

VN/547/2020

Oikeusministeriö, lausuntopalvelu

AI FI 09/2021
05.03.2021

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 041 313 4778
E: amnesty@amnesty.fi

W: www.amnesty.fi

Amnestyn Suomen osaston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa...

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?

Amnesty pitää itsenäisen ja riippumattoman naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää erittäin tarpeellisenä monista eri syistä. Amnesty on vaatinut tehtävän perustamista jo vuosia.

Kansalliset ja kansainväliset tutkimukset ja tilastot kertovat yhdenmukaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan laajuudesta ja haavoittavuudesta. Naisiin kohdistuva väkivalta on vakava ihmisoikeusloukkaus. Se on myös kansanterveyskysymyksenä yhteiskunnallisesti merkittävä, kuten esityksessä todetaan. Jo yksinomaan nämä syyt perustelevat raportoijan tehtävän perustamista.

Mandaatin ihmisoikeusperustaisuutta on esitelty esityksessä. Raportoijan tehtävän perustaminen on osa Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisen yleissopimuksen, eli Istanbulin sopimuksen (53/2015), toimeenpanoa Suomessa. Esityksessä on pitkälti kyse Istanbulin sopimuksen 10 artiklan toimeenpanosta. Raportoijan mandaattia perustelevat myös Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW-sopimus) lisäpöytäkirjoineen ja erityisesti yleissuositus 35 (2017)¹. Myös muut ihmisoikeussopimukset, jotka perustelevat naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamista, on kattavasti esitelty ehdotuksessa.

¹ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx>

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, Istanbulin sopimus edellyttää jäsenvaltioilta yhden tai useamman kansallisen toimielimen asettamista huolehtimaan 10 artiklassa mainittujen velvoitteiden toimeenpanosta. Toimielinten velvoitteet koskevat väkivallan ehkäisemis- ja torjumistoimien yhteensovittamista, täytäntöönpanoa, seurantaa ja arviointia. Lisäksi 10 artiklan mukaisten toimielinten tehtävä on yhteensovittaa ilmiöön liittyvää tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaelin GREVIO arvosteli sitä, että Suomessa artiklan kaikki tehtävät oli keskitetty yhdelle toimielimelle². GREVION mukaan arvioinnin toteutuksen tulee olla itsenäisen ja erillisen arvioijan vastuulla. Lisäksi arvioijan vastuulla ei tule olla sopimuksen täytäntöönpanon operatiivinen tuki — tämä on välttämätöntä, jotta arviointi on riippumatonta.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän perustamisen puolesta puhuu myös se, että rakenteiden vahvistamisella on kumulatiivisia vaikutuksia. STM:n kuntatutkimuksessa³ niissä kunnissa, joissa oli poliittisesti hyväksytty ohjelma ja yhteistyörakenteita, oli myös suunniteltu palvelupolkuja lähisuhdeväkivaltaa kokeneiden auttamiseksi. Amnesty'n kuntatutkimuksista⁴ ja STM:n tutkimuksesta kävi ilmi, että kunnat tarvitsevat tukea ihmisoikeusveloitteittensa täyttämiseen. Vaikka operationaalisen tuen tarjoaminen ei ole raportoinnin mandaattiin kuuluva tehtävä — eikä sen pitä olla — raportoinnin arviointityö voi tarjota tukea myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ihmisoikeusveloitteiden toteuttamisessa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan prevalenssia on ehdotuksessa esitelty suppeasti (2.3 Nykytilan arviointi). Ehdotuksessa tuodaan esille muun muassa se, että Suomi on EU-maista yksi niistä neljästä, joissa naisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta on kaikkein yleisintä⁵. Ilmiö koskettaa tavalla tai toisella kaikkia Suomen maaperällä vakituisesti tai väliaikaisesti asuvia ihmisiä. Raportoinnin tehtävä on tästäkin näkökulmasta katsottuna erittäin tärkeä.

1. Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtäviä?

Lausunnon annettuna esitysluonnoksen mukaan raportoinnin 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. Esityksessä kuvataan, kuinka nais erityinen näkökulma mahdollistaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen.

² Suomea koskeva arviointiraportti: GREVIO Baseline Evaluation Report Finland. GREVIO/Inf(2019)9) linkki

³ Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyn prosessit. Lähisuhdeväkivaltatyön hyvät käytännöt rakenteisiin (2019). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2019:55.

⁴ Amnesty on toteuttanut kuntatutkimuksia vuodesta 2004. Viimeisin tutkimusraportti on vuodelta 2017 (<https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2017/01/Amnestyn-kuntaselvitys-naisiin-kohdistuvasta-v%C3%A4kivallasta.pdf>). 19.3.2021 julkaistaan tämän tutkimuksen seurannan tulokset.

⁵ Lähde Euroopan unionin perusoikeusviraston 2014 julkistama tutkimus, johon esityksessä viitataan esityksen kohdassa 2.3 Nykytilan arviointi.

Amnesty katsoo, että Istanbulin sopimuksen laaja soveltamisala vaatii raportoilijalta täysimääräistä keskittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan kaikkiin muotoihin sekä perheväkivaltaan kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina (2 artikla). Mandaatti on erittäin laaja, koska sellainen on myös naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiökenttä. Se ulottuu näennäisen ”lievistä” teoista, kuten verkkoympäristössä tapahtuva häirintä, naisten surmiin. On tärkeää, että raportoilijalla on ymmärrys siitä, että naisiin kohdistuva väkivalta ei ole jatkumo, vaan pikemminkin pyramidi, jossa arkipäiväistyneet ”lievät” teot luovat pohjan naissurmille.

