

Asia: VN/547/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?

Ulkoministeriö pitää esitystä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisesta erittäin tärkeänä ja myönteisenä toimenpiteenä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisen ja torjumisen ja asiassa merkityksellisten Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon edistämisen kannalta. Sopimuksia on selostettu varsin laajasti hallituksen esitysluonnoksen kohdissa 2.1 ja 2.3. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, olisi raportoijan tehtävänä muun ohella seurata naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista kokonaisvaltaisesti (muun muassa kohta 4.1 ja kohta 7.1).

Ulkoministeriö kiinnittää samalla huomiota siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja se myös olennaisesti estää naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamista, kuten jo naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015, Istanbulin sopimus) johdannossa todetaan. Sopimuksen johdannossa todetaan myös, että naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuoleen perustuvana väkivaltana luonteeltaan rakenteellista ja että se on yksi niistä ratkaisevista yhteiskunnan rakenteista, joilla naiset pakotetaan alistettuun asemaan miehiin nähden. Istanbulin sopimuksen 1 artiklan 1.b kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Vastaavasti, kuten niin ikään Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan, sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttaminen sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti on keskeinen osa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä.

Istanbulin sopimuksessa on siten nimenomainen tasa-arvo –pohja. Istanbulin sopimus on maailman edistyksellisin oikeudellisesti velvoittava asiakirja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ihmisoikeusloukkauksena. Suomi edistää Istanbulin sopimuksen mahdollisimman laajaa hyväksyntää sekä EU:n liittymistä sopimukseen.

Naisten ja miesten välisen tasa-arvon takaaminen ja edistäminen sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielto on myös muihin Suomessa voimassa oleviin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus), perustuva velvoite. CEDAW-sopimus on keskeinen naisten oikeuksia koskeva kansainvälinen ihmisoikeussopimus ja maailmanlaajuisesti merkittävä väline naisten oikeuksien ja tasa-arvon edistämiseksi. Sopimuksella on 189 osapuolta.

Istanbulin sopimuksen ja CEDAW-sopimuksen sekä muiden Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat itsenäiset ja riippumattomat sopimusvalvontaelimet, joille Suomen tulee sopimusten osapuolena raportoida määräajoin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta. Sopimusvalvontaelimet antavat osapuolille suosituksia sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Raportoijan tehtävään liittyvät näkökohdat tulevat siten näin myös sopimusvalvontaelinten arvioitavaksi. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanosta annetun 7. määräaikaisraportin käsittelyssä 2.-4.3.2021 YK:n ihmisoikeuskomitea kysyi Suomelta perustettavasta raportoijan tehtävästä, mukaan lukien tehtävän sijoittamisesta yhdenvertaisuusrakenteen yhteyteen.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa (kohta 5) on todettu, esityksen valmisteluvaiheessa ei ole ollut käytettävissä tietoa muiden valtioiden ratkaisusta asettaa raportoija tai muu itsenäinen seurantajärjestelmä tai niiden sijoittumisesta ihmisoikeusrakenteissa. Ulkoministeriö esittää, että asian jatkovalmistelussa on selvitettävä, onko muiden valtioiden ratkaisuihin erityisesti Istanbulin sopimuksen 10 artiklan täytäntöönpanemiseksi (ks. jäljempänä) tapahtunut kehitystä, ja avattava mahdollisesti toteutettuja ratkaisuja.

Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviä?

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita. Tässä tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) kanssa (muun muassa kohta 4.1, 4.2 ja 7.1).

Esityksen mukaan ehdotuksella ei puututtaisi muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toimivaltuuksiin ja muun muassa NAPE vastaisi edelleen Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista, toimeenpanosuunnitelman laatimisesta sekä muista sille annetuista tehtävistä. Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisissa seuranta- ja arviointitehtävissä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain NAPER kanssa (kohta 4.2).

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita hallituksen esitysluonnoksen kohtaan 2.1, jossa selostetaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan sisältöä erityisesti sopimuksen selitysmuistion (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence) valossa ja todetaan erityisesti muun muassa, että yhteensovittamiselimelle 10 artiklassa annettuja tehtäviä on neljä: niiden toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi, joihin sopimuksen osapuoli on kaikkien sopimuksessa tarkoitettujen väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ryhtynyt.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen ja pitää myönteisenä sitä, että hallituksen esitysluonnokseen on kirjattu Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän (GREVIO) ensimmäisessä Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa raportissaan (GRE-VIO/Inf(2019)) sekä myös GREVION ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan (First general report on GREVIO's activities) erityisesti 10 artiklan osalta antamat näkemykset ja suositukset, joissa GREVIO katsoo muun muassa, että seuranta ja arviointi tulisi antaa erillisille tahoille puolueettomuuden varmistamiseksi.

Ulkoministeriö toteaa, että GREVION näkemysten valossa 10 artiklan mukaisen seurannan ja arvioinnin tehtävien antaminen hallinnollisesti eri viran-omaiselle vaikuttaa lähtökohtaisesti perustellulta.

Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että esitysluonnoksen mukaan lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta ei esityksessä ehdoteta täydennettäväksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisilla tehtävillä. Artiklan mukaisia tehtäviä ei ole myöskään tarkemmin esitysluonnoksessa määritelty. Lisäksi esityksen mukaan tarkempi työnjako raportoijan ja toimikunnan välillä olisi tarkoituksenmukaista jättää raportoijan ja toimikunnan kesken määriteltäväksi.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista varten ulkoministeriö asetti vuonna 2011 työryhmän, johon kuului laaja edustus muun muassa eri ministeriöstä ja viranomaisista, keskeisten valtuutettujen toimistosta ja kansalaisyhteiskunnasta sekä asiantuntijajäseniä. Työryhmän mietintö lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle ja lausuntoja saatiin noin 50 taholta. Työryhmän mietinnön ja lausuntopalautteen perusteella ulkoministeriössä laaditussa hallituksen esityksessä esitettiin, että sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettua yhteensovittamista varten valtioneuvosto asettaisi lähisuhdeväkivallan vastaisen toiminnan koordinaatioelimen, jossa olisi mukana eri ministeriöitä ja niiden hallinnonaloja. Esityksessä todettiin myös, että yhteensovittamiselimien tehtävien valmistelu ja kokonaisuuden hallinta hoidettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä ja että koordinaatioelimen toiminnasta ja tehtävistä annettaisiin valtioneuvoston asetus.

Valtioneuvosto antoi 17.11.2016 asetuksen (1008/2016) naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta eli NAPEsta. Asetuksen 1 §:n mukaan toimikunta toimii Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuna yhteensovittamiselimenä. Asetuksen 2 §:n mukaan

toimikunta muun ohella vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista.

Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten tehtävien antamisesta raportojalle tulisi säätää nimenomaisella säännöksellä ottaen erityisesti huomioon, että myös NAPelle 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimiminen on annettu asetuksen nimenomaisella säännöksellä. Muussa tapauksessa 10 artiklan mukaisten tehtävien hoitaminen ja sopimusvelvoitteen täytäntöönpano tältä osin olisi epäselvää, mistä voisi myös aiheutua toimivaltaristiriitoja. Ei voida pitää riittävänä, että tästä viranomaiselle nimenomaisesti annettavasta, sopimusvelvoitteeseen perustuvasta tehtävästä mainitaan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa. Tehtävästä voitaisiin säätää esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentin ehdotetussa uudessa 7 kohdassa seuraavasti:

7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä vastaa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015) 10 artiklassa tarkoitettusta, sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Vastaavasti muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) voimaansaattamisen yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin (197/2002) otettiin uusi 19 f § (374/2014), jossa säädetään vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen liittyvistä tehtävistä eli annettiin yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaiselle riippumattomalle rakenteelle kuuluvista tehtävistä huolehtiminen eduskunnan oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

Lisäksi olisi ulkoministeriön mukaan harkittava, edellyttääkö 10 artiklan mukaisten tehtävien antaminen NAPEn rinnalla raportojalle Napea koskevan asetuksen muuttamista sen selventämiseksi, että 10 artiklan tehtävistä huolehtii osittain myös raportoija.

Ulkoministeriö pitää lisäksi välttämättömänä, että raportoijan 10 artiklan mukaisia tehtäviä selostetaan esityksessä tarkemmin. Tehtävien määrittelyn lähtökohtana tulisi olla edellä mainitut 10 artiklassa tarkoitettut tehtävät ja niistä erityisesti sopimuksen selitysmuistiossa todettu, GREVION Suomelle antamat suositukset ja muu GREVION käytäntö sekä lisäksi NAPelle jo annetut tehtävät.

Ulkoministeriö ei myöskään pidä riittävänä eikä asiallisena erityisesti raportoijan itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta, että työnjako raportoijan ja NAPEn välillä jätettäisiin edellä mainittujen tahojen keskenään määriteltäväksi toisen ollessa itsenäinen ja riippumaton raportoija ja

toinen erityisesti viranomaisista koostuva toimielin. Tällainen ratkaisu vaarantaa raportoijan riippumattomuuden.

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan näkökulmasta raportoijan tehtävät eivät vastaisi Istanbulin sopimuksen soveltamisalaa, sillä hallituksen esitysluonnoksen mukaan raportoijan tehtävän on tarkoitus olla nais erityinen, eli se ei kattaisi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Istanbulin sopimuksen 2 artikla kehottaa soveltamaan sopimusta myös miehiin ja lapsiin. Suomi on lisäksi sitoutunut täytäntöönpanemaan Istanbulin sopimuksen syrjimättä ketään muun muassa seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin perusteella (3 artikla). Tämä tulisi todeta hallituksen esityksessä nimenomaisesti jo pääasiallisessa sisällössä sekä kohdassa 4.1 ja kohdassa 7.1 eikä ainoastaan suhteessa NAFEn tehtäviin.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan voisi jatkovalmistelun kannalta olla hyödyllistä tarkastella Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä koskevia ratkaisuja laaja-alaisessa kokoonpanossa vastaavasti kuin aiemman, sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä tehdyn ratkaisun osalta on tehty.

Ulkoministeriö katsoo lopuksi, että hallituksen esityksen kohtaan 7.1. olisi tärkeä kirjata, että myös jatkossa Istanbulin sopimuksella perustetun seurantajärjestelmän (GREVIO ja osapuolten komitea) suositukset on huomioitava 10 artiklan täytäntöönpanoa ja sen mukaisten toimielinten toimintaa kehitettäessä.

Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja. Ovatko esitetyt tiedonsaantioikeudet mielestänne riittäviä?

Jos katsotte, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja raportoijan tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?

-

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Ulkoministeriö viittaa hallituksen esitysluonnoksen kohtaan 2.1 ja toteaa, että oikeusministeriön 5.11.2020 järjestämässä kuulemistilaisuudessa annettiin kuulemistilaisuuteen kutsutuille mahdollisuus myös kirjallisten huomioiden esittämiseen, mikä ei ilmene luonnoksesta. Ulkoministeriö on 13.11.2020 päivätyllä lausunnolla toimittanut kirjallisia huomioitaan asiassa.

Sistonen Satu
Ulkomministeriö