

Asia: VN/547/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Onko naiseen kohdistuvan väkivallan raportioijalle mielestänne tarvetta?

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi turvallinen oikeusvaltio, johon sisältyy vastuullinen rikosseuraamusjärjestelmä, rikoslaki ja rikosuhrien aseman parantaminen. Ohjelmassa tavoitteeseen vastataan esimerkiksi perustamalla itsenäinen ja riippumaton naiseen kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävä ja huolehtimalla Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta. THL pitää itsenäisen ja riippumattoman naiseen kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävän perustamista tarpeellisena.

Istanbulin sopimus (53/2015) edellyttää jäsenvaltioilta yhden tai useamman kansallisen toimielimen asettamista huolehtimaan 10 artiklassa mainittujen veloitteiden toimeenpanosta. Artiklassa veloitetaan toimielimiä huolehtimaan väkivallan ehkäisemis- ja torjumistoimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista. Lisäksi 10 artiklan mukaisille toimielimille on annettu tehtäväksi yhteensovittaa ilmiöön liittyvää tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Suomea koskevassa arviointiraportissaan (GREVIO Baseline Evaluation Report Finland. GREVIO/Inf(2019)9) Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaelin GREVIO arvosteli sitä, että Suomessa artiklan kaikki tehtävät oli keskitetty yhdelle toimielimelle. Sen mukaan erityisesti arviointitehtävä tulisi säätää itsenäiseksi ja riippumattomaksi, tieteelliseen tietoon perustuvaksi seurantatehtäväksi ja erottaa se sopimuksen täytäntöönpanon tuesta ja yhteensovittamisesta irralliseksi (arviointiraportin 33. kohta).

Edelleen GREVIO kehotti painokkaasti Suomen viranomaisia määräämään yhteensovittamiselimien 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 (arviointiraportin 35. kohta).

Tässä esityksessä on kyse naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisesta, jonka voi sinänsä nähdä vastaavan GREVIOn kritiikkiin. Esityksen mukaan raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten veloitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi laajasti yli sektoreiden rajojen. Siltä osin, kun arviointitehtävä ollaan esityksessä antamassa uudelle, itsenäiselle ja toimivallaltaan NAPEn (Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimikunta) kanssa rinnakkaiselle toimielimelle, esitys on THL:n näkemyksen mukaan linjassa Istanbulin sopimuksen ja sen toimeenpanosta annetun maaraportin suositusten kanssa.

THL ei kuitenkaan pidä esityksessä valittua ratkaisua säätää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä osaksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun jo valmiiksi hyvin laajaa ja vaativaa tehtäväkenttää lainkaan onnistuneena. Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi vakavimmista sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista ja siten myös sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Esityksen merkittävin puute on, ettei valittu hallinnollinen ratkaisu tunnista raportoijan tehtävän nais erityisyyttä eikä kiinnittymistä osaksi kansainvälisoikeudellista tasa-arvon ja syrjintäkiellon kaanonin. Istanbulin sopimus, jonka 10 artiklan toimeenpanosta esityksessä pitkälti on kyse, edellyttää sukupuolisensitiivisiä toimia. Esityksestä ei ilmene, miksi ihmiskaupparaportointirakenne on otettu esityksen lähtökohdaksi.

THL katsoo, että naisiin kohdistuva väkivalta on ilmiönä niin laaja-alainen, että raportoijan tehtävän itsenäisyys ja nais erityisyys edellyttävät raportoijan tehtävän säätämistä kokonaan uudelle, riittävän korkeatasoiselle, valtuutettuun rinnastuvalle ja kirjaimellisesti itsenäiselle ja riippumattomalle asiantuntijaviranomaiselle. THL ei siten pidä esityksessä ehdotettua hallinnollista ratkaisua ja ihmiskaupparaportoijan tehtävästä annetun säädöksen kopiointia perusteltuna vaan katsoo, että Istanbulin sopimuksen laaja soveltamisala vaatii raportoijalta täysimääräistä keskittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan kaikkiin muotoihin sekä perheväkivaltaan kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina (2 artikla).

Joka kolmas 15 vuotta täyttänyt nainen Suomessa kokee jossain elämänsä vaiheessa parisuhdeväkivaltaa joko nykyisen tai entisen kumppaninsa taholta. Naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiö on ihmisoikeus- ja kansanterveyskysymyksenä yhteiskunnallisesti niin merkittävä ja koskettaa niin monia, että sitä ei voi redusoida osaksi jo valmiiksi kuormitettua yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattia. Siitä, että olemassa olevaa yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattia laventanut lainsäädäntöratkaisu on saattanut olla onnistunut ihmiskauppailmiön kohdalla ei voida johtaa, että se olisi perusteltu näin merkittävän ja laaja-alaisen, vuosittain kymmeniä tuhansia suomalaisia koskevan ilmiön kohdalla.

Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtäviä?

Esityksen perustelujen mukaan raportoinnin tehtävät keskittyisivät naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Edelleen esityksessä kuvataan, kuinka naiserytinen näkökulma mahdollistaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen. Tämän tavoitteen toteutumista käytännössä on kuitenkin syytä epäillä siksi, että esityksessä tosiasiaa ehdotetaan vain uuden, järjestyksessä seitsemännen kohdan lisäämistä jo valmiiksi hyvin laajaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävältaan (Uusi 3 §). Valtuutetun aiemmat tehtävät eivät ole pitäneet sisällään tasa-arvoon liittyvän syrjinnän valvontaa, vaan niistä on säädetty tasa-arvovaltuutetun tehtävissä. Näin ollen esityksen lupausta raportoinnin tehtävien keskittymisestä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ei voine pitää perusteltuna.

