

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-  
ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ  
15/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta**

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta (HE 155/2014 vp).

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mia Spolander, ulkoasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Aarne Kinnunen, erityisasiantuntija Ville Hinkkanen ja erikoissuunnittelija Elina Ruuskanen, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Anna-Kaisa Heinämäki, ylitarkastaja Satu Kaskinen ja erityisasiantuntija Tero Mikkola, sisäministeriö

- ylitarkastaja Anssi Pirttijärvi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Heidi Manns-Haatanen ja korkeakouluharjoittelija Henna Pentti, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Merike Helander, lapsiasiavaltuutetun toimisto
- tasa-arvovaltuutettu Pirkko Mäkinen, tasa-arvovaltuutetun toimisto
- neuvotteleva virkamies, pääsihteeri Sarita Friman-Korpela, romaniasiain neuvottelukunta
- pääsihteeri Hannele Varsa, tasa-arvoasiain neuvottelukunta
- ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- ma. johtaja Kristiina Kouros, Ihmisoikeuskeskus
- ylikomisario Juhani Vuorisalo, Helsingin poliisilaitos
- erikoissuunnittelija Hannu Niemi, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- erityisasiantuntija Sinikka Mikola, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Helena Ewalds, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

## TyVM 15/2014 vp — HE 155/2014 vp

- toimitusjohtaja Ritva Karinsalo, Ensi- ja turvakotien liitto
- toiminnanjohtaja Tanja Auvinen, Exit — pois prostituutiosta ry
- sovittelija Tarja Rajamäki, Helsingin sovittelutoiminta
- johtaja Lars Rikberg, Helsingin sovittelutoiminta
- vaikuttamistyön koordinaattori Sini Maria Heikkilä ja projektipäällikkö Johanna Latvala, Ihmisoikeusliitto ry
- toiminnanjohtaja Jenni Tuominen, Monika-Naiset liitto ry
- sosiaalineuvoja Pirkko Justander, Vammaisfoorumi ry
- pääsihteeri Johanna Pakkanen, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry
- toiminnanjohtaja Pia Puu Oksanen, Naisten Linja Suomessa ry
- kehittämispäällikkö Riitta Silver, Tukinainen ry
- toiminnanjohtaja Tiina Simons, Maria Akateemia ry
- toiminnanjohtaja Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhrripäivystys
- professori Niklas Bruun
- apulaisprofessori Sakari Melander, Helsingin yliopisto
- professori Kevät Nousiainen, Turun yliopisto
- OTT, tutkija Merja Pentikäinen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö
- Tilastokeskus
- vähemmistövaltuutettu Eva Biaudet, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Naisjärjestöjen Keskusliitto ry
- Seta ry
- Suomen Punainen Risti
- professori Johanna Niemi.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Istanbulissa toukokuussa 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi rikoslakia ja ulkomaalaislakia.

Yleissopimuksen tavoitteena on naiseen kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimusta sovelletaan kaikkiin väkivallan muotoihin, perheväkivalta mukaan lukien. Sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naiseen kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Sopimus edellyttää osapuolten ottavan sukupuolinäkökulman huomioon sen täytäntöönpanossa ja vaikutusten arvioinnissa.

Yleissopimus on Euroopassa ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus naisten suojelemi-

seksi väkivallalta. Yleissopimuksessa määritellään myös valtion huolellisuusvelvoite ehkäistä ja tutkia väkivaltaa, rangaista sen tekijöitä sekä hyvittää väkivallanteot uhreille.

Yleissopimus sisältää määräyksiä laaja-alaisista ja yhteen sovitetuista toimintaperiaatteista, väkivallan ehkäisystä sekä väkivallan uhrien suojelusta ja heille tarjottavista tukipalveluista. Sopimus sisältää myös määräyksiä uhreille osoitettavista korvauksista.

Yleissopimuksella perustetaan myös erityinen kansainvälinen seurantajärjestelmä, naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä, jonka avulla seurataan sopimusmääräysten täytäntöönpanoa.

