



Oikeusministeriö

Viite

Asia

**Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä; kuulemistilaisuus 5.11.2020;  
ulkoministeriön kirjallisia huomioita**

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan perustetaan itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Asiaa valmistellaan oikeusministeriössä virkatyönä. Oikeusministeriö järjesti 5.11.2020 kuulemistilaisuuden raportoijan tehtävästä. Kuulemistilaisuudessa kuultiin sidosryhmien näkemyksiä muun muassa tehtävän sisällöstä ja vastuutahosta. Kuulemistilaisuuteen kutsutuille annettiin tilaisuudessa mahdollisuus myös kirjallisten huomioiden esittämiseen.

Raportoijan tehtävän tavoitteita sekä tehtäväkenttää on taustoitettu oikeusministeriön 2.11.2020 päivätyssä muistiossa *Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustaminen*. Tämän lisäksi kuulemistilaisuudessa viitattiin oikeusministeriön toimesta erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015; Istanbulin sopimus) 10 artiklaan ja sen tulkintakäytäntöön sekä muun muassa tasa-arvovaltuutetun kertomukseen eduskunnalle, mitä koskevassa vastauksessaan eduskunta edellytti valtioneuvoston selvittävän mahdollisuudet nimetä riippumaton toimielin Istanbulin sopimuksen veloitteiden toimeenpanon seurantaan ja arviointiin sekä tarvittaessa valmistelevan siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset (2018 (49/2018 vp.).

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta esittää kirjallisia huomioita asiassa ja esittää seuraavat huomiot kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden, erityisesti Istanbulin sopimuksen näkökulmasta.

Suomi ratifioi Istanbulin sopimuksen 17.4.2015 ja se tuli kansallisesti voimaan 1.8.2015. Istanbulin sopimuksen 10 artikla edellyttää, että

[o]sapuolet nimeävät tai asettavat yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Nämä elimet sovittavat yhteen 11

artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelevat sen tuloksia ja tiedottavat niistä.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistion (*Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*) mukaan artiklassa tarkoitetut tehtävät voidaan antaa yhdelle tai useammalle viralliselle hallituksen toimielimelle. 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. Tehtäviä varten voidaan perustaa uusia virallisia toimielimiä tai antaa tehtävät jo olemassa oleville toimielimille. Virallisella toimielimellä (*“official body”*) tarkoitetaan mitä vain hallituksen tahoja tai instituutiota. Sen koosta, henkilöstöstä ja rahoituksesta päättää sopimuksen osapuoli. Osapuoli saa myös päättää siitä, mille taholle toimielin raportoi ja mitä raportointivelvoitteita sillä on.

Selitysmuistiossa todetaan lisäksi muun muassa, että toimielimen tehtävien tarkoituksena on varmistaa, että täytäntöönpanotoimet on sovitettu hyvin yhteen ja tehdään yhteisesti kaikkien tahojen toimesta. Toimielimelle tai toimielimille annettu seurantatehtävä on rajattu käsittämään sen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön kansallisesti ja/tai alueellisesti ja paikallisesti. Se ei käsitä sopimuksen noudattamisen kokonaisvaltaista seurantaa. Se tehtävä on annettu sopimuksella perustetulle seurantajärjestelmälle (*naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) ja osapuolten komitea*). Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa sekä tahattomien seurausten löytämiseksi. Tämä edellyttää vankkoja hallinnollisia tietoja ja väestötietoja, mitä sopimuksen 11 artikla edellyttää keräämään. Tämän vuoksi 10 artiklan mukaisille toimielimille on annettu tehtäväksi yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Istanbulin sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp) todetaankin yhteensovittamiselimien osalta (p. 26) muun muassa, että

”[e]lin voi olla olemassa oleva tai erikseen perustettava valtiolinen instituutio ja sen koko ja rahoitus ovat sopimusvaltion harkinnassa. Seurantafunktio liittyy toimenpiteiden toteuttamisen tavan ja tehokkuuden arviointiin, ei sopimuksen toteutumisen yleiseen arviointiin, josta vastaa yleissopimuksen IX luvun nojalla perustettava kansainvälinen asiantuntijaelin. Artiklassa tarkoitettu elin vastaa myös 11 artiklassa edellytettävästä tilastotiedon keräämisestä ja koordinoinnista”.

Istanbulin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä päätettiin 10 artiklan velvoitteiden täyttämiseksi, että valtioneuvoston asettaa yhteensovittamista varten lähisuuhdeväkivallan vastaisen toiminnan koordinaatioelimen, jossa olisi mukana eri ministeriöitä ja niiden hallinnonaloja, muun muassa rikosentorjuntaneuvoston, Tilastokeskuksen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edustajat. Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, rikosentorjuntaneuvostolle sekä Tilastokeskukselle annettaisiin tehtäväksi huolehtia koordinaatioelimen tiedonkeruuseen, tilastointiin ja analysointiin liittyvistä tehtävistä. Yhteensovittamiselimien tehtävien valmistelu ja kokonaisuuden hallinta hoidettaisiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Valtioneuvosto osoittaisi

koordinaatioelimelle johtoryhmän, jona toimisi elimen käsittelemistä asioista vastaava ministeriryhmä.

