämietintöön jätettiinkin poikkeuksellisen paljon eriäviä mielipiteitä^{iv}.

Me allekirjoittaneet järjestöt ja tutkijat katsomme, ettei Suomi voi edetä Istanbulin sopimuksen ratifiointissa ilman, että hallitus esittää uskottavan toiminta- ja rahoitussuunnitelman väkivallan vastaisen työn kehittämiseksi, ml. väkivallan vastaista työtä koordinoivan toimielimen perustaminen ja väkivallan uhrien palveluiden merkittävä kehittäminen. Lisäksi hallituksen on ennen sopimuksen ratifiointia esitettävä suunnitelma sopimuksen edellyttämän lainsäädäntöarvioinnin jatkamisesta.

Pidämme erittäin tervetulleena sitä, että sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt turvakotipalveluiden valtakunnallistamishankkeen ja että hallitus on päättänyt siirtää turvakotien rahoitusvastuun kunnilta valtiolle vuodesta 2015 lähtien. Turvakotipaikkojen lisääminen on kuitenkin vain yksi Istanbulin sopimuksen Suomelle asettamista velvoitteista, eikä se ole missään määrin riittävä toimenpide sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Myös eduskunta on vuoden 2014 budjettimietinnössään esittänyt hallitukselle vaatimuksen siitä, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämät voimavarat on otettava huomioon vuosia 2015-2018 koskevassa kehyspäätyönsä. YK:n kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) toimeenpanoa valvova asiantuntijakomitea kehottaa helmikuussa 2014 antamassaan lausunnossa Suomea ratifioimaan Istanbulin sopimuksen aiotussa aikataulussa ja kiinnittää huomiota useisiin puutteisiin Suomen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä. Puutteiden vuoksi CEDAW-komitea edellyttää, että Suomi toimittaa jälleen lisäraportin naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn edistymisestä vuoden 2016 helmikuuhun mennessä.^{vi}

Istanbulin sopimus velvoittaa, että:

- **Suomi osoittaa riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotojen ehkäisemiseen ja torjumiseen sopimuksen tavoitteiden täytäntöönpanemiseksi** (artikla 8). Myös CEDAW-komitea esittää loppupäätelmässään huolen siitä, ettei Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman (STM 2010:5) toimeenpanoon ole osoitettu riittäviä resursseja ja kehottaa Suomea korjaamaan tilanteen (CEDAW-suositus 19a).
- **Suomi perustaa väkivallan vastaista työtä koordinoivan toimielimen** (artikla 10). Toimielin vastaa väkivallan vastaisen toiminnan yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista, väkivaltaa koskevien tietojen kokoamisesta, tarkastelusta ja tiedottamisesta sekä kansainvälisestä yhteydenpidosta muiden vastaavien toimielinten kanssa. Kuten CEDAW-komitea suosituksissaan (19b) toteaa, koordinaatio on perustettava riittävän korkealle tasolle, jotta se pysty tehokkaasti koordinoimaan eri ministeriöiden vastualueisiin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamista ja sen rahoituksen on oltava riittävä ja jatkuva. STM:n koordinoima lähisuhte- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä ei kykene toteuttamaan koordinaatioelimen tehtäviä ilman merkittäviä lisäresursseja. Ihmiskaupan vastaiseen toimintaan on äskettäin luotu koordinaatiomalli, jonka pohjalta Istanbulin sopimuksen edellyttämää koordinaatioelintä voitaisiin kehittää.
- **Suomi takaa riittävät, laadukkaat, esteettömät ja maantieteellisesti kattavat palvelut kaikille väkivaltaa kokeneille naisille.** Sopimuksen ratifiointi edellyttää väkivallan uhrien erityispalveluiden kehittämistä (artikla 22), auttavan puhelimen perustamista (artikla 24), seksuaalisen väkivallan uhrien palveluiden kehittämistä (artikla 25) sekä turvakotipaikkojen lisäämistä (artikla 23). Sopimus velvoittaa tarjoamaan tukipalveluja samassa tilassa, huomioiden haavoittuvaisessa asemassa olevat henkilöt (artikla 18/3, selitysmuistio). Tämä tarkoittaa matalan kynnyksen tukikeskuksia, joihin jokaisella väkivaltaa kokeneella naisella on esteetön pääsy ilman ajanvarausta, sosiaaliturvatunnusta, rahaa tai Suomen kielen taitoa. CEDAW-komitea toistaa edellä mainitut vaatimukset (Suositus 19f&g). Sopimuksen ratifiointia varten tulee vähintäänkin luoda pääkaupunkiseudulle matalan kynnyksen tukikeskuksen pilotti, jota voitaisiin kehittää ja joka voitaisiin valtakunnallistaa.
- **Suomi arvioi ja tarvittaessa muuttaa lainsäädäntöään niin, että se vastaa Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä velvoitteita.** Analyysi esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kohtaamasta väkivallasta ja syrjinnästä puuttuu ratifiointityöryhmän mietinnöstä lähes kokonaan. Muita olennaisia

