

16.5.2013

Dnro 1558/5/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

LAUSUNTO NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN JA PERHEVÄKIVALLAN EHKÄISEMISESTÄ JA TORJUMISESTA TEHDYN EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUKSEN (ISTANBULIN SOPIMUS) RATIFIOINTIA KÄSITELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Viite: Lausuntopyyntö 2.4.2013, HEL 7836-5

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkokohdassa tarkoitettusta työryhmän mietinnöstä. Työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä hyväksyisi lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta ja rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Yleissopimuksen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden edesvastuuseen saattaminen. Yleissopimusta tulee soveltaa kaikkiin perheväkivallan uhriin, erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin. Sopimuksen tavoitteena on edistää kaiken naisten syrjinnän poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa.

Pidän sopimuksen voimaansaattamista ja sen tavoitteiden tehokasta toimeenpanoa erittäin tärkeänä, sillä naisiin kohdistuva väkivalta on erittäin vakava sukupuoleen perustuva ihmisoikeusloukkaus. Istanbulin sopimuksessa ja työryhmän mietinnössä on kuvattu erilaisia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja, jotka loukkaavat henkilön ja perheen koskemattomuutta ja turvallisuutta. Työryhmän mietinnössä on kuvattu myös kansallisen lainsäädännön muutostarpeita ja painopistealueita, joita sopimuksen kohdat (artiklat) edellyttävät sekä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Mietinnössä on lueteltu varsin laajasti lainsäädäntötoimia, joihin on jo ryhdytty. Lisäksi kiinnitetään huomiota niihin erityisiin tilanteisiin, joissa sopimuksen vuoksi uutta lainsäädäntöä tarvitaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että sopimuksen määräykset otetaan kansallisessa lainsäädännössä riittävällä tavalla huomioon. Pidän erityisen tärkeänä myös sitä, että valmisteltavissa säännöksissä ja viranomaisten hallintokäytännöissä varmistetaan, että viranomaisilla on riittävät valmiudet tunnistaa naisiin ja lapsiin kohdistuvat erilaiset väkivallan muodot. Esimerkiksi riittävän tähän asiaan liittyvän koulutuksen avulla viranomainen voi ennakoida esiin tulevia mahdollisia ongelmatilanteita sekä suunnitella omaa toimintaansa tämän mukaisella tavalla. Perheväkivallan ja erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistamiseksi ja poistamiseksi tulee viranomaisten välisten toimivaltasäännöksiä lisäksi tarkastella säännöksiä jotka mahdollistavat viranomaisten yhteistyön ja yhteydenpidon, tiedon saannin tai tiedon luovuttamisen.

Korostan vielä tässä yhteydessä, että Suomeen muuttavan henkilön on viimeistään maahan tultaessa saatava oikeaa ja täsmällistä tietoa lainsäädännön määräyksistä, viranomaisen velvollisuuksista sekä yksilölle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Sopimuksen 13–15 artiklassa on säädetty yleisestä valistuksesta sekä opetukseen ja koulutukseen sisältyvästä informaation antamisesta.

Kuten olen edellä todennut, on yleinen valistus ja tiedon antaminen tärkeä keino naisiin ja perheisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisessä. Sen lisäksi, että viranomaisten tulee saada riittävä koulutus väkivallan eri muotojen tunnistamiseksi ja niiden ehkäisemiseksi, pidän tärkeänä myös opetukseen ja koulutukseen sisältyviä opetuskokonaisuuksia. Esi- ja perusopetuksen ja lukio-opetuksen uuden opetussuunnitelmien perusteiden valmistelussa tulisi ottaa huomioon 14 artiklassa tarkoitettuja aiheita ja teemoja. Pidän tärkeänä myös sitä, että esimerkiksi kouluissa annetaan oppilaille yksityiskohtaista tietoa erityisesti lasten suojelemiseksi tai heidän oikeuksiensa turvaamiseksi laadituista säännöksistä ja käytänteistä. Tätä voitaisiin korostaa myös hallituksen esityksessä.

Sopimuksen 23 artiklassa on säädetty turvakodeista. Sopimus edellyttää asianmukaisten ja helposti saavutettavien turvakotien perustamista riittävässä määrin. Kuten ratifiointiryhmän mietinnössä todetaan, turvakoteja on tarkoitus lisätä asteittain.