Yleissopimus tulee kansainvälisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona kymmenen allekirjoittajaa, joista vähintään kahdeksan on Euroopan neuvoston jäsenvaltioita, on ratifioinut tai hyväksynyt sopimuk-

sen. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 1 päivänä elokuuta 2014.

Yleissopimuksen myöhemmin hyväksyvän tai siihen liittyvän valtion osalta se tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona mainittu valtio on tallettanut liittymiskirjansa Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan. Yleissopimuksen voimaansaattamista kos-

keva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdantana samaan aikaan kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan. Rikoslain muuttamista koskeva laki sekä ulkomaalaislain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja viimeistään silloin, kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### **Yleissopimuksen merkityksestä**

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, jäljempänä yleissopimus tai sopimus, on ensimmäinen oikeudellisesti sitova eurooppalainen sopimus naisten suojelemiseksi väkivallalta ja se yhdistää oikeudellisesti innovatiivisella tavalla perus- ja ihmisoikeusnäkökulman rikosoikeudelliseen näkökulmaan. Sopimus laajentaa valtioiden oikeudellisesti sitovia velvoitteita ja pyrkii luomaan laajalaiset puitteet väkivallan ehkäisemiseksi ja poistamiseksi, uhrien suojelemiseksi ja auttamiseksi sekä väkivallan tekijöiden saattamiseksi edesvastuuseen. Sopimus rakentuu ajatukselle, että naisiin kohdistuva väkivalta on yksi vakavimmista sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista.

Valiokunta pitää Suomen sitoutumista yleissopimukseen tärkeänä ja ajankohtaisena. Kansainväliset valvontaelimet, kuten naisten syrjinnän poistamista käsittelevä YK:n CEDAW-komitea, ovat toistuvasti koko 2000-luvun kiinnittäneet huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan korkeaan määrään Suomessa eurooppalaisessa vertailussa ja Suomen toimintapolitiikan puutteisiin. Valiokunta katsoo, että sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen osoittaa omalta osaltaan Suomen sitoutumista tehostamaan naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa. Samalla sopimus vahvistaa kansallisen lainsää-

dännön toimeenpanoa ja viranomaistoiminnan velvoitteita. Sopimuksen tultua Suomen osalta voimaan Suomi voi myös esittää omaa ehdokastaan sopimuksen täytäntöönpanoa jäsenmaissa seuraavaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmään (GREVIO), mitä valiokunta pitää tärkeänä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa yleissopimuksen, siihen liittyvän varauman ja lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### **Yleissopimuksen soveltamisala**

Nimensä mukaisesti yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä ja vähentää naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa ja edistää kaikkien naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Vaikka sopimus edellyttää, että sopimusosapuolet kiinnittävät erityistä huomiota naisiin sukupuolen perustuvan väkivallan uhreina, se ei rajoitu vain naisten suojelemiseen väkivallalta, vaan sitä sovelletaan kaikkiin väkivallan ja lähisuhde- ja perheväkivallan uhreihin, myös miehiin ja lapsiin. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna. Sopimuksessa huomioidaan ensimmäistä kertaa nimenomaisesti myös seksuaalivähemmistöt. Sopimuksen määräykset on pantava täytäntöön ilman minkäänlaista syrjintää esimerkiksi biologisen tai sosiaa-

lisen sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuoli-identiteetin, vamman, maahanmuuttajataustan tai muun aseman perusteella. Ottaen huomioon YK:n lasten oikeuksien yleissopimukseen (SopS 59—60/1991) määräykset, valiokunta katsoo, että yleissopimuksen edellyttämiä toimia toteuttaessa on erityisen tärkeää huomioida lasten asema erityisen haavoittuvana ryhmänä.

