

## **HYVÄ LUKIJA.**

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta eli ns. Istanbulin sopimus astui Suomessa voimaan elokuussa 2015. Se on merkittävä ja historiallinen kansainvälinen sopimus, joka edellyttää konkreettisia toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen torjumiseksi. **Istanbulin sopimukselle tulee pikimmiten laatia uskottava toimeenpanosuunnitelma ja suunnitelman toimenpiteille varattava jo valtion budjetin kehysriihestä riittävä rahoitus seuraaville vuosille.**

Olemme koonneet yhteen eri järjestöjen, tahojen ja toimijoiden näkemyksiä siitä, mitkä sopimuksen kattamat alueet vaativat Suomessa erityisesti huomiota ja jotka on huomioitava toimeenpanosuunnitelmassa. Olemme koonneet yhteen myös vuosittaisia budjettiarvioita osan toimenpiteiden osalta. Kommentteja tähän dokumenttiin ovat antaneet useat eri tahot, joista suurin osa tekee työtä väkivaltaa kohdanneiden kanssa ja jotka kaikki kuuluvat Amnestyn Suomen osaston koollekutsumaan Joku raja!-työvaliokuntaan.

Dokumentin sisältämät vaatimukset voidaan jakaa kolmeen osioon:

- **Rakenteet kuntoon:** Väkivallan vähentäminen ja siihen puuttuminen vaatii suunnitelmallista ja pitkäjänteistä työtä. Sopimuksen edellyttämät toimenpiteet vaativat uskottavaa resursointia seuraaville vuosille ja selkeän koordinaation.
- **Palveluverkosto kuntoon:** Suomessa on seuraavien vuosien aikana tehtävä useita toimenpiteitä, jotta väkivaltaa kokeneille suunnatut palvelut saadaan sopimuksen edellyttämälle tasolle. Suomeen tarvitaan maan kattava, esteetön turvakotiverkosto ja palveluverkosto seksuaalista väkivaltaa kokeneille, ympärivuorokautinen puhelinpalvelu ja matalan kynnyksen tukikeskuksia.
- **Lainsäädäntö kuntoon:** Istanbulin sopimus sisältää huomattavan määrän lainsäädäntöön liittyviä vaatimuksia, joiden osalta kansallista lainsäädäntöämme tulee tarkastaa, ja arvioida niihin liittyvät, sopimuksen vaatimat muutostarpeet. Sopimus sisältää muun muassa seksuaalirikoslainsäädäntöön, rikoksista saatujen rangaistusten ankaroitamisperusteisiin, henkiseen väkivaltaan, pakkoavioliittoihin ja lasten huolto- ja tapaamisoikeuteen liittyvän sääntelyn edellytyksiä.

Poliittisten päättäjien on osoitettava, että Istanbulin sopimuksen kattama väkivalta otetaan Suomessa vakavasti ohjaamalla sopimuksen edellyttämään, väkivallan vastaiseen työhön tarvittavat resurssit. Kysymys on poliittisesta tahdosta, yhteiskunnan varojen poliittisesta priorisoinnista.

Helsingissä 30.3.2016

*Lisätietoja antaa:*

Tanja Noponen

Asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä, Amnestyn Suomen osasto ry

Yhteydet: [tanja.noponen@amnesty.fi](mailto:tanja.noponen@amnesty.fi) / 050 378 6458

**NÄKEMYKSENSÄ JA PANOKSENSA OHJELMASSA MAINITTUIHIN PAINOPISTEALUEISIIN OVAT ANTANEET SEURAAVAT JÄRJESTÖT JA TAHOT:** Amnesty International Suomen osasto, Ensi- ja turvakotien liitto ry, Naisten Linja Suomessa ry, Rikosuhripäivystys, Tyttöjen Talo, Pro-Tukipiste ry, SETA ry, Suvanto ry, Viola - väkivallasta vapaaksi ry, Exit- pois prostituutiosta ry, Monika-Naiset liitto ry, Ihmisoikeusliitto, vammaisjärjestöjen naisverkosto, African Care sekä oikeustieteen professori Kevät Nousiainen, tutkija Tuuli Hong ja OTT Merja Pentikäinen. Käsillä oleva ohjelma ei kokonaisuudessaan välttämättä vastaa jokaiseen painopisteen laadintaan osallistuneen järjestön näkemystä.

Johdanto: Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi Suomen laajimmista ja vakavimmista ihmisoikeusongelmista, joka aiheuttaa vuosittain myös suuret kustannukset

1. **Väkivallan vastaisen työn rakenteet sopimuksen vaatimalle tasolle**

**TAVOITE 1:** Sopimuksen toimeenpanoon varataan riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat

**TAVOITE 2:** Perustetaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan koordinaatioyksikkö, jolla on riittävät resurssit

2. **Väkivaltaa kokeneiden tukipalvelut vaatimusten tasolle**

**TAVOITE 3:** Palveluverkostoa seksuaalista väkivaltaa kokeneille kehitetään

**TAVOITE 4:** Turvakotiverkosto saatetaan määrällisesti ja laadullisesti vaadittavalle tasolle

**TAVOITE 5:** Luodaan matalan kynnyksen tukikeskuksen pilottihanke vähintään yhdelle paikkakunnalle

**TAVOITE 6:** Luodaan ympärivuorokautinen puhelinpalvelu väkivaltaa kokeneille, jolla on jatkuva ja riittävä rahoitus

3. **Lainsäädännölliset muutostarpeet arvioidaan ja tarkastetaan Istanbulin sopimuksen edellytysten mukaisesti**

**TAVOITE 7:** Huoltajuus- ja tapaamisoikeuslainsäädäntöä muutettaessa otetaan huomioon naisiin kohdistuva väkivalta sopimuksen velvoittamalla tavalla

**TAVOITE 8:** Lainsäädäntö henkisen väkivallan osalta tarkastetaan

**TAVOITE 9 :** Seksuaalirikoslainsäädännön uudistus viedään loppuun ja raiskauksen tunnusmerkistöä muutetaan niin että se perustuu suostumuksen puutteeseen

**TAVOITE 10:** Rikoslainsäädännön ankaroittamisperusteet saatetaan sopimuksen mukaisiksi

**TAVOITE 11:** Lainsäädäntö pakkoavioliiton osalta arvioidaan

**TAVOITE 12:** Rikoslainsäädäntö naisten ja tyttöjen sukupuolielinten silpomisen osalta tarkastetaan

**TAVOITE 13:** Poistetaan lainsäädännöstä lisääntymiskyvyttömyysvaatimus sukupuolen juridisen vahvistamisen yhteydessä

**TAVOITE 14:** Kielletään sovittelu lähisuhdeväkivaltatapauksissa

**TAVOITE 15:** Lainmuutos- ja muut tarpeet sukupuolisensitiivisen turvapaikanhakuprosessin varmistamiseksi selvitetään

## **Johdanto: Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi Suomen laajimmista ja vakavimmista ihmisoikeusongelmista, joka aiheuttaa vuosittain myös suuret kustannukset**

Istanbulin sopimus on ensimmäinen nimenomaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sääntelevä, Euroopassa sovellettava kansainvälinen sopimus. 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, joka aiheuttaa vuosittain myös suuret kustannukset. Euroopan tasa-arvoinstituutin arvion mukaan naisiin kohdistuva väkivalta maksaa Suomelle runsaat 2 miljardia euroa vuodessa.<sup>1</sup> Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn ja sen seurausten hoitamiseen panostaminen säästää siis myös rahaa.** Väkivalta ei kuitenkaan ole vain taloudellinen kysymys vaan ihmisoikeuskysymys, joka aiheuttaa mittamattoman määrän inhimillistä kärsimystä. Kansainväliset ihmisoikeuksien valvontaelimet ovat toistuvasti kritisoineet Suomea naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydestä ja riittämättömistä väkivallanvastaisista toimenpiteistä. **Istanbulin sopimuksen ratifiointi tarjoaa velvoittaa Suomen tehokkaihin toimiin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan ja saattamaan uhrien palvelut asianmukaiselle tasolle.**

