



12.11.2014

## **Amnestyn Suomen osaston lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä ns. Istanbulin sopimuksen ratifioimiseksi (HE 155/2014 vp)**

Amnestyn Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Istanbulin sopimus) hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta (HE 155/2014 vp).

**Istanbulin sopimus on ensimmäinen nimenomaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sääntelevä Euroopassa sovellettava kansainvälinen sopimus.<sup>1</sup> 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.

Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi Suomen laajimmista ja vakavimmista ihmisoikeusongelmista<sup>2</sup>, joka aiheuttaa vuosittain suuret kustannukset ja mittaamattoman määrän inhimillistä kärsimystä. Kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet ovat toistuvasti kritisoineet Suomea naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydestä ja riittämättömistä väkivallanvastaisista toimenpiteistä. Istanbulin sopimuksen ratifiointi tarjoaa Suomelle loistavan tilaisuuden ryhtyä tehokkaisiin toimiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan ja saattaa uhrien palvelut asianmukaiselle tasolle. Valitettavasti hallituksen esitys ei kuitenkaan vastaa sopimuksen velvoitteita. **Amnestyn näkemyksen mukaan ratifiointi edellyttää seuraavia toimenpiteitä:**

### **1. Ratifiointin yhteydessä on laadittava uskottava toiminta- ja rahoitussuunnitelma väkivallan vastaisen työn kehittämisestä.**

Poikkihallinnollinen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma (STM 2010:5) päättyi vuonna 2015 ja on epäselvää, miten työ jatkuu. Ohjelma sisältää paljon myös Istanbulin sopimuksen edellyttämiä toimenpiteitä, mutta sen toimeenpanoon ei ole koko voimassaoloaikana osoitettu riittävästi resursseja. Esimerkiksi CEDAW-komitea esitti loppupäätelmissään aiemmin tänä vuonna huolensa tästä ja kehotti Suomea korjaamaan tilanteen (CEDAW-komitea 02/2014, suositus 19A). Myös eduskunta on vuoden 2014 budjettimietinnössään esittänyt hallitukselle vaatimuksen

siitä, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämät voimavarat on otettava huomioon vuosia 2015-2018 koskevassa kehyspäätöksessä.<sup>iii</sup>

Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, millä tavalla sopimuksen edellyttämät väkivallan vastaiset toimenpiteet rahoitetaan. Ainoastaan turvakotipalveluille, jotka ovat vain yksi Istanbulin sopimuksen edellyttämä palvelumuoto, on varattu erillistä valtionrahoitusta 8 miljoonaa euroa vuoden 2015 talousarviossa. Ensi- ja turvakotien liiton turvakotilaista antaman lausunnon mukaan tämä summa ei riittäisi edes nykyisten turvakotipalveluiden rahoittamiseen.<sup>iv</sup>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on esittänyt varsin maltillisessa arviossaan, että Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täyttäminen maksaisi Suomelle noin 40 miljoonaa euroa vuodessa. Suhteutettuna väkivallan kustannuksiin tämä summa on pieni. Suomessa vuonna 2001 tehdyn tutkimuksen mukaan pelkästään parisuhdeväkivallasta aiheutuvat suorat kustannukset ovat vuositasolla noin 90 miljoonaa.<sup>v</sup> Tämä lienee varsin varovainen arvio ja esimerkiksi Norjan hallituksen käyttämien vuoden 2012 arvioiden mukaan lähisuhdeväkivallasta aiheutuu vuositasolla yhteiskunnalle noin 600-800 miljoonan euron kustannukset.<sup>vi</sup>

Näillä perusteilla hallituksen esitys ei täytä Istanbulin sopimuksen selkeää veloitetta osoittavat rahoitus- ja henkilövoimavarat naiseen kohdistuvan väkivallan eri muotojen ehkäisemiseen ja torjumiseen sopimuksen tavoitteiden täytäntöön panemiseksi (artikla 8).

## **2. Väkivallan vastaista työtä varten on perustettava koordinoiva toimielin**

Istanbulin sopimus velvoittaa Suomea perustamaan väkivallan vastaista työtä koordinoivan toimielimen (artikla 10). Toimielin vastaa väkivallan vastaisen työn yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista, väkivaltaa koskevien tietojen kokoamisesta, tarkastelusta ja tiedottamisesta sekä kansainvälisestä yhteydenpidosta vastaavien toimielinten kanssa. Hallituksen esityksessä tämä tehtävä annettaisiin yhdelle sosiaali- ja terveysministeriön viranhaltijalle ja valtioneuvoston koordinaatioelimelle, joka muistuttaisi STM:n tällä hetkellä koordinoimaa lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollista virkamiestyöryhmää.

Kuten CEDAW-komitea suosituksissaan (02/2014, suositus 19b) toteaa, koordinaatio on perustettava riittävän korkealle tasolle, jotta se pystyy tehokkaasti koordinoimaan eri ministeriöiden vastuualueisiin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamista ja sen rahoituksen on oltava riittävä ja jatkuva. STM:n koordinoima lähisuhde- 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.