Tällä hetkellä turvakotipalvelujen järjestämisestä ei ole erityistä lainsäädäntöä. Käytännössä turvakotipalveluja järjestetään joko lastensuojelulain tai sosiaalihuoltolain perusteella. Kuten ratifiointiryhmän mietinnöstäkin ilmenee perheväkivallan uhrit ovat hyvin eriarvoisessa asemassa riippuen siitä missä päin Suomea he asuvat. Perheväkivallan uhriksi voi joutua sukupuolesta riippumatta. Käsitkseni mukaan väkivallan uhrit ovat eriarvoisessa asemassa myös sukupuolensa perusteella turvakotipalvelujen saatavuudessa.

Väkivallan uhrin tulee aina saada sellaisia palveluja ja tukitoimia, jotka turvaavat hänen ja hänen hoidossaan ja huollossaan olevan henkilön oikeusaseman. Tämän vuoksi lainsäädännöllä tulisi turvata yhtenäisten ja laadukkaiden turvakotipalvelujen perusrahoitus ja niiden alueellinen ja henkilöllinen saatavuus yksilön asuinpaikasta riippumatta. Kiinnitän huomiota myös siihen, että turvakotipalveluiden järjestämisestä ei ole yhtenäisiä säännöksiä muun muassa turvakotien toimilupien myöntämisessä. tulisi myöntää. Turvakotipalveluista ei ole myöskään laadittu valtakunnallisia laatusuosituksia. Mielestäni tarpeellisten säännösten ja laatusuositusten laatiminen pikaisesti olisi tärkeää.

Totean vielä, että kun turvakotipalvelujen järjestämisestä on kysymys usein väkivallan uhrien auttamisesta ja heidän tarpeenmukaisten palvelujen järjestämisestä heille. Tämän vuoksi on tärkeää luoda edellytykset antaa turvakotipalveluja tarvittaessa myös anonyyminä tai ainakin siten, että palvelun saajan olinpaikka voitaisiin riittävällä tavalla salata.

Olisi myös huolehdittava siitä, että turvakotien palvelujen piiriin pääsy ei esty sen vuoksi, että uhrilla ei ole kotikuntaa.

Sopimuksen 25 artikla edellyttää sopimusvaltioiden perustavan tukikeskuksia, jotka voivat tarjota raiskauksen tai muun seksuaalisen väkivallan uhreille esimerkiksi lääketieteellistä tai oikeuslääketieteellistä tutkimusta, tukea ja neuvontaa.

Pidän tärkeänä, että tässä yhteydessä arvioidaan myös millä tavoin seksuaalisen riiston uhriksi joutuneen lapsen asema voitaisiin ottaa huomioon. Totean, että sosiaali- ja terveysministeriöllä, sisäasiainministeriöllä ja oikeusministeriöllä on käynnissä yhteinen hanke ns. Lastenasiantalosta. Hankkeessa pyritään lapsilähtöisesti tuottamaan poikkihallinnollisia erityispalveluja lapsille ja nuorille, joiden epäillään kokeneen fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa. Hankkeen kehittämistyössä olisi hyvä ottaa huomioon sopimuksen edellyttämät toimenpiteet.

Sopimuksen 31 artikla edellyttää, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien riitojen ratkaisussa otetaan huomioon sopimuksen mukaiset väkivaltatapaukset. Työryhmän mietinnössä on katsottu, että lapsen huolto ja tapaamisoikeutta koskeva lainsäädäntö riittää täyttämään sopimuksen mukaiset edellytykset.

Tältä osin totean kuitenkin, että Suomessa ei ole erityisiä säännöksiä tai ohjeistusta siitä, miten tuomioistuimen tulee ottaa perheväkivalta huomioon lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa ratkaisuissa. Tämä voi synnyttää erilaisia käytäntöjä, erityisesti siinä miten väkivaltaväitteisiin suhtaudutaan. Tämän vuoksi esimerkiksi sisäisessä koulutuksessa ja muussa ohjeistuksessa tulee riittävällä tavalla kiinnittää huomiota perheväkivaltatilanteisiin ja niiden mahdollisiin vaikutuksiin ratkaistaessa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevia kysymyksiä tuomioistuimessa.