### **1. Väkivallan vastaisen työn rakenteet sopimuksen vaatimalle tasolle**

#### **TAVOITE 1: Sopimuksen toimeenpanoon varataan riittävät rahoitus- ja henkilövoimavarat**

Kansalliset<sup>2</sup> ja kansainväliset tutkimukset<sup>3</sup> osoittavat, **naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa vakava ihmisoikeusongelma.** Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on kuitenkin ilmiönä vähätelty ja sen vakavuus sivuutettu. Esimerkiksi vuonna 2010 julkaistun kansainvälisen kyselyn mukaan suomalaisten asenteet naisiin kohdistuvasta väkivallasta olivat huolestuttavia. Verrattuna EU:n keskiarvoon, Suomessa huomattavasti suurempi osa vastaajista oli sitä mieltä, että naisiin kohdistuva väkivalta on vakava ongelma, mutta sen ei aina tulisi olla rangaistavaa.<sup>4</sup> Vähättely näkyy asenteiden lisäksi erityisesti resursoinnissa. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ on Suomessa ollut jo vuosia systemaattisesti aliresursoitua. Aliresursointi koskee niin väkivallan kanssa työskenteleviä viranomaisia kuin järjestöjen tekemää työtä. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset ohjelmat<sup>5</sup> ovat olleet systemaattisesti aliresursoituja, eikä niiden toimeenpanemiseen ole ohjattu korvamerkittyjä varoja. Istanbulin sopimuksen 8. artikla vaatii valtiota antamaan käyttöön riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat, jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat naisiin kohdistuvan väkivallan osalta voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Vaatimukseen sisältyy erityisesti kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan ylläpitämä väkivallan vastainen toiminta (selitysmuistion kohta 66). **Kysymys on poliittisesta**

<sup>1</sup> <http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/MH0414745EN2.pdf>, p. 142.

<sup>2</sup> 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 yli 20 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> . ja Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunnan ja Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin Henkirikoskatsaus 2016 [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/160000/Katsauksia\\_10\\_Lehti\\_2016.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/160000/Katsauksia_10_Lehti_2016.pdf?sequence=1)

<sup>3</sup> Euroopan perusoikeusviraston 2014 julkaisema tutkimus: Violence against women: an EU-wide survey päätulokset: [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>4</sup> Euroopan komission raportti (2010): ”Domestic Violence against Women” Special Eurobarometer 344. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_344\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_344_en.pdf)

<sup>5</sup> Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen ohjelma 2010-2015 ja naisten ja tyttöjen ympärileikkausten estämisen ohjelma 2012-2016.

**tahdosta, yhteiskunnan varojen poliittisesta priorisoinnista. Poliittisten päättäjien on osoitettava, että Istanbulin sopimuksen kattama väkivalta otetaan Suomessa vakavasti ohjaamalla väkivallan vastaiseen työhön tarvittavat resurssit.**

Järjestöt tuottavat tällä hetkellä suurimman osan valtakunnallisista ja paikallisista uhrien tuki- ja neuvontapalveluista. Järjestöjen rahoitus on epävarmaa ja riittämätöntä, perustuen usein Raha-automaattiyhdistyksen rajallisiin ja määräaikaisiin avustuksiin. Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksen piiriin ei myöskään kuulu toiminta, joka on valtion tai kuntien vastuulla. Valtion ja kuntien on varmistettava myös järjestöille riittävä, pitkäjänteisen toiminnan mahdollistava rahoitus. Järjestöjen lisäksi eduskunta<sup>6</sup> on vaatinut uskottavaa resursointia Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi ja se on tehtävä pikaisesti. **Istanbulin sopimukselle tulee pikimmiten laatia uskottava toimeenpanosuunnitelma ja suunnitelman toimenpiteille varattava jo valtion budjetin kehysriihessä riittävä rahoitus seuraaville vuosille.**

**TAVOITE 2: Perustetaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan koordinaatioyksikkö, jolla on riittävät resurssit**

Istanbulin sopimus edellyttää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen yhteensovittamiselimien tai -elimien perustamista (artikla 10). Järjestöt ovat vaatineet 1990-luvulta saakka naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen koordinaatioyksikön perustamista. Vuonna 2006 STM julkisti työryhmäraportin, jossa esitettiin lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinoitua ja osaamisen keskittämisen malli. Työryhmä ehdotti, että Suomeen perustettaisiin lähisuhdeväkivallan ja perheväkivallan ehkäisyyn **vastuuyksikkö**. Yksikön päätavoitteeksi ehdotuksessa asetettiin lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinoitua ja näihin liittyvän asiantuntemuksen vahvistaminen. Monet järjestöt kannattivat kyseistä ehdotusta. Yhteensovittamiselimien tai -elimien tulisi vastata kyseisen ehdotuksen linjoja, kuitenkin niin että naisiin kohdistuvan väkivallan kaikki muodot huomioidaan Istanbulin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Jotta sopimuksen täytäntöönpanon suunnittelu, toteutus ja seuranta ovat täysimääräisesti mahdollisia, **Suomeen tarvitaan kokonaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön erikoistunut koordinaatio- tai vastuuyksikkö. Yksiköllä tulee olla uskottavat henkilöresurssit ja taloudelliset voimavarat tehtävänsä suorittamiseen.**

Istanbulin sopimus edellyttää laaja-alaisten ja yhteen sovitettujen toimintaperiaatteiden toteuttamista yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Yleissopimuksen artiklassa 9 vaaditaan järjestöjen asiantuntemuksen huomioonottamista ja väkivallan vastaiseen työhön erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen tukemista. Myös artiklassa 7 edellytetään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Järjestöt tuottavat tietoa Istanbulin sopimukseen sisältyvän väkivallan muodoista ja laadusta tukipalveluseurannan kautta. Tämän tiedon tehokas käyttöönotto on yksi lisäperuste järjestöjen nimeämiseksi ja roolin vahvistamiseksi yhteensovittamiselimessä. Myös erityisryhmiä edustavien järjestöjen ja tahojen edustus on turvattava myös yhteensovittamiselimessä. Huomioitavaa on myös, että kunnat toteuttavat merkittävässä määrin naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä. Lisäksi Istanbulin sopimuksen artiklassa 11 on kuvailtu vaadittavan väkivaltaan liittyvän tiedon ja tutkimuksen tarpeet laajasti. Tilastoseurannan lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan syitä ja seurauksia ja toimenpiteiden vaikutuksia on tutkittava: tämän tyyppisen laadullisen tutkimuksen toteuttajaksi profiloituu akateeminen tutkimuskenttä. Yliopistoissa toteutettavalla tutkimuksella ja sitä kautta tutkijoilla on oltava rooli yhteensovittamiselimessä. <sup>7</sup> **Suomeen tarvitaan siis naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyvä koordinaatioyksikkö, joka ottaa järjestöjen, kuntien ja tutkijoiden asiantuntemuksen huomioon.**

<sup>6</sup> Myös eduskunta on vuoden 2014 budjettimietinnössään esittänyt hallitukselle vaatimuksen siitä, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämät voimavarat on otettava huomioon vuosina 2015-2018 koskevassa kehyspäätöksessä. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 34/2013 vp.

<sup>7</sup> Amnesty Suomen osaston, Nytkis ry:n ja Naisasialiitto Unionin yhteinen lausunto yhteensovittamiselimien asetusluonnoksesta STM:lle. (STM 049:00/2015). [https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2014/03/Amnesty-International-lausunto-STM049002015\\_Final-Istanbul-yhteensovittamiselin.pdf](https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2014/03/Amnesty-International-lausunto-STM049002015_Final-Istanbul-yhteensovittamiselin.pdf)

**Kustannukset: 250 000 e vuodessa**<sup>8</sup>.

## **2. Väkivaltaa kokeneiden tukipalvelut vaatimusten tasolle**

### **TAVOITE 3: Palveluverkosta seksuaalista väkivaltaa kokeneille kehitetään**

Vuoden 2005 naisuhrikyselyyn<sup>9</sup> perustuvassa arviossa noin 15 000 naista joutuu vuosittain raiskauksen uhriksi. Euroopan perusoikeusviraston vuonna 2014<sup>10</sup> julkaiseman tutkimuksen mukaan 3 % naisista oli viimeisen vuoden aikana kokenut seksuaalista väkivaltaa kumppanin tai jonkun muun taholta. Suhteutettuna väestöön tämä on yli 55 000 naista. Viimeisimmän kouluterveyskyselyn mukaan tytöistä 12-22 % on kokenut seksuaalista väkivaltaa ja esimerkiksi seksuaalista häirintää netissä tai puhelimesta on kokenut 28-37 %<sup>11</sup>. Suomessa ei kuitenkaan ole tarjolla riittävästi palveluja seksuaalisen väkivallan uhreille, palvelutarjonta on satunnaista ja niiden saatavuudessa on alueellisia eroja. Maan kattavan, seksuaalisen väkivallan uhreille suunnatun palvelujärjestelmän tarve on Suomessa todettu jo useaan kertaan, viimeksi kansallisessa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa toimintaohjelmassa.

Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti Suomessa tulisi olla vähintään 13 raiskauskriisikeskusta ja niiden tulisi olla maantieteellisesti jakautunut niin, että niihin on mahdollista päästä myös isojen kaupunkien ulkopuolelta.<sup>12</sup> Suomessa raiskauskriisikeskuksia on tällä hetkellä 1, jolla on toimintaa Helsingissä ja Jyväskylässä.<sup>13</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen suunnitelmat uuden raiskauskriisikeskuksen pilottihankkeesta ja sairaanhoitopiireihin vietävistä hoitopolkumalleista ovat askel hyvään suuntaan, mutta eivät kokonaisuudessaan riittäviä. Jotta palvelut olisivat saavutettavissa kaikille väkivaltaa tai sen uhkaa kokeneille, tulisi palveluverkosta kehitettäessä muistaa myös seksuaalisen väkivallan ja väkivallan uhrien monimuotoisuus. Seksuaalista väkivaltaa on myös seksuaalinen ahdistelu tai häirintä esimerkiksi kadulla tai netissä, seksuaaliseen kanssakäymiseen painostaminen ja monet muut muodot.

Suurimmassa osassa tapauksia väkivallan tekijä on uhrin kumppani, sukulainen tai tuttu.<sup>14</sup> Kynnys viranomaisille ilmoittamiseen on korkea ja erityisen korkea kynnys on esimerkiksi sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluville ihmisille, pakolaisnaisille tai paperittomille ilman sosiaaliturvatunnusta. Järjestöjen tarjoamat palvelut ovat avainasemassa madaltamaan tätä kynnystä ja järjestöjen tarjoamien palvelujen kehittämiseen resursoitava riittävästi. Asiantunteva, sensitiivinen kohtaaminen viranomaisten taholta (esim. sairaaloissa tai muualla terveyspalveluissa) kun ja jos uhri päättää ottaa yhteyttä, ovat myös erittäin tärkeitä ja vaativat mm. koulutusresursseja. Tähän asiantuntijuuteen sisältyy esimerkiksi taito tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus (artikla 25 ja selitysmuistion kohdat 138 ja 141) silloinkin kun uhri ei halua tehdä rikosilmoitusta, mutta myös asiantuntijuus uhrin sensitiiviseen ja ymmärtävään kohtaamiseen ja palveluohjaukseen. Seksuaalista väkivaltaa kokeneet tarvitsevat oikeuslääketieteellisen tutkimuksen lisäksi usein myös monenlaista muuta tukea; jopa kuukausien tai vuosien tukea traumasta selviytymiseen yksilö- ja vertaistukitoimintana, oikeudellista neuvontaa ja esimerkiksi systemaattista tukea pitkienkin oikeusprosessin aikana. **Seksuaalista väkivaltaa kokeneiden auttamiseen tarvittavaa palveluverkosta, joka ottaa huomioon väkivallan ja sen kokijoiden monimuotoisuuden, on välttämätöntä kehittää pikimmiten.**

<sup>8</sup> Istanbulin sopimuksen ratifiointia pohtineen työryhmän mukaan yhteensovittamiselimestä tulisi olla vähintään vakituinen pääsihteeri, yksi asiantuntijaja yhden hallinnollisen sihteerin työpanos. STM:n arvio kustannuksille oli noin 250 000 e/vuosi.

<sup>9</sup> Naisiin kohdistunut väkivalta 2005: [http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/qxNJT0ej1/225\\_Piispa\\_Heiskanen\\_Kaariainen\\_Siren\\_2006.pdf](http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/tutkimuksia-sarja/qxNJT0ej1/225_Piispa_Heiskanen_Kaariainen_Siren_2006.pdf)

<sup>10</sup> Euroopan perusoikeusvirasto (2014): Violence against women – EU-wide survey. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

<sup>11</sup> Kyselyyn ovat vastanneet 8-9. luokkalaiset, 1-2. luokan lukiolaiset ja ammattikoulua käyvät nuoret. <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijaty/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset>

<sup>12</sup> Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV (2008)6) suositukset: 1 keskus/200 000 naista.

<sup>13</sup> Raiskauskriisikeskus Tukinainen [www.tukinainen.fi](http://www.tukinainen.fi)

<sup>14</sup> Lappi-Seppälä, Tapio (2012): Selvityksiä raiskausrikoksista.

[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/132012selvityksiaraiskausrikoksista/Files/OMSO\\_13\\_2012\\_Selvityksia\\_raiskausrikoksista\\_214\\_s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/132012selvityksiaraiskausrikoksista/Files/OMSO_13_2012_Selvityksia_raiskausrikoksista_214_s.pdf)

#### **TAVOITE 4: Turvakotiverkosto saatetaan määrällisesti ja laadullisesti vaadittavalle tasolle**

Istanbulin sopimuksen vaatimus turvakotipaikkojen määrälle on 1/10 000 asukasta eli Suomen mittakaavassa noin 550 perhepaikkaa (selitysmuistio kohta 135). Laki turvakotipalveluista (1354/2014) astui voimaan tammikuussa 2015 ja turvakodit ovat valtion rahoituksen piirissä Istanbulin sopimuksen velvoittamalla tavalla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos vastaa turvakotipalvelujen koordinoinnista. Vuonna 2015 turvakodeille varattu budjetti oli 11,3 miljoonaa, joka ei riitä edes nykyisten palvelujen ylläpitämiseen. **Tällä hetkellä Suomessa on 118 perhepaikkaa, eli määrällinen puute on 432 paikkaa, jotta päästäisiin Euroopan neuvoston suositusten tasolle.** Vuonna 2015 pelkästään Helsingissä 528 aikuista ja heidän lapsensa jouduttiin kääntymään turvakodista muualle, sillä turvakotipaikat olivat täynnä. Vantaalla jäi samana vuonna yhteensä 237 aikuista ja arviolta 250 lasta ilman turvakotipaikkaa.<sup>15</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan turvakotiverkoston saaminen määrällisesti vaadittavalle tasolle maksaa noin 40 miljoonaa euroa vuodessa.

Nykyisen turvakotiverkoston ongelma ei nykyisellään ole pelkästään paikkojen määrä vaan myös niiden turvakotien saavutettavuus. Turvakotiverkosto ei ole maantieteellisesti kattava ja joillakin paikkakunnilla lähin turvakoti voi olla satojen kilometrien päässä. Suomessa on ainoastaan yksi salainen turvakoti, joka on jatkuvasti täynnä. Salaiset turvakodit ovat erityisen tärkeitä ns. kunniaan liittyvän väkivallan tai ihmiskaupan uhrien suojelemiseksi. Lisäksi osa nykyisistä turvakodeista ei ole esteettömiä. Rahoituksen tulisi siis kattaa myös muun muassa nykyisten fasiliteettien korjaaminen esteettömiksi tai vastaavasti uusien tilojen hankinta ja mahdollisuus yksilöllisen avun tarjoaminen tarpeen mukaan. Valtion rahoitus jättää odottamattomien tilanteiden rahoitusriskin järjestöjen niskaan – jos tulee budjetoimattomia, mutta väistämättömiä kuluja (kiinteistö vaatii korjauksia tai työntekijöille tarvitaan tavanomaista enemmän sijaisia tms.), yhdistyksen on huolehdittava niistä. Lisärahoitusta saa kuitenkin vain erityisen painavista syistä ja jos jostain muualta on saatavissa ylijääneitä resursseja.

Naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille tarjolla olevien palvelujen ulkopuolelle jää tällä hetkellä muitakin ryhmiä, joiden avun- ja tuen tarve on suuri. Fyysisen esteellisuuden lisäksi on otettava huomioon sosiaalinen esteellisyys, jolla viitataan siihen, että syrjinnän pelko vaikeuttaa avun hakemista. Kansalliset ja kansainväliset tutkimukset kertovat kohonneesta väkivaltariskistä niin vammaisten, maahanmuuttajataustaisten kuin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien naisten ja tyttöjen piirissä. Tällä hetkellä, turvakotitoiminnan siirryttyä valtion rahoituksen alle, ihmiskaupan uhrin on linjattu turvakotipalvelujen ulkopuolelle. Turvakotiverkoston ja -toiminnan edelleen kehittäminen yhä inklusiivisempaan suuntaan myös kaikkien erityisryhmien osalta on tärkeää, ja siihen on varattava resursseja.

**Kustannukset vuositasona: vähintään 40 miljoonaa euroa.**

#### **TAVOITE 5: Luodaan matalan kynnyksen tukikeskuksen pilottihanke vähintään yhdelle paikkakunnalle**

Suomesta puuttuu sopimuksen edellyttämiä monipuolisia, nais erityisiä lyhyt- ja pitkäaikaisia tukipalveluja kaikille väkivaltaa kokeneille naisille (artikla 22). Useat ryhmät, kuten päihde- ja mielenterveysongelmista kärsivät, HIV-positiiviset, vammaiset naiset ja tytöt, paperittomat, turvapaikkaa hakevat naiset, väkivaltaa kokeneet/kokevat avioliittomuuttajat, prostituoidut, etniset ryhmät, jotka eivät kuulu kantasuomalaisiin, vankilassa rangaistusta suorittavat sekä vankilasta vapautuneet naiset ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat naiset ja tytöt on huomioitava, kun palveluja tuotetaan ja kehitetään edelleen. Kyse on myös siitä, että tukipalveluita on saatavilla silloinkin kun tuntee väkivallan uhkaa ja pelkoa, ilman että väkivallasta on seurannut esimerkiksi fyysisiä vammoja. Palveluilla voidaan olettaa tällöin olevan myös

<sup>15</sup> Helsingin osalta tiedot koskevat Pääkaupunkiseudun turvakotia ja salaista turvakoti Monaa. Vantaata koskevat tiedot saatu Vantaan turvakodilta.

mahdollinen ennaltaehkäisevä vaikutus.<sup>16</sup> Matalan kynnyksen tukipalveluiden puute on Suomessa hyvin tiedetty ongelma ja tavoite lisätä matalan kynnyksen palveluita on pitkään ollut esillä sekä Suomen saamista kansainvälisissä suosituksissa<sup>17</sup> että kansallisissa ohjelmissa, kuten naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa.

Istanbulin sopimuksen 18 artiklan kohdat 2 ja 3 kertovat, miten sopimusvaltioiden on tarjottava erilaisia tukipalveluja samassa tilassa huomioiden haavoittuvassa asemassa olevat yksilöt. Haavoittuvaisessa asemassa oleviksi määritellään mm. vammaiset henkilöt, siirtolaiset, mukaan lukien paperittomat henkilöt sekä eri etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt (artikla 12/3, selitysmuistio 53 ja 87, artikla 4/3). Sopimuksen selitysmuistiossa korostetaan myös, että uhrien epäsensitiivinen kohtelu voi johtaa uhrien uudelleenuhritumiseen ja tähdennetään sen varmistamista, että uhrin toipua ja tehdä päätöksiä turvallisessa ja heidän kokemuksiaan kunnioittavassa ilmapiirissä. Tämän varmistamiseksi selitysmuistiossa (kohta 119) todetaan, että matalan kynnyksen tukikeskusten (one-stop shop), joihin on keskitetty lukuisia erilaisia palveluita, olemassaolo on kokemusten mukaan nostanut ihmisten tyytyväisyyttä palveluihin. Lisäksi mainitaan, että keskusten työ on johtanut joissain tapauksissa myös siihen, että uhrin ovat suostuvaisempia työskentelemään esitutkintaviranomaisten kanssa. Matalan kynnyksen tukikeskuksia, joihin jokaisella väkivaltaa kokeneella naisella olisi esteetön pääsy ilman ajanvarausta, sosiaaliturvatunnusta, rahaa tai Suomen kielen taitoa, tarvitaan enenevässä määrin. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisten matalan kynnyksen palvelujen kehittämistä, joissa niin seksuaalisen väkivallan, ns. ”kunniaan” liittyvän väkivallan, parisuhdeväkivallan (ja niin edelleen) uhrin saavat apua toipumiseensa. Matalan kynnyksen keskuksista/palveluporteista väkivaltaa kokeneet ohjattaisiin niiden erityispalvelujen piiriin, joita he tarvitsevat.

Matalan kynnyksen palveluverkoston perustamiseksi on nimettävä vastuullinen ministeriö, joka toteuttaa vaadittavat toimenpiteet palveluverkoston aikaansaamiseksi. **Vähintäänkin pääkaupunkiseudulle tulee luoda matalan kynnyksen tukikeskuksen pilotti, jota voitaisiin edelleen kehittää ja joka voitaisiin valtakunnallistaa.**<sup>18</sup>

**Kustannukset vuositasona: Kolmen työntekijän pilottihankkeena uusissa tiloissa n. 300 000 e<sup>19</sup>.**

## **TAVOITE 6: Luodaan ympärivuorokautinen puhelinpalvelu väkivaltaa kokeneille, jolla on jatkuva ja riittävä rahoitus**

Istanbulin sopimus velvoittaa valtiota tarjoamaan **ympärivuorokautisen puhelinpalvelun, johon voi ottaa yhteyttä nimettömästi** (artikla 24). Perustettavalla auttavalla puhelimella tulee olla selkeä kohderyhmä ja sen tulee ottaa huomioon kaikki sopimuksessa mainitut väkivallan muodot. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on muun muassa erilainen fyysinen, henkinen, seksuaalinen, taloudellinen ja uskonnollinen väkivalta, seksuaalinen häirintä, uhkailu, vainoaminen, vapaudenriisto, pakkoavioliitot ja ihmiskauppa. Auttavan puhelimen kohderyhmänä tulee olla naiset ja tytöt, jotka ovat joutuneet väkivallan uhriksi tai joihin kohdistuu väkivallan uhkaa. Toiminnan tulisi olla valtakunnallista ja maksutonta<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Euroopan perusoikeusviraston (2015) tekemässä terveydenhuollon toimiin liittyvässä tutkimuksessa todetaan, että pelkän akuuttihoitoon tarjoaminen on terveydenhuollossa kalliimpaa kuin niiden tarjoaminen yhdessä ennaltaehkäisevien toimien kanssa. Esimerkkinä voidaan poimia Ruotsista tehty laskelma, jossa lasten matalan syntymäpainon hoito oli yli puolet halvempaa (69 %:n säästö kahden vuoden aikana), mikäli raskaana olevalla naisella oli mahdollisuus neuvolakäynteihin verrattuna tilanteeseen, jossa hänellä on mahdollisuus ainoastaan akuuttihoitoon lapsen synnyttyä. Cost of exclusion from health care – the case of migrants in irregular situation. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2015-cost-healthcare\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-cost-healthcare_en.pdf).

<sup>17</sup> Esimerkiksi CEDAW-komitea 02/2014 suositus 19g.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fFIN%2fC0%2f7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fFIN%2fC0%2f7&Lang=en)

<sup>18</sup> Vaatimus on esitetty Amnesty Suomen osaston lausunnossa Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle liittyen Istanbulin sopimuksen ratifiointiin

<https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2014/03/Amnestyn-lausunto-ty%C3%B6el%C3%A4m-%C3%A4-ja-tasa-arvovaliokunnalle-Istanbulin-sopimuksesta-12.11.2014.pdf>

<sup>19</sup> Arvio perustuu Voimavarakeskus Monikan (Helsingissä) vuosibudjettiin ja Naisten Linja Suomessa ry:n RAY:lle tekemiin hankehakemuksiin ks. keskuksen perustamisesta kehittämishankkeena ja on suhteutettu pilottihankkeelle, jossa olisi 3 kokopäiväistä työntekijää.