## **3. Väkivaltaa kokeneille naisille on taattava riittävät, laadukkaat, esteettömät ja maantieteellisesti kattavat palvelut**

Istanbulin sopimus edellyttää, että 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 tarvittaessa samassa tilassa, huomioiden haavoittuvaisessa asemassa olevat henkilöt (artikla 18/3).

Sopimuksen selitysmuistiossa puolestaan korostetaan, että uhrien epäsensitiivinen kohtelu voi johtaa uhrien uudelleenuhriutumiseen ja tähdenetään sen varmistamista, että uhrit voivat toipua ja tehdä päätöksiä turvallisessa ja heidän kokemuksiaan kunnioittavassa ilmapiirissä. Tämän varmistamiseksi selitysmuistiossa esitetään matalan kynnyksen tukikeskusten (one-stop shop), joihin on keskitetty lukuisia erilaisia palveluita, nostaneen ihmisten tyytyväisyyttä palveluihin ja johtaneen joissain tapauksissa myös siihen, että uhrit ovat suostuvaisempia työskentelemään esitutkintaviranomaisten kanssa. Haavoittuvaisessa asemassa oleviksi väkivallan uhreiksi puolestaan määritellään mm. vammaiset henkilöt, siirtolaiset mukaan lukien paperittomat henkilöt sekä eri etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt (artikla 12/3, selitysmuistio 87, artikla 4/3).

Käytännössä näihin velvoitteisiin vastaaminen tarkoittaa Suomessa **matalan kynnyksen tukikeskuksia, joihin jokaisella väkivaltaa kokeneella naisella on esteetön pääsy ilman ajanvarausta, sosiaaliturvatunnusta, rahaa tai suomenkielen taitoa**. Matalan kynnyksen tukipalveluiden puute on Suomessa hyvin tiedetty ongelma ja tavoite lisätä matalan kynnyksen palveluita on pitkään ollut esillä sekä Suomen saamissa kansainvälisissä suosituksissa (esimerkiksi CEDAW-komitea 02/2014 suositus 19g) että kansallisissa ohjelmissa, kuten naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa. **Sopimuksen ratifiointia varten tulee vähintäänkin luoda pääkaupunkiseudulle matalan kynnyksen tukikeskuksen pilotti, jota voitaisiin kehittää, ja joka voitaisiin valtakunnallistaa.**

#### **4. Lainsäädäntöä on arvioitava ja muutettava siten, että se vastaa Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä velvoitteita**

Sopimuksen ratifiointi edellyttää, että Suomi arvioi ja tarvittaessa muuttaa lainsäädäntöään niin, että se vastaa Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä velvoitteita. Analyysia esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kohtaamasta väkivallasta ja syrjinnästä on hallituksen esityksessä hyvin vähän.

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),<sup>vii</sup>
- turvapaikkajärjestelmän sukupuolisensitiiviset käytännöt, suuntaviivat ja tukipalvelut, kuten mahdollisuus oleskelulupaan lähisuhdeväkivaltatilanteissa (artiklat 59-61),
- pakkosterilisaation kieltäminen (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 rangaistusten koventamisperusteena (artikla 46),
- henkisen väkivallan kriminalisointi (artikla 33),
- sovittelu lähisuhdeväkivaltatilanteissa (artikla 48, CEDAW-suositus 19d) sekä
- huoltajuutta, tapaamisoikeutta ja turvallisuutta koskevat kysymykset (artikla 31).

#### **5. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on ehkäistävä tehokkaasti**

Istanbulin sopimuksessa korostetaan väkivallan ehkäisemisen tärkeyttä (luku III), mutta hallituksen esityksessä väkivallan ehkäisyyn suunnattavat toimenpiteet jäivät sivuosaan. Sopimus painottaa tutkimuksen ja koulutuksen olevan väkivallan ehkäisemisessä 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).

#### **6. Lähisuhdeväkivallan sovittelusta on luovuttava**

Istanbulin sopimus edellyttää, ettei lähisuhdeväkivallan uhria pakoteta sovittelunkaltaisiin vaihtoehtoihin ratkaisutai tuomitsemismenettelyihin (artikla 48). Sopimuksen selitysmuistiossa korostetaan, että lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi uhri ei koskaan voi olla sovittelutilanteessa tasavertaisessa asemassa tekijän kanssa ja siksi tämäntyyppisen väkivallan sovittelua tulisi välttää (kohta 252).

Monet järjestöt ovat kampanjoineet lähisuhdeväkivallan sovittelun lopettamiseksi ja CEDAW-komitea on ilmaissut toistuvasti huolensa sovittelun käytöstä lähisuhdeväkivaltatapauksissa Suomessa.<sup>viii</sup> Myös hallituksessa sovittelun ongelmallisuus on ymmärretty ja Kataisen hallitusohjelmassa sitouduttiin rajaamaan sovittelun käyttöä lähisuhdeväkivaltatapauksissa. Rajauksen taustalla oli ihmisoikeusmyönteinen ymmärrys siitä, ettei lähisuhdeväkivallan sovittelu ole hyväksyttävää, jos se johtaa rikoksen mitätöintiin, syyttämättäjäyttämiseen tai rangaistustason laskemiseen. Päinvastoin, Istanbulin sopimus edellyttää, että rikoksen kohdistuminen läheiseen henkilöön, kuten entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin, voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan ottaa huomioon raskauttavana seikkana rangaistusta määrättäessä (artikla 46).