sopimuksen kohtia, joiden osalta lainsäädännön tarkastelua on jatkettava ovat muun muassa pakkoavioliittojen kriminalisointi ja mahdollisuus mitätöidä avioliitto (artiklat 37 ja 32), naisten sukuelinten silvonnan kriminalisoinnin lisääminen rikoslakiin (artikla 38, CEDAW-suositus 17)^{vii}, turvapaikkapolitiikan sukupuolisensitiiviset käytännöt, suuntaviivat ja tukipalvelut, ml. mahdollisuus oleskelulupaun lähisuhdeväkivaltatilanteissa (artiklat 59-61), pakkosterilisaation kieltö (artikla 39, CEDAW-suositus 29b-c), seksuaalirikosten määrittely suostumuksen puutteen kautta (artikla 36, CEDAW-suositus 19e) ja ainoastaan asiaan kuuluvan ja tarpeellisen todistelun vastaanottaminen oikeudenkäynneissä (artikla 54), uhrin ja tekijän läheinen suhde rangaistuksen koventamisperusteena (artikla 46), henkisen väkivallan kriminalisointi (artikla 33), sovittelu lähisuhdeväkivaltatilanteissa (artikla 48, CEDAW-suositus 19d) sekä huoltajuutta, tapaamisoikeutta ja turvallisuutta koskevat kysymykset (artikla 31).

- **Suomi ehkäisee naisiin kohdistuvaa väkivaltaa konkreettisin toimenpitein.** Istanbulin sopimuksessa korostetaan väkivallan ehkäisemisen tärkeyttä (luku III), mutta ratifiointityöryhmän mietinnössä väkivallan ehkäisyyn suunnattavat toimenpiteet jäävät sivuosaan. Sopimus painottaa tutkimuksen ja koulutuksen olevan väkivallan ehkäisemisen avainasemassa ja edellyttää valtioita keräämään tietoja väkivallasta ja tukevan väkivaltaa koskevaa tutkimusta (artikla 11). Sopimus edellyttää valtioita myös järjestämään viranomaisille sukupuolisensitiivistä, sukupuolten valtaeroja poistavaa ja sukupuolten moninaisuuden huomioivaa ihmisoikeuskasvatusta, ja lisäämään kyseisen ihmisoikeuskasvatuksen opetussuunnitelmiin kaikilla tasoilla (artiklat 13-15).