<sup>20</sup> Maksuttomuus on ehdoton edellytys toimivalle palvelulle, koska naisiin kohdistuvan väkivallan kokijat ovat usein tilanteessa, jossa heillä ei ole resursseja edes esimerkiksi puhelin kortin ostamiseen. Maksuttomuus on edellytys myös anonymiteetin kannalta, koska puhelinlaskutiedoista on mahdollista selvittää mihin numeroon on soitettu. Tämä voi esimerkiksi parisuhdeväkivaltilanteissa saattaa väkivaltaa kokeneen riskitilanteeseen, mikäli tekijä saa selville, että kokija on yrittänyt hakea apua (selitysmuistio kohta 136).

sekä tarjota soittajalle luottamuksellisen keskustelumahdollisuuden säilyttäen hänen anonymiteettinsä. Palvelu tulisi myös olla tarjolla useilla kielillä.

Erityispalvelujen ylläpitäjällä tulee olla erityisosaamista väkivaltaa kokeneen kohtaamisesta, heidän voimaannuttamisestaan ja syvä ymmärrys naisiin kohdistuvasta väkivallasta ilmiönä (selitysmuistio 132 ja 137). Naisiin kohdistuvan väkivallan uhreilla on usein korkea kynnyks ottaa puheeksi ja kertoa kokemastaan ja puhelinpalvelun osalta vastaajalla on oltava kokemusta ja osaamista uhrin sensitiivisestä kohtaamisesta. Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa (kohta 132) mainitaan, että erityispalvelujen tarjoajina erityisesti naisjärjestöt ovat usein vahvoja. Järjestöjen erityisosaamisen tunnustamista, hyödyntämistä ja työn resursointia velvoittaa myös sopimuksen 9. artikla. Suomessa vastuu puhelinpalvelun järjestämisestä naisiin kohdistuvan väkivallan osalta on tähän asti ollut täysin järjestöjen käsissä. Niillä on ainoana toimijoina tarvittava erityisosaaminen ympärivuorokautisen puhelinpalvelun järjestämisestä ja runsaasti kokemusta vastaavasta toiminnasta. **Ympäri vuorokautinen puhelinpalvelu tulee siis toteuttaa asiantuntevien järjestöjen toimesta.**

Sopimuksen 8. artiklan mukaisesti puhelinpalvelulla tulee olla riittävä rahoitus. Uuden palvelun rakentamisen yhteydessä tärkeää on muistaa markkinointi, joka on edellytys sille, että palvelua tarvitsevat löytävät sen. Markkinointi on myös velvoite, joka mainitaan sopimuksen selitysmuistiossa (kohta 136). Oikeanlainen ja oikein kohdistettu markkinointi lisää myös yhdenvertaisten palveluiden saavutettavuutta. Jotta valtakunnallinen puhelinpalvelu voi toimia, koko toiminnan rahoituksen on oltava myös kestäväällä pohjalla ja jatkuvaa, eikä se voi vaihdella vuosittain.

**Kustannukset vuositasolla: n. 550 000 e<sup>21</sup>**

### **3. Lainsäädännölliset muutostarpeet arvioidaan ja tarkastetaan Istanbulin sopimuksen edellytysten mukaisesti**

#### **TAVOITE 7. Huoltajuus- ja tapaamisoikeuslainsäädäntöä muutettaessa otetaan huomioon naisiin kohdistuva väkivalta sopimuksen velvoittamalla tavalla**

Istanbulin sopimus velvoittaa valtioita ottamaan huomioon lainsäädännössä, että määrättäessä lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista otetaan huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan tapaukset. Lisäksi on huomioitava, ettei tapaamis- tai huoltajuusosoikeuksien käyttäminen vaaranna uhrin tai lasten oikeuksia ja turvallisuutta (artikla 31). Selitysosiossa (kohta 175) todetaan, että vanhempaan kohdistuva väkivalta on yhtä lailla väkivaltaa lasta kohtaan ja otettava huomioon määrättäessä lapsen ja väkivaltaisen aikuisen välisistä tapaamisista. Lisäksi sopimus velvoittaa huolehtimaan väkivallan uhrin ja lasten turvallisuudesta tapaamisten yhteydessä. Selitysmuistiossa (kohta 176) todetaan, että lapsen tapaamisoikeuksiin liittyvät asiat ovat usein väkivaltaa kokeneelle ainoa yhteys, mikä hänellä eron jälkeen on jäljellä väkivallan tekijään, ja näihin tapaamisiin sisältyy väkivallan riski.

Suomessa väkivaltaa ei huomioida systemaattisesti huolto- ja tapaamisoikeuksista päätettäessä, eikä väkivallan kohteeksi useinkaan tunnisteta lasta, jos väkivalta ei suoranaisesti ole kohdistunut heihin. Väkivaltaa ei kirjata systemaattisesti asiakirjoihin eikä sitä arvioida ja tulkita ennakoitavasti.<sup>22</sup> Oikeusministeriö on lähiaikoina uudistamassa Lakia lapsen

<sup>21</sup> Arvio perustuu järjestöjen ISTA-puhelimesta STM:lle tekemään suunnitelmaan ja budjettiin, vuodelta 2014.

<sup>22</sup> Hautanen, Teija (2010): Väkivalta ja huoltoriidat <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66642/978-951-44-8192-5.pdf?sequence=1>

huollosta ja tapaamisoikeudesta.<sup>23</sup> **Lakiuudistuksissa on huomioitava Istanbulin sopimuksen velvoitteet naisiin kohdistuvasta väkivallasta.**

#### **TAVOITE 8: Lainsäädäntö henkisen väkivallan osalta tarkastetaan**

Istanbulin sopimus edellyttää henkinen väkivalta on rangaistavaa tapauksissa, joissa pakottamalla tai uhkailemalla vahingoitetaan vakavasti toisen henkistä eheyttä (artikla 33). Selitysmuistio-osuudessa todetaan, että kyse ei ole niinkään yksittäisistä teoista vaan rangaistaviksi tulee saattaa toistuvat teot, joiden voidaan nähdä olevan osa muuta väkivallan dynamiikkaa, parisuhteessa tai sen ulkopuolella. Erityisesti parisuhdeväkivallan dynamiikkaan kuuluu, että henkinen väkivalta on osa muuta väkivaltaa ja henkinen väkivalta edeltää usein fyysistä väkivaltaa (selitysmuistio 181). Laadulliseen aineistoon perustuvissa tutkimuksissa on parisuhteissa havaittu selkeä yhteys kontrolloivan käyttäytymisen ja muun väkivallan välillä. Väestötasonkin kyselyissä yhteys on olemassa. Esimerkiksi Suomessa naisuhrikyselyissä on todettu, että parisuhteissa, joissa väkivalta oli jatkunut pitkään, kodin ulkopuolella liikkumisen rajoittamista oli kokenut 60 % naisista ja nimittelyä ja nöyryyttämistä 52 %.<sup>24</sup> Valtakunnallisen puhelinpalvelun Naisten Linjan yhteydenottajista 80 % kertoo kokeneensa henkistä väkivaltaa.<sup>25</sup> Henkinen väkivalta parisuhteessa voi olla kontrolloivan käyttäytymisen ja nöyryyttämisen lisäksi esimerkiksi itsemurhalla tai muulla uhkailua, omaisuuden rikkomista, mustasukkaisuutta tai syyllistämistä. Henkinen väkivalta voi kuitenkin olla vähintään yhtä haitallista tai jopa haitallisempaa kuin fyysinen väkivalta.

Nykyisen rikoslain määritelmä pahoinpitelystä sisältää periaatteessa mahdollisuuden tuomita myös henkisestä väkivallasta. Niitä on kuitenkin tietyvästi annettu vain yksi, työpaikkaväkivaltaan liittyen. Rikosoikeudellisesta näkökulmasta haasteellista on tuomioon vaadittavan terveyden vahingoittumisen ja henkisen väkivallan syy-yhteyden sekä tekijän tahallisuuden toteennäyttäminen.<sup>26</sup> Henkinen väkivalta jää myös todennäköisemmin muun väkivallan (esim. fyysisen) varjoon tapausten tullessa poliisin tietoon. Tämä tarkoittaa, ettei tekijä joudu vastuuseen henkisestä väkivallasta.