Hallitusohjelman tavoite sovittelun käytön rajaamisesta lähisuhdeväkivaltatilanteissa ei kuitenkaan ole toteutunut eikä asiaa ole edistetty millään tavalla. Päinvastoin, sovittelun käyttö on tällä hallituskaudella lisääntynyt. Hallitusohjelmaa edeltävänä vuonna 2010 sovitteluun ohjattiin yhteensä 1058 lähisuhdeväkivaltatapausta ja hallituskauden aikana vuonna 2011 yhteensä 1929 tapausta, vuonna 2012 yhteensä 2070 tapausta<sup>ix</sup> ja vuonna 2013 yhteensä 1888 tapausta. Lähisuhdeväkivaltatapauksen rajua kasvua vuosien 2010 ja 2011 välillä on selitetty sillä, että samana vuonna lievät pahoinpitelyt lähisuhteissa muuttuivat virallisen syytteen alaisiksi ja poliisin ja syyttäjän arvioitavaksi tuli entistä enemmän lähisuhteissa tapahtuneita lieviä pahoinpitelyjä. Sovitteluun ohjatuissa lievissä pahoinpitelyissä tapahtunut kasvu ei kuitenkaan tosiasiassa selitä sovitteluun ohjattujen tapausten määrän kasvua kokonaisuudessaan. Sovitteluun ohjattujen lievien pahoinpitelyjen määrä oli vuonna 2010 yhteensä 193 ja vuonna 2011 yhteensä 564, mutta lukumääräisesti vielä merkittävämmiin kasvoi perusmuotoisten pahoinpitelyjen määrä, joka oli vuonna 2010 yhteensä 839 ja vuonna 2011 yhteensä 1341.

Äskettäin lausuntokierroksella ollut luonnos hallituksen esitykseksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain muuttamisesta ei rajaisi lähisuhdeväkivallan sovittelua millään tavalla. Tämä on kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen kestäväntöntä ja **Amnesty katsoo, että lähisuhdeväkivallan sovittelun lopettamista koskeva lainsäädäntötyö on aloitettava viipymättä.**

## 7. **Lopuksi**

On ymmärrettävää, ettei kaikkia Istanbulin sopimuksen vaatimia uudistuksia ole mahdollista toteuttaa tällä hallituskaudella. Jotta tämä historiallinen sopimus ei jäisi kuolleeksi kirjaimiksi, Amnesty esittää, että eduskunta edellyttää hallitukselta vähintään uskottavan toiminta- ja rahoitussuunnitelman laatimista välittömästi.

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja  
p. 044 5554911  
niina.laajapuro@amnesty.fi

---

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

<sup>ii</sup> Yli 40% 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 11 000 naista joutuu entisen tai nykyisen puolisonsa 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.). Euroopan perusoikeusviraston tekemän, kaikki 28 EU-maata käsittävän, tutkimuksen mukaan Suomi on yksi niistä kolmesta maasta, joissa nykyisen tai entisen kumppanin tekemää fyysistä ja/tai seksuaalista väkivaltaa kokeneiden naisten osuus on korkein (30 %). Suomen edellä ovat ainoastaan Tanska ja Latvia, joissa molemmissa osuus on 32 %. EU:n keskiarvo on 22 %, ja tulokset vaihtelevat jäsenmaittain 13 prosentista 32 prosenttiin. (Violence against women – an EU-wide survey, FRA 2014, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf) ).

<sup>iii</sup> Valtiovarainvaliokunnan mietintö 34/2013 vp.

<sup>iv</sup> Ks. esim. Ensi- ja turvakotien liiton lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle <http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/@Bin/4467369/Eduskunnan+sosiaali-+ja+terveysvaliokunta,+kuuleminen+turvakotilaista+16.10.14.pdf>

<sup>v</sup> 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> .

<sup>vi</sup> 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](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> .

<sup>vii</sup> Erillisen lain säätämistä tyttöjen/naisten sukuelinten silpomisesta emme sen sijaan kannata.

<sup>viii</sup> CEDAW Committee 2010, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/followup/Finland.pdf> ja CEDAW Committee 2014 [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fFIN%2fCO%2f7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fFIN%2fCO%2f7&Lang=en)

<sup>ix</sup> Vuodesta 2012 tietoa on kerätty myös soviteltavien rikosten yrityksistä, mutta tietoa siitä, kuinka paljon esimerkiksi sovitteluun ohjatuista lähisuhdeväkivaltatapauksista on yrityksiä, ei ole saatavilla.