Valtaosa Istanbulin sopimuksen artikloista koskee väkivallan ennaltaehkäisyä sekä uhrien suojelua ja tukea. Siksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on keskeisin naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimija. Jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi voisi Istanbulin sopimuksen artiklan 10 edellyttämällä tavalla yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyen sekä seurata ja arvioida väkivallan vastaisten toimenpiteiden toimeenpanoa, tulisi raportoinnilla olla erityisen kattava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja väkivaltaan liittyvien erityispalvelujen tuntemus sen lisäksi, että hänen tulisi tuntea laajempi turvallisuuden edistämiseen liittyvä poikkihallinnollinen yhteistyö. Tätä vaativaa ja erityistä substanssiosaamista ei voi katsoa yhdenvertaisuusvaltuutetulla aiemmista tehtävistään johtuen valmiiksi olevan.

Esitys jättää tehtävien jaon raportoinnin ja NAPE-toimikunnan välillä osapuolten keskenään myöhemmin määriteltäväksi. THL katsoo kuitenkin, että GREVIOn suositukseen seuranta- ja valvontatehtävien erottamiseen sopimuksen toimeenpanosta olisi tullut selkeämmin ottaa kantaa esityksessä ja osoittaa ne raportoinnille. Tältä osin esitys ei THL:n näkemyksen mukaan riitä vastaamaan GREVIOn suositukseen antaa eri toimijoille selvät toimeksiannot, valtuudet ja toimivallan sekä osoittamaan niille tarvittavat henkilö- ja rahoitusvoimavarat.

Jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin keräämää ja tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä sekä väkivallan uhrien oikeuksien turvaamisessa, tulisi raportoinjalle osoittaa riittävät resurssin asianmukaisten tutkimusten ja selvitysten teettämiseen. THL pitää esityksessä arvioitua 200 000 euron määrärahaa sekä henkilö- että toimintamenoihin raportoinjaan seurantatehtävien laajuus ja vaikuttavuusnäkökulma huomioiden riittämättömänä.

Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinjana 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 raportoinjan tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinjan tehtävän hoitamiseksi ei esityksessä arvioida olevan välttämätöntä säätää oikeutta salassa pidettävän tiedon saamiseen. Raportoinjan tehtävää arvioidaan voitavan hoitaa käyttäen vain julkisia tietoja.

Raportoinjan tehtäviin kuuluu kuitenkin myös sen arvioiminen, miten julkinen valta on onnistunut naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssään. Tämän arvioimiseksi THL esittää, että raportoinjalle voisi olla tarpeen säätää salassapitosäännökset syrjäyttävä oikeus päästä tarkastelemaan Henkirikosseurantajärjestelmän tietoja mm. sen selvittämiseksi, millaisia mahdollisia ongelmia viranomaisten yhteistyössä voi olla jälkikäteen havaittavissa naisiin kohdistuvia henkirikoksia edeltävien tapahtumatietojen valossa. Jotta raportoinja voisi itsenäisesti ja riippumattomasti tarkkailla ja analysoida dataa naisiin kohdistuvista henkirikoksista, tältä osin raportoinjan tehtävää ei voine hoitaa pelkästään julkisten tietojen varassa.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Tehtävän sijaintipaikka

Jos esityksen keskeisin puute, eli naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinjan itsenäinen ja riippumaton asema, saadaan korjattua säätämällä raportoinjasta valtuutettuun rinnastuva oma viranomaisensa, on siihen nähden sijaintipaikan ratkaiseminen vasta toissijainen haaste.

Nyt esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sijaintipaikkana ei kuitenkaan ole omiaan tukemaan raportoinjan tehtävän nais erityisyyttä. Istanbulin sopimus korostaa naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja syrjintäkieltoa. Sukupuolinäkökulman huomioiminen toimeenpanon arvioinnissa edellyttäisi myös sukupuolivaikutusten arviointia. Tätä erityisosaamista olisi ennemminkin

löydettävissä Tasa-arvovaltuutetun toimistosta, jonne raportoin tehtävä olisi sen substanssiin perustuvan kokonaisarvion kannalta THL:n näkemyksen mukaan perustellumpaa sijoittaa.

Toisaalta naisiin kohdistuva väkivalta on myös merkittävä ihmisoikeusongelma, mikä THL:n mukaan puoltaisi raportoin tehtävän säätämistä Ihmisoikeuskeskukselle. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntijavirasto, jonka tehtävänä on muun muassa edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä, laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja niiden edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus sijaintipaikkana mahdollistaisi myös läheisen sijoittumisen Eduskuntaan nähden sekä kansainvälisen yhteistyön ja kiinnittymisen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen verkostoon.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston etuina voidaan pitää moniperustaisten ja risteävien kysymysten tunnistamista ja erityisosaamista. Sijaintipaikkana raportoin tehtävälle yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto voi kuitenkin tulla kyseeseen THL:n näkemyksen mukaan ainoastaan silloin, jos tehtävä itsessään säädetään erilliselle pelkästään naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyvälle itsenäiselle ja riippumattomalle viranomaiselle.

October Martta
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL