

Asia: VN/27993/2024

Lausuntopyyntö Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman luonnoksesta vuosille 2026-2033

1 Johdanto

1. Johdanto

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaksi. Tämä toimeenpanosuunnitelma on keskeinen väline, jolla Suomi toteuttaa kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteensa ehkäistä ja torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, suojella uhreja ja varmistaa rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen.

Suomi on sitoutunut Istanbulin sopimukseen vuonna 2015 ja on velvollinen toteuttamaan sen määräykset täysimääräisesti ja tehokkaasti. Istanbulin sopimusta ei voi tarkastella ilman muuta oikeudellista kehystä, jonka muodostavat muun muassa Euroopan unionin direktiivi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta (NKV-direktiivi, 2024/1385), tasa-arvolaki (609/1986) sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate ja 22 §:n velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tasa-arvovaltuutettu yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämään näkemykseen, jonka mukaan toimeenpanosuunnitelma on monilta osin oikeasuuntaisesti laadittu, mutta sen vaikuttavuutta rajoittavat erityisesti niukka resursointi ja joidenkin sopimusvelvoitteiden puutteellinen konkretisointi. Tasa-arvovaltuutettu korostaa, että ilman riittävää ja pitkäjänteistä rahoitusta Suomen on mahdotonta toteuttaa Istanbulin sopimuksen ja NKV-direktiivin velvoitteita täysimääräisesti.

Tasa-arvovaltuutettu on aiemmin esittänyt huolensa siitä, että julkisen talouden menoleikkausten yhteydessä ei ole tehty kattavaa ja kokonaisvaltaista sukupuolivaikutusten arviointia erityisesti menoleikkausten yhteisvaikutuksista. Menoleikkaukset muun muassa sosiaali- ja terveyspalveluista vaikeuttavat entisestään väkivallan vastaista ja uhreja auttavaa työtä. Sekä Istanbulin sopimus, että NKV-direktiivi edellyttävät väkivallan torjunnalta kansallista koordinaatiota ja johdonmukaisuutta. Ilman kattavaa vaikutusten arviointia on tällaista poikkihallinnollista johdonmukaisuutta mahdoton saavuttaa.

1.1 Toimeenpanosuunnitelman valmistelu ja lähtökohdat

Toimeenpanosuunnitelma on laadittu poikkihallinnollisessa yhteistyössä ja sidosryhmiä kuullen. Tämä on myönteinen lähtökohta ja myötäilee Istanbulin sopimuksen artiklan 7 velvoitetta koordinoitua politiikasta. Tasa-arvovaltuutettu jakaa kuitenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämän huolen siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia suunnitellaan, toteutetaan, seurataan ja arvioidaan edelleen siiloutuneesti, eikä kokonaisvaltaista lähestymistapaa asiaan ole omaksuttu.

Tasa-arvovaltuutettu yhtyy myös yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämään arvioon siitä, että EU:n NKV-direktiivin kansallinen täytäntöönpano ja Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma on sidottava toisiinsa huomattavasti nykyistä tiiviimmin. Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika päättyy 13.6.2027, ja se tuo Suomelle uusia, oikeudellisesti sitovia velvoitteita muun muassa verkkovälitteisen väkivallan torjuntaan, väkivallan riskinarviointiin sekä väkivallan uhrien ja heidän lastensa oikeussuojaan ja palveluihin.

NKV-direktiivi asettaa jatkossa vähimmäistason väkivallan uhrin oikeudelliselle suojalle ja oikeuksien toteutumiselle rikosprosessissa ja sen ulkopuolella. Tasa-arvovaltuutettu painottaa, että direktiivin täysimääräinen toimeenpano on Suomea sitova oikeudellinen velvoite. Suomi ei voi jättää direktiivin säännöksiä toteuttamatta vedoten valtionaloudellisiin rajoitteisiin tai hallitusohjelman kirjauksiin.

Nykyinen valmistelutapa, jossa Istanbulin sopimuksen velvoitteita ja NKV-direktiivin täytäntöönpanoa tarkastellaan erillisinä prosesseina, aiheuttaa riskin päällekkäisyydestä, epäjohtamukaisuudesta ja siitä, että uhrien oikeudet toteutuvat epätasaisesti. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että direktiivin täytäntöönpanon valmistelu tulisi integroida osaksi toimeenpanosuunnitelmaa jo sen tässä vaiheessa, jotta toimenpiteet olisivat linjassa sekä kansainvälisen että EU-oikeudellisen velvoiteperustan kanssa.

Istanbulin sopimus ja NKV-direktiivi sisältävät osin päällekkäisiä, mutta myös täydentäviä velvoitteita, esimerkiksi riskinarvioinnista, uhrien palveluiden saavutettavuudesta ja lasten huomioimisesta väkivaltatilanteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut, että näiden velvoitteiden hajautunut toimeenpano voi johtaa siihen, että palveluketjut jäävät katkonaisiksi ja lainsäädäntöön syntyy aukkoja. Tasa-arvovaltuutettu tukee tätä näkemystä ja korostaa, että kokonaisvaltainen lähestymistapa edistäisi myös sukupuolten tasa-arvoa varmistamalla yhdenmukaisen oikeussuojan kaikille uhreille riippumatta siitä, perustuuko suojele kansainväliseen sopimusvelvoitteeseen vai EU-lainsäädäntöön.

Tasa-arvovaltuutettu jakaa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun huolen siitä, että suunnitelman sitominen nykyrahoituksen puitteisiin on johtanut siihen, että osa vaikuttavista ja sopimusvelvoitteiden kannalta välttämättömistä toimista on jätetty nyt lausuttavana olevan suunnitelman ulkopuolelle. GREVIO on arvioinneissaan vuosina 2019 ja 2024 painottanut, että ilman riittäviä ja pysyviä resursseja Suomi ei voi täyttää sopimuksen velvoitteita täysimääräisesti. Tämä koskee erityisesti turvakotien ja muiden uhripalvelujen kattavuutta, viranomaisten koulutusta ja moniammatillista yhteistyötä.

Tasa-arvovaltuutettu on vuonna 2022 kertomuksessaan eduskunnalle (K1/2022 vp) esittänyt huolensa siitä, että sukupuolistuneen väkivallan torjunnassa Suomessa on edelleen liikaa projektimaisia ja määräaikaisia hankkeita, jotka päättyvät ilman pysyvää rakenteellista muutosta. GREVIO on esittänyt saman havainnon Suomea koskevassa arvioinnissaan (GREVIO(2024)9). GREVIO:n raportin mukaan vastuut ovat hajautuneet eri ministeriöiden ja viranomaisten kesken ilman riittävää keskitettyä ohjausta, mikä vaikeuttaa velvoitteiden täysimääräistä toteuttamista. Tämä johtaa siihen, että hyvät käytännöt eivät juurru viranomaisten toimintaan eivätkä uhrien

tarvitsemat palvelut pysy jatkuvina. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että lausuttavana olevan toimeenpanosuunnitelman tulisi selkeämmin asettaa tavoitteeksi väkivallan ehkäisy- ja tukitoimien vieminen pysyviin rakenteisiin, kuten lainsäädäntöön, viranomaisten toimintamalleihin ja pitkäjänteiseen rahoitukseen.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnittää myös huomiota siihen, että sukupuolivaikutusten arviointi ei ole systemaattisesti sisältynyt toimeenpanosuunnitelman valmisteluun, mikä ei ole linjassa Istanbulin sopimuksen artiklan 6 kanssa. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että tämä puute on korjattava sekä valmisteluvaiheessa että toimeenpanon seurannassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo esiin lausunnossaan, että suomalainen palvelujärjestelmä ei tunnista sukupuolierityisen työn tarpeita. Sukupuolineutraaleiksi oletetut palvelut ja käytännöt esimerkiksi asunnottomuuteen, vankeuteen sekä päihde- ja mielenterveysongelmiin liittyen vastaavat paremmin keskimääräisten miesasiakkaiden tarpeisiin. Tasa-arvovaltuutettu on omassa työssään tehnyt vastaavia havaintoja. Tasa-arvolain esitöissä (HE 90/1994 vp, s. 11) on painokkaasti todettu, että sukupuolineutraalisuus voi estää kehittämistarpeiden havaitsemisen. Näennäisesti neutraali politiikka voi käytännössä tarkoittaa miesten elämäntilanteisiin perustuvien tarpeiden ensisijaisuutta, ellei erityisesti tarkastella sitä, miten päätökset vaikuttavat naisiin ja sukupuolivähemmistöihin. On olennaista, että väkivaltaa koskevissa toimenpiteissä huomioidaan sukupuolierityiset vaikutukset sekä tarpeet, eikä nojata sukupuolineutraalisuuteen.