Vaadimme hallitusta vastaamaan näihin Istanbulin sopimuksen Suomelle asettamiin velvoitteisiin viipymättä, koska kuten kansalliset uhritutkimukset^{viii} ja Euroopan Unionin perusoikeusviraston maaliskuussa 2014 julkaistava tutkimus^{ix} osoittavat, naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ihmisoikeusongelma. Inhimillisen kärsimyksen lisäksi väkivalta tulee yhteiskunnalle kalliiksi. Suomessa vuonna 2001 tehdyn tutkimuksen mukaan pelkästään parisuhdeväkivallasta aiheutuvat suorat kustannukset ovat vuositasolla noin 90 miljoonaa euroa^x. Tämä on epäilemättä vain varovainen arvio kustannuksista, esimerkiksi Norjan hallituksen käyttämien vuoden 2012 arvioiden mukaan lähisuhdeväkivallasta aiheutuu vuositasolla yhteiskunnalle noin 600 – 800 miljoonan euron kustannukset^{xi}. Tähän suhteutettuna sosiaali- ja terveysministeriön esittämä arvio, jonka mukaan sopimuksen velvoittamien väkivallan uhrien palveluiden ja työtä koordinoivan toimielimen kokonaiskustannukset olisivat vuositasolla noin 40 miljoonaa euroa, on hyvin maltillinen. On käsittämätöntä, ettei hallitus ole vielä sitoutunut sijoittamaan edes tätä summaa väkivallan vastaisen työn kehittämiseen ja uhrien auttamiseen.

Kysymme teiltä:

- Millaisella toiminta- ja rahoitussuunnitelmalla hallitus varmistaa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiselle työlle Istanbulin sopimuksen edellyttävät resurssit, ml. väkivallan vastaista työtä koordinoivan toimielimen perustamisen?
- Millaisella toiminta- ja rahoitussuunnitelmalla hallitus varmistaa väkivallan uhrien riittävien, laadukkaiden, esteettömien ja maantieteellisesti kattavien palveluiden kehittämisen?
- Millaisilla toimenpiteillä hallitus varmistaa riittävän lainsäädäntöanalyysin tekemisen siitä, että Suomen lainsäädäntö vastaa Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä velvoitteita?
- Millaisilla toimenpiteillä hallitus varmistaa, että Suomi täyttää sopimuksen velvoitteet väkivallan ehkäisemisestä?

Kunnioitavasti,



Frank Johansson, toiminnanjohtaja, Amnesty International – Suomen osasto ry

Ritva Karinsalo, toimitusjohtaja, Ensi- ja turvakotienliitto ry

Jenni Tuominen, toiminnanjohtaja, Monika-Naiset Liitto ry

Pia Puu Oksanen, toiminnanjohtaja, Naisten linja Suomessa ry, Kvinnolinjen i Finland rf.

Minerva Westman, puheenjohtaja, Lyömätön Linja Espoossa ry

Jaana Kauppinen, toiminnanjohtaja, Pro-tukipiste ry

Minnamaria Ahokas, hallinto- ja talouspäällikkö, Tukinainen ry

Carola Sundqvist, puheenjohtaja, Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry

Leena Ruusuvoori, pääsihteeri, Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry

Milla Pyykkönen, pääsihteeri, Naisasialiitto Unioni ry

Päivi Mattila, pääsihteeri, Ihmisoikeusliitto ry

Aija Salo, pääsihteeri, Seta ry

Merja Heikkonen, puheenjohtaja, Vammaisfoorumi ry

Bert Bjarland, varapuheenjohtaja, Profeministimiehet ry

Merja Pentikäinen, oikeustieteen tohtori, kansainväliseen oikeuteen erikoistunut tutkija ja asiantuntija

Kevät Nousiainen, professori, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Satu Lidman, dosentti, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Lisätietoja kirjeestä: Tiina Oikarinen, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija, Amnesty International Suomen osasto, tiina.oikarinen@amnesty.fi, p. 0408331140.

ⁱ Kansainvälisessä oikeudessa alettiin kiinnittää huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseen vasta 1990-luvulla. Vuonna 1979 solmitussa YK:n kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevassa sopimuksessa (CEDAW-sopimus) ei vielä mainita naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, mutta sopimusta alettiin tulkita 1990-luvulla niin, että naisiin kohdistuva väkivalta on naisten syrjintää ja väkivalta kuuluu täten sopimuksen soveltamisalaan.