### **Yleissopimuksen laaja-alaisuus**

Yleissopimus on soveltamisalaltaan laaja ja se kattaa usean eri ministeriön hallinnonalan ja viranomaisten toimialojen kysymyksiä. Lisäksi monet sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet kuuluvat kuntien toimivaltaan ja tulevaisuudessa mukana ovat myös sote-alueet. Sopimus asettaa myös varsin kattavia tutkimus- ja tiedonkeruuvälitteitä.

Valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esitettyihin arvioihin siitä, että sopimuksen velvoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää kattavaa ja koordinoitua poikkihallinnollista panostusta, toimintojen yhteensovittamista ja vastuiden selkeää määrittelyä. Tämä edellyttää uusien toimintakäytänteiden ja osaamisen vahvistamista kaikilla osa-alueilla ja myös riittävien henkilö- ja toimintaresurssien ja pitkäjänteisen työn mahdollistavan rahoituksen varmistamista. Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota tältä osin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavan koordinaatioelimen (10 artiklan mukainen yhteensovittamiselin) aliresursointiin rahoituksen ja henkilöstöresurssien osalta, turvakotien rahoitukseen, jota käsitellään jäljempänä, ja kuntien voimavarojen riittävyteen sopimusvelvoitteiden käytännön toteutuksessa.

### **Turvakodit**

Yleissopimuksen 23 artikla velvoittaa osapuolia ryhtymään tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimiin asianmukaisten, helposti saavutettavien turvakotien perustamiseksi riittävässä määrin. Sopimuksen selitysmuistiossa viitataan Euroopan neuvoston perheväkivaltaa vastustavan eri-

koisyksikön suositukseen (EG-TFV (2008)6), jonka mukaan 10 000 asukasta kohden tulisi olla yksi turvakodin perhepaikka maan eri osiin ja kautuneena.

Valiokunta toteaa, että eduskunta on 10.12.2014 hyväksynyt lain valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelujen tuottajalle (1354/2014). Laki tuli voimaan 1.1.2015. Laki siirtää turvakotitoiminnan rahoitusvastuun kunnilta valtiolle ja siinä säädetään palvelusisältöjen yhdenmukaistamisesta ja asiakassuhteen maksuttomuudesta. Laki hyväksyttiin budjettilakina (StVL 29/2014 vp — HE 186/2014 vp) ja valtion kehyspäätöksessä 2015—2018 tähän toimintaan osoitettiin 8 milj. euroa. Hallituksen esityksessä (HE 362/2014 vp) vuoden 2015 lisätalousarvioksi määrärahaa on lisätty 3,55 milj. eurolla. Valiokunnan arvion mukaan tämä yhteensä 11,55 milj. euron suuruinen määräraha turvaa nykyisen turvakotipaikkamäärän (121 perhepaikkaa 20 turvakodissa) akuutin kriisin hoidon antajana, mutta se ei tue uusien turvakotien perustamista ja alueellisen kattavuuden parantamista nykyisestä.

Valiokunta edellyttää, että turvakotiverkosto rakennetaan asteittain suosituksessa (EG-TFV (2008)6) tarkoitetulle tasolle (Suomen osalta noin 500—530 perhepaikkaa), ja tähän varataan myös riittävät, vuosittain nousevat määrärahat (TyVL 16/2012 vp; 11/2013 vp; 3/2014 vp ja TyVL 9/2014 vp). Yleissopimuksen velvoitteet huomioiden tavoitteeksi on asetettava, että Suomessa on vuosikymmenen loppuun mennessä laadukas ja kattava turvakotiverkosto, jossa huomioidaan perheellisten ja perheettömien naisten lisäksi myös lapsien kanssa tai yksin turvakotiin tulevat miehet, ja josta löytyy erityisryhmien, kuten ikääntyvien, vammaisten, romanien, maahanmuuttajanaisten, ihmiskaupan uhrien ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien tarpeita huomioivia ratkaisuja. (*Valiokunnan lausumaesitys*)

Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että turvakotipalvelujen maksuttomuudesta tiedotetaan laajasti. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tällä hetkellä ei ole luotu yhtenäisiä käytäntöjä siitä, milloin matkakustannukset turvakotiin voidaan kokonaan tai osittain korvata

sinne hakeutuvalla henkilöllä tai ne muutoin eivät jää henkilökohtaisin varoin kustannettaviksi. Valiokunta pitää välttämättömänä käytäntöjen selkiyttämistä ja sen varmistamista, että uhrin niukat taloudelliset edellytykset eivät missään olosuhteissa estä turvakotipalvelujen piiriin hakeutumista.

### **Auttava puhelin ja muut tukipalvelut**

Yleissopimus edellyttää, että sopimusosapuolet takaavat, että uhrien saatavilla on sekä osana julkisia hyvinvointipalveluja järjestettyjä yleisiä tukipalveluja (artikla 20) että maantieteellisesti kattavia lyhyt- ja pitkäaikaisia erityistukipalveluja (22 artikla). Näitä ovat edellä mainittujen turvakotien lisäksi auttavat puhelimet (24 artikla), matalan kynnyksen tukikeskukset seksuaalisen väkivallan uhreille (artikla 25) ja lapsitodistajan suojelu ja tuki (artikla 26).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtionhallinnossa on jo aloitettu toimet yleissopimuksen 24 artiklassa edellytetyn valtakunnallisen, maksuttoman, ympärivuorokautisen ja -vuotisen auttavan puhelimen perustamiseksi yhteistyössä vastaavaa toimintaa harjoittavien järjestöjen kanssa. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan palvelu, johon perheväkivallan uhri voi soittaa nimettömänä ja luottamuksellisesti, on toiminnassa aikaisintaan vuonna 2016. Valiokunta kiirehtii tämän työn loppuunsaattamista ja katsoo, että myös puhelintoiminnan rahoitus ja resurssit on ratkaistava kestäväällä tavalla.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä muiden erityistukipalvelujen osalta täsmentymättömänä ja kiirehti valtioneuvostoa ryhtymään konkreettisiin toimiin nykyisten erityistukipalvelujen kehittämiseksi vastaamaan yleissopimuksen tavoitetasoa. Valiokunta toteaa, että uhrin auttaminen edellyttää toimivaa ja kattavaa auttamisverkostoa, jossa kolmannen sektorin palvelut täydentävät viranomaisten omia palveluita. Uhrien saataville tulee järjestää riittävät voimavarat omaavaa koulutettua ammattihenkilöstöä ohjaamaan uhreja asianmukaisesti uhripalveluihin. Eriyisen tärkeätä on tunnistaa ja huomioida erityisen haavoittuvana ryhmänä lapset, jotka elä-

vät väkivaltaisissa perheissä. Kaikkien palvelujen osalta on tärkeätä varmistaa matala kynnyks, esteetön pääsy tukipalvelujen piiriin ja toimivat palveluketjut. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Valiokunnan lausumaesitys*)

### **Väkivallan tekijöiden tukeminen väkivallattomuuteen**

Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on toteutettava lainsäädäntö- ja muut toimet väkivallan tekijöille kohdistettujen tukija opetusohjelmien tukemiseksi. Hallituksen esityksessä ilmenevillä perusteilla (s. 32—33) valiokunta katsoo, etteivät määräykset edellytä lainsäädäntömuutoksia. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että kaikille väkivallan tekijöille suunnattua ennaltaehkäisevää työtä ja tukipalveluja lisätään suunnitelmallisesti ja koordinoitusti ja niiden alueellista kattavuutta parannetaan nykyisestä myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Valiokunta korostaa, että väkivalta ylipäättään on vakava ihmisoikeusloukkaus ja väkivallan ehkäiseminen, väkivallan kierteen katkaiseminen ja tätä kautta yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisääminen edellyttää ilmiön kokonaisvaltaista tunnistamista ja on tärkeätä, että myös nainen väkivallan tekijänä tunnistetaan nykyistä paremmin ja otetaan huomioon uhri- ja tukipalvelujen toteutuksessa.