**Lainsäädäntötarpeet henkisen väkivallan rangaistavuuden osalta tulee tarkastaa.**

#### **TAVOITE 9 : Seksuaalirikoslainsäädännön uudistus viedään loppuun ja raiskauksen tunnusmerkistöä muutetaan niin että se perustuu suostumuksen puutteeseen**

Istanbulin sopimus (artikla 36) määrittelee rikoslainsäädännöllisiä veloitteita seksuaalisen väkivallan määrittelyyn ja rangaistavuuteen. Seksuaalirikoslainsäädäntöä on viime vuosina säädetty suuntaan, jossa suostumuksen puute on rikoksia määrittävä tekijä. Seksuaalinen väkivalta on aina nähtävä naisen itsemääräämisoikeuden loukkauksena, eikä rikosten rangaistukset saa olla riippuvaisia siitä, miten paljon raiskauksen yhteydessä on käytetty esimerkiksi muuta väkivaltaa tai miten paljon uhri on osoittanut vastarintaa. Istanbulin sopimuksen selitysosassa tuodaan esille se, että raiskauksen tunnusmerkistön on tunnistettava suostumuksen puute rikoksen määrittäjänä.<sup>27</sup> **Nykyisen rikoslain raiskauksen (RL 20:1) tunnusmerkistöä on muutettava niin että se perustuu Istanbulin sopimuksen veloittamalla tavalla suostumuksen puutteeseen.**

Lisäksi nykyisen seksuaalirikoslain (RL 20: 5, 1 mom.) puutteena on nähtävä myös se, että seksuaalinen väkivalta joka kohdistuu henkilöön ”joka on hoidettavana sairaalassa tai muussa laitoksessa ja jonka kyky puolustaa itseään taikka muodostaa tai ilmaista tahtoaan on sairauden, vammaisuuden tai muun heikkoudentilan vuoksi olennaisesti heikentynyt”,

<sup>23</sup> Esimerkiksi Ensi- ja turvakotien liitto on antanut lausunnon lakiuudistukseen liittyvästä muistiosta Oikeusministeriölle ja vaatinut väkivallan huomioonottamista eri tavoin lainsäädäntövaiheessa.

<http://www.ensijaturvakotienliitto.fi/@Bin/5077656/Lausunto+OMlle+lasten+huolto+ja+tapaamisoikeutta+koskevan+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+uudistamisesta+12.2.2016.pdf>

<sup>24</sup> Piispa et al. (2006): Naisiin kohdistunut väkivalta 2005, ss. 60-61.

<sup>25</sup> Tiedot saatu Naisten Linjalta. [www.naistenlinja.fi](http://www.naistenlinja.fi)

<sup>26</sup> Niemi-Kiesiläinen (2004): Rikosprosessi ja parisuhdeväkivalta, ss. 86-87.

<sup>27</sup> Selitysosion kohdassa 191 tätä perustellaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla *MC v. Bulgaria (v. 2003)*, jonka päätöksessä todettiin, että mikäli rikostunnusmerkistö vaatii fyysisen vastarinnan merkkejä, monet raiskaukset jäävät tuomitsematta.

rangaistaan seksuaalisesta hyväksikäytöstä, ei raiskauksesta. Minimirangaistus teosta on sakkorangaistus, ei vankeus. Tämä asettaa laitoksiin suljetut naiset eriarvoiseen asemaan heihin kohdistuneen rikoksen rangaistavuuden osalta. Vammaiset naiset ovat Istanbulin sopimuksen määrittelyn mukaisesti haavoittuvia ryhmiä (selitysmuistio kohta 87) heidän huomioonottamistaan edellytetään kaikissa sopimuksen toimeenpanoon liittyvissä asioissa. **Rikoslakia tulee muuttaa niin että laitoksissa oleviin naisiin kohdistuneet seksuaalirikokset määritellään seksuaalisen hyväksikäytön sijasta raiskaukseksi.**

Nykyisen lainsäädännön määrittely seksuaalisen ahdistelun osalta (RL 20: 5 a§) ei myöskään täytä täysin Istanbulin sopimuksen edellytyksiä. Sopimuksen artikla 40 ja artiklan selitysosio edellyttävät, että rangaistavia ovat muutkin teot kuin fyysisen kosketuksen sisältävä ahdistelu (kuten nykyisessä lainsäädännössämme). Selitysmuistiossa (kohta 208) todetaan, että seksuaalinen ahdistelu voi tapahtua myös suullisesti tai kirjallisesti. Esimerkiksi 14 % suomalaisista naisista on kokenut seksuaalista ahdistelua internetissä.<sup>28</sup> Istanbulin sopimus ei sinällään edellytä, että kaikki seksuaalinen häirintä on juuri rikoslain säätelemää. Suomessa ei kuitenkaan nykyisellään ole muita sanktioita muunlaiselle seksuaaliselle häirinnälle, lukuun ottamatta tasa-arvolain<sup>29</sup> mukaisia kieltoja. Ne eivät kuitenkaan kata kaikkia tilanteita ja paikkoja, vaan rajoittuvat työhön, koulutukseen ja tavaroiden ja palveluiden kauppaan. **Lainsäädäntöä on muutettava niin, että myös muu seksuaalinen ahdistelu ja häirintä tilanteesta riippumatta määritellään rangaistavaksi.**

#### **TAVOITE 10: Rikoslainsäädännön ankaroittamisperusteet saatetaan sopimuksen mukaisiksi**

Sopimuksen artikla 46 määrittelee, että useat seikat on otettava huomioon raskauttavina seikkoina määrättäessä rangaistuksia rikoksista, jotka kuuluvat sopimuksen alaan. Nykyisin Suomen rikoslaissa - sen paremmin väkivalta- kuin seksuaalirikosten tunnusmerkistöissä kuin yleisessä rangaistusten ankaroittamista koskevassa säännöksessäkään - ei rangaistusta koventavina seikkoina mainita esimerkiksi teon tekemistä lapsen nähden tai kohdistettuna entiseen tai nykyiseen puolisoon tai kumppaniin. **Suomen rikoslain mukaiset rangaistusten ankaroittamisperusteet on saatettava sopimuksen mukaisiksi.**

#### **TAVOITE 11: Lainsäädäntö pakkoavioliiton osalta arvioidaan**

Tarkkaa tietoa siitä, miten paljon pakkoavioliittoja tai niiden uhkaa Suomessa koetaan, ei ole. Monet järjestöt kuitenkin kohtaavat työssään säännöllisesti pakkoavioliiton uhreja. Esimerkiksi Monika Naiset ry:n toiminnassa tapauksia on noin 15-20 vuodessa.<sup>30</sup> Järjestöjenkin työssään kohtaamien tapausten määrä on kuitenkin todennäköisesti vain murto-osa tapausten kokonaismäärästä.

Istanbulin sopimus edellyttää, että pakkoavioliitto tulee voida mitätöidä, kumota tai purkaa niin ettei siitä koidu uhrille kohtuuttomia taloudellisia tai hallinnollisia seurauksia (artikla 32). Pakkoavioliitto ei tällä hetkellä ole Suomessa kriminalisoitu eikä avioliiton purkamisen ole käytännössä mahdollista kuin avioero-prosessin kautta. Avioero-prosessi on harkinta-aikoinen ja mahdollisine liitännäisvaatimusten pitkä ja kohtuuttoman kuormittava pakkoavioliiton uhrille. Siitä jää myös merkintä väestörekisteriin. Tällä hetkellä avioliittolain 19 §:n mukaan avioliitto on mitätön, mikäli se ei ole solmittu 15 §:n vaatimalla tavalla.<sup>31</sup> Käytännössä kyseinen lainkohta säätelee kuitenkin lähinnä avioliiton muodollisia vaatimuksia, eikä ole riittävä säädos pakkoavioliittojen ehkäisemiseen tai purkamiseen. Avioliittolain 117 § mahdollistaa myös ulkomaisen avioliiton pätevyuden tutkimisen. Ilmeisesti mahdollisuutta käytetään kuitenkin harvoin ja erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa jonkin muun asian ratkaiseminen riippuu siitä, onko ulkomailta solmittu liitto Suomessa

<sup>28</sup> Euroopan perusoikeusviraston tutkimus (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>29</sup> Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986.

<sup>30</sup> Osa pakkoavioliiton uhreista on naitettu Suomessa, osa viety Suomesta ulkomaille naitettavaksi ja osa uhreista tulee Suomeen perheen yhdistämisen kautta.

<sup>31</sup> Lain 15 §:n määrittelyssä mukana muun muassa se, että vihkimisen suorittaa siihen oikeutettu henkilö ja että kummatkin osapuolet vastaavat "tahdon" kun heiltä kysytään asiasta.

pätevä.<sup>32</sup> Lisäksi, pykälän soveltaminen vaatii kanteen tekemistä eli voi asettaa käytännössä uhrille suurempia vaatimuksia kuin mitä avioeron hakemiseen liittyisi. **Avioliittolakia tulisi arvioida kokonaisuudessaan pakkoavioliittojen osalta ja tarkistaa muutostarpeet liittyen pakkoavioliiton mitätöimiseen tai purkamiseen ilman aikaavievää avioeroproessia.**

Rikosoikeudellisesti pakkoavioliittoihin on tällä hetkellä mahdollista joissakin tapauksissa soveltaa pakottamiseen (RL 25: 8 §) tai ihmiskauppaan (RL 25: 3 §, 3 a§) liittyviä lainkohtia. Pakottamispykälää ei tiettävästi ole kuitenkaan käytetty pakkoavioliittojen osalta ja huomattavaa on, että pakottaminen on pääsääntöisesti asianomistajarikos. Tämä tarkoittaa sitä, että rikoksen uhrin on vaadittava tekijä/(öi)lle rangaistusta. Tämä on ongelmallista rikoksissa, joissa tekijä on uhrin läheinen, pakkoavioliittotilanteissa uhrin esimerkiksi vanhempi.<sup>33</sup> Ihmiskauppapykälää on tiettävästi puolestaan käytetty joitakin kertoja ainakin tilanteissa, joissa tyttö on naitettu velkojen maksamiseksi salakuljettajalle matkalla Suomeen. Istanbulin sopimus edellyttää, että toisen pakottaminen avioliittoon ja toisen houkuttelemine toisen valtion alueelle pakkoavioliittotarkoituksessa on lainsäädännössä rangaistava teko. **Lainsäädäntötarpeet myös rikosoikeudellisen rangaistavuuden osalta on tarkastettava.**

#### **TAVOITE 12: Rikoslainsäädäntö naisten ja tyttöjen sukupuolielinten silpomisen osalta tarkastetaan**

Istanbulin sopimus velvoittaa valtiota varmistamaan, että kaikki naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomiseen liittyvät muodot on kansallisessa lainsäädännössä rangaistavia tekoja (artikla 38). Myös teossa avustaminen tai henkilön pakottaminen läpikäymään sukuelinten silpomiseen tähtäävä prosessi tulee olla kriminalisoitua (selitysmuistio kohta 200).

Tarkkaa tietoa siitä miten yleistä sukuelinten silpominen tai sen uhka Suomessa on, ei ole. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia tarkastelleen kyselytutkimuksen mukaan Suomessa asuvista somalitaustaisista naisista 70 % ja kurditaustaisista 32 % oli ympärileikattu.<sup>34</sup> Lisäksi tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen estämisen toimintaohjelman 2012–2016 väliarvioinnin mukaan maahanmuuttajien kohtaaminen on jo arkipäivää sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa. Yli 70 % ammattihenkilöistä kertoi kohtaavansa sukuelinten silpomiseen liittyviä asioita työssään. Aihe on noussut esille erityisesti terveydenhuollossa, mutta myös kasvatus- ja opetusallalla on kohdattu tyttöjen kokemaa silpomisen uhkaa.<sup>35</sup>

Yhtään tuomiota ei tiettävästi ole Suomessa annettu sukupuolielinten silpomisesta. Ihmisoikeusliitolta saatujen tietojen mukaan muutama tapaus on edennyt poliisin esitutkintaan törkeänä pahoinpitelynä, mutta eivät enää eteenpäin syyttäjälle. Koska Istanbulin sopimus edellyttää **sukuelinten silpomisen tai sen avustamisen määrittämistä rangaistaviksi kansallisessa lainsäädännössä, tulee tarve erillisen pykälän lisäämisestä rikoslakiin tarkastaa.**

#### **TAVOITE 13: Poistetaan lainsäädännöstä lisääntymiskyvyttömyysvaatimus sukupuolen juridisen vahvistamisen yhteydessä**

Istanbulin sopimus (artikla 39) kieltää naisten pakkosterilisoinnin. Selitysmuistion (kohdat 205 ja 206) mukaan artiklan tarkoituksena on mahdollistaa se, että naiset saavat vapaasti päättää lastensa määrästä ja synnytysten ajoituksesta. Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta velvoittaa tällä hetkellä lisääntymiskyvyttömyyttä osana sukupuolen juridista vahvistamista, mikäli henkilö haluaa korjata henkilötunnuksen sukupuolikoodin vastaamaan koettua sukupuolta. Nykyisen translain lisääntymiskyvyttömyysvaatimus johtaa Suomessa 6-12 kuukauden pakotettuun hormonihoitoon. Kuten esimerkiksi

<sup>32</sup> Esimerkkinä Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemä tapaus (KHO 2005:87), jossa Syyriassa solmitun avioliiton pätevyttä tarkistettiin oleskelulupa-asian yhteydessä.

<sup>33</sup> Keskustelua on käyty muiden naisiin kohdistuvien väkivaltarikosten esimerkiksi lievän pahoinpitelyn osalta sekä seksuaalirikosten yhteydessä.

<sup>34</sup> Koponen ja Mölsä (2012): Naisten ympärileikkaus teoksessa: Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi - Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa, s. 143 <http://www.julkari.fi/handle/10024/90907>

<sup>35</sup> [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116300/URN\\_ISBN\\_978-952-302-265-2.pdf?sequence=1](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/116300/URN_ISBN_978-952-302-265-2.pdf?sequence=1)

Amnestyn raporttiin<sup>36</sup> haastateltu suomalainen transihminen ”K.I.” kertoi, hän on täysin tyytyväinen kehoonsa, eikä haluaisi hormonihoitoja, mutta on pakotettu alistumaan niihin, koska haluaa vahvistaa juridisen sukupuolensa.

Koska transihmiset joutuvat valitsemaan sterilisaation ja sukupuolen juridisen vahvistamisen väliltä, on selvää, ettei kyseessä ole sterisaatio omasta, vapaasta tahdosta Istanbulin sopimuksen vaatimalla tavalla. Jo aiemmin lausuntokierroksella olleessa lakiluonnoksessa on esitetty, että lisääntymiskyvyttömyysvaatimus poistetaan laista, jotta sukupuoltaan korjaavien henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, yhdenvertaisuuteen, itsemääräämiseen sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaan taattaisiin. Lakiluonnos ei kuitenkaan ole edennyt vaadittavalla tavalla.

**Lisääntymiskyvyttömyysvaatimus on pikaisesti poistettava lainsäädännöstä.**

#### **TAVOITE 14: Kielletään sovittelu lähisuhdeväkivaltatapauksissa**

Istanbulin sopimus edellyttää, ettei lähisuhdeväkivallan uhria pakoteta sovittelunkaltaisiin vaihtoehtoisiiin ratkaisu- tai tuomitsemismenettelyihin (artikla 48). Sopimuksen selitysmuistiossa korostetaan, että lähisuhdeväkivallan dynamiikan vuoksi väkivaltaa kokenut ei koskaan voi olla sovittelutilanteessa tasavertaisessa asemassa tekijän kanssa ja siksi tämäntyyppisen väkivallan sovittelu tulisi välttää (kohta 252). Lähisuhdeväkivallan sovitteluun on tehty rajoituksia, mutta se ei ole merkittävästi vaikuttanut sovitteluun ohjattavien tapausten määrään. Vuonna 2013 lähisuhdeväkivaltatapauksia sovitteltiin 1 888 ja vuonna 2014 yhteensä 1 829. Vuosien 2010-2011 välillä tapahtui huomattava määrällinen kasvu sovittelujen lähisuhdeväkivaltatapauksien määrässä, joka ei täysin selity rikoslaissa tehdyillä muutoksilla.<sup>37</sup> Vuonna 2014 kaikista sovittelutapauksista 16 % oli lähisuhdeväkivaltatapauksia. Sovittelujen lähisuhdeväkivaltatapauksien mukana oli muun muassa 13 törkeää pahoinpitelyä tai sen yritystä ja 5 seksuaalirikosta.<sup>38</sup>