1.2 Toimeenpanosuunnitelman rakenne

Suunnitelman rakenne seuraa Istanbulin sopimuksen neljää peruspilaria: ennaltaehkäisyä, uhrien suojelua, rikosoikeudellista vastuuta sekä kokonaisvaltaista politiikkaa. Tämä tukee kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja helpottaa kansallisen ja GREVIO-seurannan toteuttamista.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa osaltaan toistaa yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämän huomion siitä, että monien toimenpiteiden kohdalla konkreettiset mittarit ja aikataulut puuttuvat. Erityisesti uhrien tukipalvelujen saatavuuden osalta tulisi määritellä, miten kattavuutta ja saavutettavuutta mitataan ja millä aikavälillä. Sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta mittarit on aina perustettava sukupuolen ja muiden risteävien tekijöiden mukaan eriteltyyn tietoon, jotta voidaan arvioida toimenpiteiden todellisia vaikutuksia eri väestöryhmiin. Myös sukupuolivähemmistöt tulee huomioida mittareiden laatimisessa.

1.3 Toimeenpanosuunnitelman toteutuksen koordinointi ja seuranta

Suunnitelmassa NAPE-toimikunta on asetettu keskeiseen rooliin toimeenpanon koordinoinnissa. Tämä on perusteltua ja vastaa Istanbulin sopimuksen artiklaa 10. Tasa-arvovaltuutettu tukee yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämää huomiota siitä, että koordinoinnin onnistuminen edellyttää selkeää vastuutahojen nimeämistä jokaiselle toimenpiteelle, velvoittavia raportointiaikatauluja sekä sukupuolen mukaan eritellyn tilastotiedon ja laadullisen analyysin hyödyntämistä. Ilman velvoittavaa seurantaa on vaarana, että toimeenpano jää hajanaiseksi ja sen vaikuttavuus heikkenee.

1.4 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan esiintyvyys

Tilastot ja tutkimustieto osoittavat, että naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa edelleen laaja ja sukupuolistunut ihmisoikeusongelma. Noin kolmasosa naisista on kokenut fyysistä väkivaltaa parisuhteessa, ja parisuhdeväkivallan kuolleisuus on Suomessa korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä vakava tilanne edellyttää valtiolta johdonmukaisia, suunnitelmallisia ja riittävästi resursoituja toimia.

Kuten tasa-arvovaltuutettu on korostanut muun muassa eduskuntakertomuksessaan vuonna 2022, sukupuolistunut väkivalta kytkeytyy rakenteelliseen tasa-arvoon ja vallan epätasapainoon yhteiskunnassa. Tämä tarkoittaa, että väkivallan torjuntaa ei voida tarkastella irrallaan sukupuolten tasa-arvon kokonaisuudesta, vaan se edellyttää poikkihallinnollisia toimia, joilla puretaan väkivaltaa ylläpitäviä asenteita, normeja ja käytäntöjä. Tasa-arvovaltuutettu on myös jo kertomuksessaan eduskunnalle vuonna 2018 suositellut, että rikoslakia ja rikosoikeusjärjestelmää arvioitaisiin ja kehitettäisiin kokonaisvaltaisesti tavoitteena naiseen kohdistuvan vihapuheen ja väkivallan vähentäminen. Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että se tunnistaa sukupuolittuneen vihapuheen ja naisvihaan perustuvat rikokset. Sukupuoli, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu tulisi kirjata kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevaan rikoslain tunnusmerkistöön.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämä sisältää velvollisuuden estää väkivaltarikoksia ja suojella uhreja tehokkaasti. Voidaan perustellusti arvioida, että Suomen tähänastiset toimet eivät ole olleet riittäviä turvaamaan tältä osin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On siten olennaista, että nyt lausuttavan olevaan toimeenpanosuunnitelmaan luettavat toimenpiteet ovat riittävän tehokkaita varmistamaan näiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden turvaamisen tulevaisuudessa.

2 Tavoitteet ja toimenpiteet

2 Tavoitteet ja toimenpiteet

-

2.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ennaltaehkäisy

Tasa-arvovaltuutettu pitää myönteisenä, että suunnitelmassa painotetaan sukupuolitietoista koulutusta ja asennekasvatusta varhaiskasvatuksesta alkaen. Tämä on linjassa myös yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa esitetyn kanssa, jossa korostetaan koulutuksen merkitystä syrjivien rakenteiden purkamisessa ja väkivallan ehkäisemisessä. Käytännön toteutuksessa on kuitenkin varmistettava, että kaikissa uusissa ohjelmissa ja kampanjoissa tehdään sukupuolivaikutusten arviointia, jotta toimet tunnistavat ja purkavat sukupuoleen liittyviä rakenteellisia eriarvoisuuksia varmasti tehokkaasti.

Kuten tasa-arvovaltuutettu on nostanut esiin muun muassa edellisessä kertomuksessaan eduskunnalle, palvelujärjestelmän pirstaleisuus ja pysyvän rahoituksen puute heikentävät erityisesti väkivallan uhrien mahdollisuuksia saada katkeamatonta ja pitkäkestoista tukea. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että toimeenpanosuunnitelmassa tulisi asettaa selkeä tavoite siirtää keskeiset uhripalvelut pysyvien rakenteiden piiriin ja turvata niille vakaa rahoitusosuus valtion budjetissa.

2.2 Väkivallan uhrien tuki ja palvelut väkivallan kaikille osapuolille

Tasa-arvovaltuutettu jakaa yhdenvertaisuusvaltuutetun huolen siitä, että erityistukipalvelujen kattavuus ja pitkäaikaisuus on suunnitelmassa riittämättömästi huomioitu. Istanbulin sopimuksen artiklat 22-25 ja NKV-direktiivin määräykset velvoittavat jäsenvaltiot järjestämään erityispalvelut, jotka ovat saavutettavia ja ottavat huomioon sukupuolittuneen väkivallan erityispiirteet.

2.3 Väkivallan uusiutumisen estäminen ja rikosvastuun toteutuminen

Istanbulin sopimuksen mukaisesti naiseen kohdistuvan väkivallan torjunnassa on varmistettava väkivallantekijöiden rikosvastuu. Tasa-arvovaltuutettu kannattaa yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotusta rikoslain kokonaisarvioinnista sukupuolinäkökulmasta yksittäisten muutosten sijaan.

Lainsäädännön tulisi paremmin tunnistaa lähisuhdeväkivallan erityispiirteet ja lisätä läheisen suhteen moitittavuutta rikosarvioinnissa sekä rangaistuksen mittaamisessa.

Suuri osa pari- ja lähisuhdeväkivallasta on sukupuolittunutta, ja merkittävä osa rikosprosesseista päättyy syyttämättä jättämiseen tai esitutinnan rajoittamiseen, usein kohtuus- tai tarkoituksenmukaisuussyistä. Tämä koskee myös lapsiin kohdistuvia rikoksia, joissa sosiaalitoimen toimet on usein nähty riittäviksi. Valtuutettu pitää huolestuttavana, että syytteitä nostetaan liian harvoin, ja katsoo, että rikosvastuun toteutumista on tehostettava sekä aikuisia että lapsia koskeissa väkivaltatapauksissa.