### **Koulutus ja valistus**

Yleissopimus sisältää useita säännöksiä koulutuksen ja valistuksen merkityksestä väkivallan vastaisessa työssä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi, että perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan liittyvä ammattihenkilöstön koulutus on Suomessa edelleen alueellisesti hajanaista ja puutteellista ja edellyttää lisäpanostusta. Väkivallan uhriksi suoraan tai välillisesti joutuneita tai väkivallan uhan alla eläviä lapsia ja aikuisia kohtaavien ammattiryhmien peruskoulutuksessa olisi entistä paremmin huolehdittava siitä, että näillä ammattilaisilla on riittävät valmiudet sekä tunnistaa että auttaa uhreja tai väkivallan uhan alla elävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä tiedotusta ja sitä, että löydetään lisäkeinoja, joilla voidaan poistaa vaikenemisen ja häpeän kulttuuria ja maldattaa uhrien ja väkivallantekijöiden valmiuksia ja halua hakeutua uhri- ja tukipalvelujen piiriin. Valiokunta korostaa myös opetustoimen ja kasvatuksen merkitystä ennalta ehkäisevässä toiminnassa. Ihmisoikeuskasvatuksella voidaan jo pienestä lapsesta alkaen vaikuttaa asenteisiin ja onkin tärkeätä, että varhaiskasvatuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa kannustetaan väkivallattomaan ilmapiiriin ja sukupuolten tasa-arvoa arvostavaan käyttäytymiseen.

### **Kansalaisjärjestöjen rooli**

Valiokunta korostaa laaja-alaista viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen välistä yhteistyötä yleissopimuksen soveltamisalalla. Valiokunta toteaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja muun lähisuhde- ja perheväkivallan torjuminen on ollut nais- ja ihmisoikeusjärjestöjen toiminnan kohteena jo pitkään ja järjestöillä on paljon tarvittavaa asiantuntemusta sopimuksen soveltamisalalla. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että järjestöjen kokemusta ja osaamista hyödynnetään laajasti ja tietoa siirretään kaikille toimijoille ja myös suurelle yleisölle. Valiokunta edellyttää, että järjestöjen työ on turvattava riittävällä resursoinnilla yleissopimuksen 9 artiklan edellyttämällä tavalla. (*Valiokunnan lausumaesitys*)

### **Sovittelu**

Yleissopimuksen 48 artiklassa edellytetään, että osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö tai muut toimet kieltääkseen pakolliset vaihtoehdot riitojenratkaisumenettelyt, mukaan lukien välitys- ja sovittelumenettely, kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen osalta. Saamansa kattavan selvityksen perusteella valiokunta arvioi, että nykyinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa artiklan asettamien velvoitteiden kanssa. Rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetussa laissa (1015/2005) asetetaan sovittelun aloittamisen edellytykseksi se, että kaikki osapuolet suostuvat sovitteluun vapaaehtoisesti, ilman painostus-