Useat tutkimukset ovat tuoneet esiin lähisuhdeväkivallan sovittelun ongelmia eri näkökulmista.<sup>39</sup> Parisuhdeväkivallan dynamiikka, jossa väkivalta on usein toistuvaa, aiheuttaa sen, että väkivaltaa kokenut on erityisen haavoittuvassa asemassa ja peloissaan. Silti myös toistuvaa, parisuhteessa tapahtuvaa väkivaltaa sovittellaan Suomessa.<sup>40</sup> Istanbulin sopimuksen lisämuistio (kohta 252) toteaa, ettei parisuhteessa väkivaltaa kokenut voi koskaan olla sovittelutilanteessa tasa-arvoisessa asemassa. Selitysmuistiossa todetaan myös, että valtion tulee huolehtia siitä, etteivät sovittelukäytännöt edesauta parisuhteessa tapahtuvien rikosten yksityiseksi jäämistä vaan uhreilla tulee olla siitä huolimatta tasavertainen mahdollisuus oikeudenkäyntiin. Päinvastoin, Istanbulin sopimus mahdollistaa rangaistuksen koventamisperusteena sopimuksen määrittelemissä rikoksissa sen, että teko on kohdistanut entiseen tai nykyiseen tunnustettuun puolisoon tai kumppaniin tai perheenjäseneseen (artikla 46).

Lähisuhdeväkivaltarikosten sovittelijoilta vaaditaan 5 opintopisteen laajuista koulutusta<sup>41</sup>, joka koostuu lähiopetuksen lisäksi itsenäisestä työskentelystä. Parisuhdeväkivallasta kokeneen tukeminen, turvallisuuden ja riskien arviointi ja erilaisten vallankäyttömenetelmien tunnistaminen (esim. ilmeet ja eleet, jotka ovat pelottavia väkivallan kokijalle) vaativat erityisosaamista ja kokemusta. Lyhyt koulutus, joka sisältää paljon muitakin elementtejä kuin yllä mainitut asiat, on riittämätön, jotta uhrin oikeusturva ja turvallisuus voitaisiin taata. **Sovittelun käyttö lähisuhdeväkivaltarikoksissa on kiellettävä.**

<sup>36</sup> “The State decides who I am” (2014) [https://www.es.amnesty.org/uploads/media/The\\_state\\_decide\\_who\\_I\\_am\\_Febrero\\_2014.pdf](https://www.es.amnesty.org/uploads/media/The_state_decide_who_I_am_Febrero_2014.pdf)

<sup>37</sup> Lievä pahoinpitely muutettiin asianomistajarikoksesta yleisen syytteen alaiseksi rikokseksi vuonna 2011.

<sup>38</sup> [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126309/Tr13\\_15.pdf?sequence=4](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126309/Tr13_15.pdf?sequence=4)

<sup>39</sup> Qvist (2010), Sambou ja Uotila (2010), Haverinen (2010), Honkatukia (2011).

<sup>40</sup> Esim. Sambou ja Uotila (2010).

<sup>41</sup> Koulutuksen ohjelma vuosille 2015-16 löytyy: <https://www.innokyla.fi/web/verkosto571414/lahisuhdevakivallan-sovittelijoiden-koulutusohjelma-2015-2016>

## **TAVOITE 15: Lainmuutos- ja muut tarpeet sukupuolisensitiivisen turvapaikanhakuprosessin varmistamiseksi selvitetään**

Istanbulin sopimuksen mukaisesti valtion on huolehdittava siitä, että turvapaikanpaikanhakuprosessi on sukupuolisensitiivinen (artiklat 59-61). Sukupuoli tulee sopimuksen mukaisesti huomioida koko turvapaikkahakuprosessissa, suojelun perusteharkinnassa ja palauttamiskieltolainsäädännön ja -käytäntöjen yhteydessä. Ulkomaalaislakia muutettiin vuonna 2015 Istanbulin sopimuksen ratifioinnin jälkeen vastaamaan artiklan 59 vaatimuksia niin, että ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa perhesiteen perusteella, voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä, jos häneen on kohdistunut väkivaltaa tai hyväksikäyttöä. Istanbulin sopimuksen selitysmuisto-osuudessa mainitaan edelleen, että tämä mahdollisuus on erityisen tärkeää pakkoavioliittolanteissa. Palautuksen uhka on ase, jota väkivallan tekijät usein käyttävät pelotellakseen kumppaniaan, mikäli uhka on olemassa. Tämä johtaa siis usein siihen, ettei väkivaltaa kokenut uskalla puhua kokemuksistaan, pysty hakemaan apua tai eroamaan kumppanistaan.

Artiklan 60 mukaan valtioiden on huolehdittava myös siitä, että Geneven pakolaissopimuksen (1951) suojeluperusteet saavat lainsäädännössä ja sen tulkinnossa sukupuolisensitiivisen tulkinnan niin että naisiin kohdistuvan väkivallan kaikki muodot otetaan huomioon päätettäessä siitä, saako yksilö suojelua (art. 60/1 ja selitysmuiston kohdat 310-313). Istanbulin sopimus edellyttää, että valtiot huolehtivat siitä, että lainsäädännön lisäksi myös turvapaikanhakijoiden vastaanotto- ja turvapaikkamenettelyt ja tukipalvelut ottavat huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan ja sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen tarpeet. Sopimuksen 60 artiklan selitysmuisto-osuudessa todetaan, että sukupuolisensitiivisyys tarkoittaa väkivallan ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän huomioonottamista kaikissa kohtaamisissa, muun muassa vastaanottokäytännöissä ja myös esimerkiksi vastaanottokeskusten fasiliteeteissa<sup>42</sup>, turvapaikkaprosessiin liittyvissä haastattelukäytännöissä ja turvapaikanhakijoille tarjottavissa tukipalveluissa. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikilla turvapaikanhakijoita kohtaavilla, esimerkiksi vastaanottokeskusten henkilöstöllä ja turvapaikkahakemusten käsittelijöillä tulee olla osaamista ja asiantuntijuutta, jotta sukupuoleen liittyvät asiat pystytään kohtaamisissa ottamaan huomioon. Heillä tulee koulutuksen lisäksi olla myös selkeä ohjeistus toiminnalleen, esimerkiksi tapauksissa, jossa ilmenee väkivaltaa, jotta siihen voidaan puuttua. Selitysmuistiossa (kohta 315) todetaan edelleen, että monet turvapaikanhakijanaiset ovat kokeneet seksuaalista ja muuta väkivaltaa saapuessaan maahan ja tarvitsevat erityistä tukea ja apua - niin psykososiaalista kun lääketieteellistä.

Viranomaisten tulkinnat ja käytännöt turvapaikanhakuprosessiin liittyen tulisi olla sensitiivisiä, systemaattisia ja ennakoitavia, myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen huomioonottamisessa. Turvapaikanhakijoiden kanssa työtä tekevien järjestöjen ja Amnestyn tietoon on tullut tapauksia, joissa väkivaltaa ei ole palauttamisen pelossa uskallettu ottaa puheeksi viranomaisten kanssa, naisiin ja sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöihin kohdistuvaa väkivaltaa vastaanottokeskuksissa ja tapauksia, jotka viittaavat siihen, että suojelutarpeen harkinnassa naisiin kohdistuvan väkivallan tai sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen kokemusten ymmärtämisessä on käsittelijäkohtaisia eroja. **Sukupuolisensitiivisiä vastaanotto- ja turvapaikkamenettelyjä on siis kehitettävä pikaisesti ja lainsäädäntömuutostarpeet selvitettävä.**

<sup>42</sup> Selitysmuistion kohdassa 314 annetaan paljon käytännön esimerkkejä: muun muassa erillisistä suihku- ja WC-tiloista, sisältäpäin lukittavista huoneista, valaistuksesta jne.