Tasa-arvovaltuutettu tukee painokkaasti yhdenvertaisuusvaltuutetun esittämää vaatimusta siitä, että lainsäädäntöön on sisällytettävä viranomaisen velvoite tehdä systemaattinen ja sukupuolitietoinen riskinarviointi kaikissa lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksissa. Tämä toteuttaisi Istanbulin sopimuksen artiklan 51 ja NKV-direktiivin vaatimuksia sekä vahvistaisi uhrin oikeusturvaa. Muun muassa apulaisoikeuskanslerin ratkaisut (mm. OKV/2205/10/2024 ja OKV/1905/10/2022) osoittavat, että nykytilanne ei täytä näitä vaatimuksia.

2.4 Toimien yhteensovittaminen ja tiedonkeruu

Toimeenpanosuunnitelmaan on sisällyttävä velvoite kerätä ja raportoida vuosittain sukupuolen ja muiden risteävien tekijöiden mukaan eriteltyt tiedot. Tämä on edellytys vaikuttavalle seurannalle ja tasa-arvon toteutumiselle käytännössä. Tasa-arvovaltuutettu painottaa, että väkivallan vastaisessa työssä täytyy arvioida eri tekijöitä, jotka altistavat väkivallalle ja lisäävät haavoittuvuutta. Väkivallalta on sidoksissa sukupuolen lisäksi myös muihin sosiaalisiin kategorioihin, kuten ikään, luokkaan ja etnisyyteen. Esimerkiksi vammaisten naisten, päihdeitä käyttävien naisten ja sukupuolivähemmistöön kuuluvien tiedetään olevan alttiimpia seksuaaliselle väkivallalle ja hyväksikäytölle.

Yleisiä huomioita

Yleisiä huomioita

Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että toimeenpanosuunnitelma sisältää monia oikeasuuntaisia elementtejä, mutta sen kunnianhimoa rajoittavat riittämätön resursointi, liika siiloutuneisuus, sukupuolivaikutusten arvioinnin puute sekä mittareiden ja seurannan puutteellinen konkretisointi. Toteutettavien toimenpiteiden tulee olla kattavia, sukupuolitietoisia ja yhdenvertaisesti saavutettavia, ja niiden tueksi on varattava riittävät ja pysyvät resurssit.

Sukupuolistuneen väkivallan torjunta on Suomessa edennyt, mutta kehitys on ollut liian riippuvaista lyhytaikaisesta, projektiluontoisesta rahoituksesta. Tämä on johtanut siihen, että moni hyvä toimintamalli on jäänyt valitettavan lyhytikäiseksi. Valtuutettu painottaa, että toimeenpanosuunnitelmassa on selkeästi asetettava tavoitteeksi pysyvien rakenteiden luominen, joissa väkivallan ehkäisy, uhrien tuki, ja tekijöiden vastuu ovat osa jatkuvaa viranomaistoimintaa. Näille toimenpiteille on taattava riittävä ja pysyvä rahoitus.

Keskeistä on varmistaa, että sukupuolten tasa-arvo on aidosti läpileikkaava periaate kaikissa toimenpiteissä ja että sen toteutumista seurataan järjestelmällisesti. Tämä edellyttää konkreettisia mittareita, systemaattista tiedonkeruuta ja sukupuolen mukaan eriteltyä raportointia. Lisäksi viranomaisten koulutukseen, riskinarviointiin ja uhrien pitkäaikaiseen tukeen on panostettava huomattavasti enemmän kuin nykyinen suunnitelmaluonnos mahdollistaa.

Janas Pirkko
Tasa-arvovaltuutetun toimisto

Merenmies Matilda
Tasa-arvovaltuutetun toimisto