ta ja ymmärtävät sovittelun merkityksen (2 §). Vain syyttäjällä tai poliisilla on oikeus tehdä aloite sovitteluun ryhtymisestä lähisuhdeväkivaltatapauksissa (3 §). Lain esitöiden mukaan tällaisissa rikoksissa sovittelun mahdollisuutta tulee harkita poikkeuksellisen huolellisesti. Sovitteluun ei tulisi lainkaan ottaa tapauksia, joissa väkivalta on toistuvaa, se on seksuaalista tai raakaa tai joissa osapuolet ovat jo osallistuneet sovitteluun. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu lisäksi esille, että vapaaehtoisuuden varmistamiseksi sovittelukäytäntöihin on luotu moniportainen sovittelun edellytysten ja vapaaehtoisuuden arviointi. Vapaaehtoisuus ei koske vain sovitteluun suostumusta, vaan kaikkia sovittelun vaiheita.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että parhaimmillaan, huolellisen harkinnan perusteella käynnistetty ja asiantuntevasti toteutettu rikosasioiden sovittelu tukee väkivallan ehkäisytyötä myös lähisuhde- ja perheväkivaltatilanteissa. Vaikka sovittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota uhrin tarpeisiin, väkivallasta keskusteleminen puolueettoman sovittelijan avustuksella voi auttaa myös väkivallan tekijää ymmärtämään tekonsa seurauksia. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että lähisuhdeväkivallan sovitteluun sisältyy säännönmukaisesti tukipalveluihin ohjaus väkivallattomien käyttäytymismallien omaksumiseksi. Valiokunta korostaa myös poliisin, syyttäjän, sovittelutoimen ja sosiaaliviranomaisten, terveydenhoidon ammattilaisten ja muiden auttavien tahojen tiiviin yhteistyön merkitystä prosessin aikana. Valiokunta pitää tärkeänä, että sovittelukäytänteitä kehitetään edelleen ja sovittelun tuloksellisuutta ja sopimuksen mukaisuutta arvioidaan säännöllisesti. Valiokunta edellyttää, että yleissopimuksen vaatimukset sovittelun tosiasiallisesta vapaaehtoisuudesta varmistetaan kaikissa olosuhteissa. Valiokunta painottaa, että sovitteluun ohjautuminen ja sovittelukäytänteet eivät missään olosuhteissa saa johtaa tilanteeseen, jota on pidettävä sovitteluun painostamisena. Sovittelukäytänteistä tulisi antaa kattava selvitys myös kansainvälisissä yhteyksissä. Mm. CEDAW-komitea on kritisoinut Suomea sovittelumenettelyn käytön

lisääntymisestä lähisuhdeväkivaltatilanteista ja rinnastanut Suomen käytänteet pakolliseen sovitteeluun.

### Rikoslain ja ulkomaalaislain muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevaa rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta luovuttaisiin tiettyjen yleissopimuksen mukaisten tekojen osalta [seksuaalinen väkivalta (artikla 36), naisten sukuelinten silpominen (artikla 38) ja pakotettu raskauden keskeyttäminen sekä pakosterilisointi (39 artikla)] momenttia täydentämällä (s. 57/II-58/II). Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalaislain 54 §:ää muutettaisiin siten, että perhe- tai lähisuhdeväkivallan uhreiksi joutuneelle ulkomaalaiselle voitaisiin tietyin edellytyksin myöntää oleskelulupa perhesiteen päätyttyä, mikäli hänen henkilökohtainen tilanteensa on erityisen vaikea puolison häneen tai hänen lapseensa perhesiteen voimassaolon aikana kohdistaman tai hyväksymän väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi.

Valiokunta pitää ehdotettua rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin muutosta sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi välttämättömänä, mutta puutteellisena pakkoavioliittoja koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn osalta ottaen huomioon sopimuksen 44 artiklan 3 kohdan määräykset kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen poistamisesta. Pykälän 2 momenttia onkin syytä täydentää lisäämällä momentin 8 kohdan luetteloon viittaus avioliittoon pakottamisesta.

Valiokunta puoltaa ehdotettua ulkomaalaislain 54 §:n hyväksymistä mietinnön yksityiskohteisissa perusteluissa esitetyin lain johtolausetta koskevin tarkistuksin. Valiokunta arvioi, että 54 §:ään sisältyvä muutos selkiyttää oikeustilaa, lisää väkivallan tai hyväksikäytön kohteeksi joutuneen henkilön oikeusturvaa ja parantaa lupamenettelyn ennakoitavuutta.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä (s. 66/I ja 86/I) valiokunta pitää sopimuksen 78 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua selityksen tekemistä perusteltuna. Tällä selityksellä Suomi varaa

oikeuden olla soveltamatta yleissopimuksen 55 artiklan 1 kohtaa rikoslain 21 luvun 7 §:n mukaiseen lievään pahoinpitelyyn silloin kun rikos kohdistuu muuhun kuin rikoslain 21 luvun 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilöön.

### Sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon seuranta

Yleissopimus määrittelee lukuisia lainsäädäntötasolla tai muin toimenpitein toteutettavia velvoitteita, joiden osalta Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän jo nyt yleissopimuksen velvoitteet. Asiantuntijakuulemisissa hallituksen esityksessä omaksuttua vähimmäistason saavuttamiseen perustuvaa lähestymistapaa sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa on kritisoitu ottaen huomioon perhe- ja lähisuhdeväkivallan yleisyys Suomessa. Esityksen on myös katsottu olevan ristiriidassa Suomen kansainvälisen naisten oikeuksia ja tasa-arvoa korostavan politiikan kanssa. Valiokunta yhtyy osin näihin huoliin ja edellyttää, että sopimuksen täytäntöönpanotoimien tehokkuutta ja tosiasiallista kattavuutta seurataan tarkasti ja tarvittaessa seurannan pohjalta tehtävän arvioinnin perusteella ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille myös se, että Suomessa ei ole saatavilla riittävästi tietoa kunniaväkivallan ja pakkoavioliittojen esiintyvyydestä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pakkoavioliittojen esiintyvyyttä ja riskitekijöitä selvitetään nykyistä kattavammin ja samalla arvioidaan, tulisiko oikeustilaa selkeyttää säätämällä nimenomainen avioliittoon pakottamista koskeva rangaistussäännös. Tässä arvioinnissa on huomioitava myös tilanteet, jossa lapsi houkutellaan tai lähetetään ulkomaille pakkoavioliiton toteuttamiseksi. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota sopimuksen 33 artiklassa asetettuun henkisen väkivallan kriminalisointivelvoitteeseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkinen väkivalta on Suomessa lähtökohteisesti rangaistavaa rikoslain pahoinpitelyrikkoksia koskevien säännösten nojalla (s. 49/I—50/I), eikä lainsäädäntömuutoksille tältä osin ole

aihetta. Pahoinpitelyrikoksen tunnusmerkistöstä (RL 21:5) ja hallituksen esityksestä HE 94/1993 vp ilmenee, että toisen terveyden vahingoittaminen tai kivun aiheuttaminen toiselle on rangaistavaa myös silloin, kun tekoon ei käytetä ruumiillista väkivaltaa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että tietoisuutta henkisen väkivallan rikosoikeudellisesta luonteesta ja yleissopimuksen määräyksistä lisätään koulutuksella, vaikka voitaisiinkin oikeuskäytännön niukkuudesta huolimatta katsoa, ettei nimenomaiselle oikeustilan selkeyttämiselle ole tältä osin aihetta.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

## **2. Laki rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta**

### *1 luku. Yleiset säännökset*

*11 §. Kaksoisrangaistavuuden vaatimus.* Euroopan neuvoston naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn yleissopimuksen 44 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusosapuolten on varmistettava, että niiden lainkäyttövalta ei edellytä, että 37 artiklassa tarkoitettu teko on säädetty rangaistavaksi sillä alueella, jossa se tehdään. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 58/I), että ihmiskaupparikokset on säädetty rikoslain 1 luvun 7 §:ssä kansainvälisiksi rikoksiksi ja näin ollen sopimuksen 37 artiklan mukaisen pakkoavioliiton osalta ei sovelleta ulkomailla tehtyjen rikosten kaksoisrangaistavuuden vaatimusta teon tullessa rangaistavaksi ihmiskaupparikokseksi. Sopimuksen vaatimusten voidaan siten katsoa täyttyvän ihmiskaupparikoksen osalta. Sopimuksen 37 artiklan kohdassa tarkoitettu avioliittoon pakottaminen saattaa kuitenkin joissakin tapauksissa täyttää ainoastaan rikoslain 25 luvun 8 §:ssä tarkoitettua pakottamisen tunnusmerkistön. Tällaisissa tilanteissa lain soveltaminen vieraan valtion alueella tehtyyn rikokseen voisi edellyttää, että teosta olisi voitu tuomita

rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa. Edellä mainitun perusteella valiokunta esittää, että rikoslain 1 luvun 11 §:n 2 momentin luetteloon lisätään viittaus avioliittoon pakottamisesta momentin 8 kohtaa täydentämällä.