Hyväksymisen yhteydessä todettiin myös, että ratkaisua joudutaan mahdollisesti myöhemmin tarkastelemaan uudelleen, kun yleissopimus on tullut Suomen osalta voimaan ja yhteensovittamisen tarve ja sen vaatima työ määrä on täsmentynyt (HE 155/2014 vp, s. 19). Lisäksi todettiin, että yleissopimuksen ratifiointiin ja kansainvälisen voimaantulon jälkeen myös IX luvussa perustettu seurantajärjestelmä antaa koordinaatioelimiä koskevia suosituksia, jotka on otettava huomioon kansallisten koordinaatioelinten toimintaa kehitettäessä (s. 27).

Valtioneuvoston asetus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016; NAPE) annettiin 17.11.2016. Toimikunnan tehtävänä on asetuksen 2 §:n mukaan muun muassa vastata Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista sekä laatia sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy, sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista sekä tarkastella sen tuloksia ja tiedottaa niistä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.12.2016 toimikunnan ensimmäiselle neljävuotiskaudelle (1.1.2017-31.12.2020). Asetusta koskevassa muistiossa (STM049:00/2015) ja asettamista koskevassa muistiossa (STM/4436/2016) tehtävien sisältöä ei vaikuttaisi olevan avattu laajemmin.

GREVIO julkaisi ensimmäisen raporttinsa Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa 2.9.2019 (GREVIO/Inf(2019)9). Raportissaan GREVIO painottaa, että sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettu arviointitehtävä tulee ymmärtää siten, että sillä tarkoitetaan itsenäistä ja tieteellistä arviointia, joka perustuu vankkaan tietoon. GREVIO pitää tärkeänä, että toimintaperiaatteiden laatiminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi erotetaan ja annetaan nämä tehtävät erillisille instituutioille. GREVION mukaan ratkaisu, jossa toimia täytäntöönpanevan sekä poliittista vastuuta kantavan ja toimien tehokkuutta arvioivan tahon välillä on läheiset institutionaaliset suhteet tai jossa nämä kaksi tahoa ovat sama, ei välttämättä takaa riittävää puolueettomuutta itsenäisesti arvioida toimintaperiaatteita ja toimia (kappale 33):

“Of the different functions referred to in Article 10 of the convention, GREVIO wishes to point out that the evaluation function is to be understood as implying an independent and scientific assessment, based on robust data, of whether measures taken achieve their aim and/or expose any unintended effects. It is important to highlight the value that lies in differentiating between policy making, implementation, monitoring, and evaluation and attributing these functions to separate institutions. A set-up in which close institutional ties exist between those who implement measures and bear political responsibility for them on the one hand and those who are supposed to evaluate the efficacy of those measures on the other, or even one in which the two groups are identical, might not ensure the necessary objectivity to assess and independently evaluate policies and measures taken. GREVIO is hopeful that such considerations will form part of any future discussion on the evaluation and monitoring of measures taken on the basis of the Action Plan on the Istanbul Convention 2018-2021.”

GREVIO kehottaa painokkaasti Suomen viranomaisia määräämään yhteensovittamiselimen tehtävän täysin vakiintuneille yhteisöille, antamaan niille selvät toimeksiannot, valtuudet ja toimivallan sekä osoittamaan niille tarvittavat henkilö- ja rahoitusvoimavarat taatakseen tehokkaan riippumattoman arvioinnin kansallisista toimintaperiaatteista, joilla ehkäistään ja torjutaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (kappale 35).

GREVIO on myös ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan (*First general report on GREVIO's activities*), joka on julkaistu huhtikuussa 2020, katsonut, että seuranta ja arviointi tulisi antaa erillisille tahoille puolueettomuuden varmistamiseksi:

“It has also explained that the monitoring and evaluation of policies is best vested in one or more separate bodies in order to ensure objectivity in such evaluation.”

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986) täytäntöönpanoa valvovan naisten syrjintää käsittelevän komitean (CEDAW-komitea) viimeisimmissä loppupäätelmissä Suomelle (CEDAW/C/FIN/CO/7) suositetaan myös perustamaan valtioneuvostoon tehokas ja riittävästi rahoitettu institutionaalinen mekanismi koordinoimaan, valvomaan ja arvioimaan toteutettujen toimien tehokkuutta (kappale 19). CEDAW-komitea suositaa myös sukupuoleen perustuvaa naisiin kohdistavaa väkivaltaa koskevassa yleissuosituksessaan nro 35 (CEDAW/C/GC/35) tällaisen mekanismin perustamista (kappale 34 (e)):

“...Set up a mechanism or body, or mandate an existing mechanism or body, to regularly coordinate, monitor and assess the national, regional and local implementation and effectiveness of the measures, including those recommended in the present recommendation and other relevant regional and international standards and guidelines, to prevent and eliminate all forms of gender-based violence against women.”

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimusasioista vastaavana ulkoministeriö pitää tärkeänä, että edellä mainitut itsenäisten ja riippumattomien valvontaelinten näkemykset, erityisesti Istanbulin sopimuksen 10 artiklan osalta, otetaan tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin valmistelussa.

Yksikönpäällikkö

Krista Oinonen

Lainsäädäntöneuvos

Satu Sistonen