Sopimuksen 31 artikla edellyttää myös, ettei tapaamisoikeuden käyttäminen vaaranna lapsen oikeuksia tai turvallisuutta. Työryhmän mietinnössä viitataan tältä osin mahdollisuuteen määrätä tapaamiset valvottuina.

Tuomioistuimissa on yleistynyt käytäntö määrätä lapsen ja vanhemman tapaamiset valvottuiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 9 §:n perusteella. Tuomioistuin voi mainitun säännöksen nojalla antaa tarkempia määräyksiä tapaamisen ja luonapidon ehdoista. Lainkohta ei kuitenkaan velvoita kuntia järjestämään tarvittavia palveluja eikä valvottuja tapaamisia siten kuin tuomioistuin on asiasta määrännyt. Myöskään sosiaalihuollon lainsäädännössä tai muussakaan lainsäädännössä ei ole tarkempia säännöksiä valvottujen tapaamisten järjestämisestä ja järjestämisvastuussa olevasta tahosta. Tämä on johtanut saamieni tietojen mukaan siihen, ettei valvottuja tapaamisia ole mahdollista toteuttaa kaikissa kunnissa. Niissäkin kunnissa, joissa se on sinänsä mahdollista, toteutus on osin yksityisten toimijoiden esimerkiksi järjestöjen varassa. Valvottuja tapaamisia eivät koske myöskään mitkään yleiset laatusuosituksot. Asiasta tehtyjen kanteluiden perusteella näyttääkin siltä, että vain osassa kunnista mahdollisuudet järjestää valvottuja tapaamisia ovat olemassa. Tällöinkään valvottuja tapaamisia ei ole voitu aina kaikilta osin järjestää riittävästi.

Totean, että asiasta on valmistunut vuonna 2006 selvitys ”Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset” – STM selvityksiä 2006:7. Selvitys ei ole johtanut lainsäädäntötoimiin.

Mielestäni mahdollisuus saada riittävästi asianmukaisesti järjestettyjä palveluita valvottujen tapaamisten järjestämiseksi tulisi olla yhdenvertaisesti lapsen vanhempien ja lasten käytettävissä eri puolilla maata. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että valvottujen tapaamisten järjestämisestä ja järjestämisvastuussa olevasta tahosta tulisi säätää nimenomaisesti lailla.

Sopimuksen 37 artikla edellyttää kriminalisoimaan henkilön pakottamisen avioliittoon. Työryhmän mietinnössä katsotaan, että rikoslain ihmiskauppaa koskevat säännökset riittäisivät kattamaan artiklan vaatimukset.

Totean, että Ruotsissa on valmistunut laaja selvitys ja ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi (SOU 2012:35). Selvityksessä on ehdotettu muun muassa lakkautettavaksi alaikäisten mahdollisuus solmia avioliitto erivapaudella, lapsiavioliiton ja epämuodollisen avioliiton kriminalisointia, pakkoavioliiton kriminalisointia sekä erilaisia tuki- ja valvontamenettelyjä sekä erityisiä ehtoja uskonnollisten yhdyskuntien vihkimisoikeuden käytölle. Näiden ehtojen ja valvontamenettelyjen tarkoituksena on estää pakkovihkimiset ja lapsiavioliitot. Edellä mainitun selvityksen mukaan pakkoavioliitoilla, lapsiavioliitoilla on yhteys kunniaväkivaltaan ja – painostukseen.

Pidän tärkeänä, että pakkoavioliitot ja lapsiavioliiton kriminalisointia koskevat kysymykset arvioidaan tarkemmin. Tässä arvioinnissa voitaisiin samalla tarkastella erilaisia tuki-, valvontasiantuntijatehtäviä, joiden avulla voidaan vähentää pakko- ja lapsiavioliittoihin liittyviä perus- ja ihmisoikeusongelmia.

Lisäksi tulee selvittää, miten voidaan tehokkaasti auttaa ja tukea lapsia ja nuoria, jotka on heidän tahonsa vastaisesti viety pois.