## **3. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta**

*Johtolause.* Ulkomaalaislain 54 §:ää on muutettu lailla ulkomaalaislain 54 ja 55 §:n muuttamisesta 93/2015. Mainitulla lailla 54 §:ään on lisätty uusi 6 momentti, jolloin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa nyt käsiteltävänä oleva 54 §:n 6 momentti on siirtynyt 54 §:n 7 momentiksi (HaVM 29/2014 vp — HE 219/2014 vp). Laki on vahvistettu 6.2.2015 ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2015. Tästä johtuen nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen johtolauseeseen on tarpeen tehdä säädöstekninen muutos lakien yhteensovittamiseksi.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

*että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen siltä osin kuin se kuulu Suomen toimivaltaan,*

*että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen 78 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun varauksen,*

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,*

*että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja*

*että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).*



*Valiokunnan muutosehdotukset*

**2.**

**Laki**

**rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rikoslain (39/1889) 1 luvun 11 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 637/2011, seuraavasti:

11 §

*Kaksoisrangaistavuuden vaatimus*

— — — — —  
Vaikka teosta ei säädetä rangaistusta tekopaikan laissa, siihen sovelletaan Suomen lakia, jos sen on tehnyt Suomen kansalainen tai 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu henkilö ja teosta säädetään rangaistus:

(1—7 kohta kuten HE)

8) 21 luvun 5 tai 6 §:ssä, 22 luvun 1 tai 2 §:ssä taikka 25 luvun 8 §:ssä, jos teko on naiseen koh-

distuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen ( / ) 37 artiklassa tarkoitettu avioliittoon pakottaminen, 38 artiklassa tarkoitettu naisen sukuelinten silpominen taikka 39 artiklassa tarkoitettu pakotettu raskauden keskeyttäminen tai pakkosterilointi;

(9—10 kohta kuten HE)

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

**3.**

**Laki**

**ulkomaalaislain 54 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ulkomaalaislain (301/2004) 54 §:n 7 momentti, sellaisena kuin se on laeissa 34/2006 ja 93/2015, seuraavasti:

54 §  
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös  
(Kuten HE)

**Valiokunnan lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää, että turvakotiverkosto rakennetaan asteittain Euroopan neuvoston perheväkivaltaa vastustavan erikoisyksikön suosituksessa tarkoitetulle tasolle ja tähän varataan riittävät, vuosittain nousevat määrärahat.*
2. *Eduskunta edellyttää, että kaikkien yleissopimuksen mukaisten erityispalvelujen osalta ryhdytään kiireellisesti toimiin toimivien palveluketjujen ja matalan kynnyksen tukipalvelujen varmistamiseksi.*
3. *Eduskunta edellyttää, että kansalaisjärjestöjen työ yleissopimuksen toimialalla turvataan riittävällä resursoinnilla.*

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tarja Filatov /sd	Elisabeth Nauclér /r
vpj.	Anne-Mari Virolainen /kok (osittain)	Mikael Palola /kok (osittain)
jäs.	Anna Kontula /vas	Terhi Peltokorpi /kesk
	Laila Koskela /kesk	Kristiina Salonen /sd
	Jari Lindström /ps (osittain)	Arto Satonen /kok (osittain)
	Eeva-Maria Maijala /kesk	Eero Suutari /kok
	Lea Mäkipää /ps (osittain)	Katja Taimela /sd
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd (osittain)	Jani Toivola /vihr
		Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.