ⁱⁱ Istanbulin sopimus astuu voimaan puoli vuotta sen jälkeen kun 10 maata on ratifioinut sopimuksen. Sopimuksen ovat 4.3.2014 mennessä ratifioineet Itävalta, Portugali, Turkki, Serbia, Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Italia ja Montenegro. Andorran ja Espanjan parlamentit ovat vahvistaneet sopimuksen ratifioinnin, mutta eivät ole vielä toimittaneet ratifiointidokumentteja Euroopan neuvostoon. Sopimuksen on allekirjoittanut 24 Euroopan neuvoston jäsenmaata.

ⁱⁱⁱ Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö (04/2013) ulkoasiainministeriön verkkosivuilla:
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=274283&contentlan=1&culture=fi-fi>.

^{iv} Työryhmämietintöön eriävän mielipiteen jättivät Vähemmistövaltuutettu, Monika-Naiset liitto ry sekä Amnesty International Suomen osasto, jonka eriävään mielipiteeseen yhtyivät Ensi- ja turvakotien liitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry ja Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen kuntaliitto, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen jättivät työryhmämietintöön täydentäviä huomioita. Eriävissä mielipiteissä kritisoitiin sitä, ettei mietintö sisältänyt selvää rahoitus- ja toimintasuunnitelmaa väkivallan vastaisen työn kehittämisestä, työtä koordinoivan toimielimen perustamisesta ja väkivallan uhrien palveluiden laajentamisesta. Toiseksi mietinnöstä puuttui kunnollinen analyysi siitä, miten Suomen olemassa oleva lainsäädäntö ja sen tulkinta vastaavat Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä vaatimuksia. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö Ulkoasiainministeriön verkkosivuilla:
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=274283&contentlan=1&culture=fi-fi>.

^v Valtiovarainvaliokunnan mietintö 34/2013 vp.

^{vi} Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 28 February 2014. Para 19 & 44. Komitean loppupäätelmät ulkoministeriön verkkosivuilla:
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=299595&nodeid=15631&contentlan=1&culture=fi-fi>.

^{vii} Erillisen lain säätämistä tyttöjen/naisten sukuelinten silpomisen osalta emme sen sijaan kannata.

^{viii} Yli 40 prosenttia naisista on joutunut vähintään kerran miehen tekemän fyysisen tai seksuaalisen väkivallan tai sillä uhkailun kohteeksi ja joka viides nainen on vähintään kerran elämänsä aikana pakotettu tai yritetty pakottaa seksuaaliseen kanssakäymiseen. Vuosittain noin 15 000 naista joutuu raiskauksen uhriksi, yli 110 000 naista joutuu entisen tai nykyisen puolison fyysisen väkivallan kohteeksi ja keskimäärin 23 naista kuolee nykyisen tai entisen puolisonsa väkivallan seurauksena. Monien vähemmistöryhmien, kuten vammaisten, paperittomien, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten kokemasta väkivallasta on olemassa vain hyvin vähän tutkimuksellista tietoa. (Naisiin kohdistunut väkivalta 2005: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 225: <http://www.optula.om.fi/fi/index/julkaisut/tutkimuksia-sarja/naisiinkohdistunutvakivalta2005.html>. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos; Henkirikollisuustilastot 2003-2008.).

^{ix} Euroopan Unionin perusoikeusviraston tutkimus julkaistaan 5.3.2014. Lisätietoa FRA:n tutkimussivulla: <http://fra.europa.eu/en/project/2012/fra-survey-gender-based-violence-against-women>.

^x Väkivallan kustannukset kunnassa. Viranomaisten arviointiin perustuva tapaustutkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen kustannuksista Hämeenlinnassa vuonna 2001. STM selvityksiä 2002:6 (Heiskanen & Piispa). <http://pre20031103.stm.fi/suomi/tao/julkaisut/vakivalta/raportti2002.pdf>.

^{xi} Justis- og Beredskapsdepartementet (2013). Et liv uten vold. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014–2017. <http://www.regjeringen.no/pages/38428833/Hplan-2014-2017-Et-liv-uten-vold.pdf>. Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner. Rapport nummer 2012/41. <http://www.regjeringen.no/upload/JD/Ingressbilder/Rapporter/voldsmaling2012.pdf>.