Tehtävän onnistunut hoitaminen edellyttää, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa myös lähestytään laaja-alaisesti, jolloin arviointi edellyttää väkivaltadynamiikan ymmärtämisen lisäksi tietoa siitä, miten väkivallan eri ilmenemismuotoihin vastataan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmissä ja väkivaltaan liittyvissä erityispalveluissa. On huomioitava, että raportoilijan arviointityö ulottuu myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen arviointiin. Ymmärrys eri verkostojen, järjestöjen, valtuutettujen ja muiden viranomaisten keskinäisestä, usein epäselvästä, vastuunjaosta on välttämätöntä.

Mandaatti on epäselvä suhteessa 1325-työhön⁶, jota Suomessa on tehty vuosia yhdessä aktiivisen järjestökoalition kanssa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on ihmisoikeusperustaisuuden vahvistaminen, mutta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa konfliktien yhteydessä tapahtuvien ihmisoikeusloukkausten sukupuolivaikutuksia ei ole riittävästi huomioitu. On syytä pohtia, olisiko raportoilijan mahdollista seurata myös 1325-päätöslauselmaperheen toteuttamiseen liittyviä prosesseja Suomessa. Luonnollisesti tämä vaatisi lisäresursseja, sillä ehdotetut resurssit eivät riitä mandaatin laajentamiseen esityksessä muotoillusta.

Kuten edellä todettiin, esityksessä naisiin kohdistuvan ilmiön laajuutta esiteltiin varsin suppeasti. Kattavamman, laajan Suomessa tehdyn akateemisen ja järjestöjen toteuttaman tutkimuksen huomioivan tietopankin kokoaminen on vaativa tehtävä. Tällaisen tiedon kokoaminen yhteen saavutettavissa olevaan paikkaan sisältynee tulevan raportoilijan tehtäväkenttään.

Myös tutkimustiedon puutteiden esiin nostaminen kuuluu raportoilijan tehtäviin. Esimerkiksi suomalaista tutkimusta transtaustaisten naisten kokemasta väkivallasta ei ole tehty.

Naisiin kohdistuvan väkivallan seurauksilla on erilainen vaikutus uhrien oikeuksien toteutumiseen riippuen uhrien iästä, kielitaidosta, toimintakyvystä, taloudellisista ja sosiaalista taustatekijöistä ja kansalaisuus- ja oleskelulupastatuksesta (muiden tekijöiden lisäksi). Näiden risteävien tekijöiden vaikutusten huomioiminen eri toimenpiteiden yhteydessä on tärkeä osa raportoilijan tehtäväkenttää.

⁶ Lyhyt esittely 1325-työstä ulkoministeriön rauhanvälitystä esittelevillä sivuilla: <https://um.fi/rauhanvalitys>

- 2. Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina 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 raportoina tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?**

Amnestyn näkemys on, että raportoina tehtävän hoitamiseksi laaja tiedonsaantioikeus on välttämätön.

Raportoina tehtäviin kuuluu arvioida, miten julkinen valta on onnistunut toteuttamaan ihmisoikeusveloitteensa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssään. Uhrien saaman tuen, palveluihin pääsyn ja tekijöiden rikosvastuun toteutumisen arvioiminen edellyttää viranomaistoimien arvioimista. Monet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät asiakirjat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, poliisissa, syyttäjällä ja tuomioistuimissa sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Siten raportoinalla on oltava mahdollisuus arvioida uhrien oikeusturvan toteutumista. Tehtävän hoitaminen edellyttää tiedonsaantia myös siitä, miten yksittäisiä väkivaltatapauksia on käsitelty ja miten oikeusturva on niissä toteutunut.

3. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esityksessä ihmiskaupparaportoina mandaatti toimii esimerkkinä uuden mandaatin perustamisessa. Amnesty haluaa nostaa tähän liittyen muutamia huomioita.

Itsenäisen ja riippumattoman kansallisen ihmiskaupparaportoina tehtävän perustaminen, ihmiskauppaan liittyvä tiedon kerääminen ja analysoiminen sekä kehittämissuositusten antaminen on merkittävästi edistänyt Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa. Ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on otettu askelia eteenpäin, vaikka on selvää, että vielä on paljon tehtävää. Kansallinen ihmiskaupparaportoina tehtävä perustettiin yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen, huolimatta siitä, että työ erosi valtuutetun muusta työstä. Laaja tiedonsaantioikeus todettiin mandaattia laadittaessa välttämättömäksi.

On ymmärrettävää, että tätä mallia ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun osaamista halutaan uuden kansallisen raportointitehtävän yhteydessä hyödyntää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston etuna on myös moniperustaisten ja risteävien kysymysten tunnistaminen ja erityisosaaminen. Amnesty näkee kuitenkin riskejä siinä, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina tehtävä osaksi Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväkenttää. Naisiin kohdistuva väkivalta on laaja, vakava ihmisoikeusloukkaus ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Kuten myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitos omassa lausunnossaan toteaa, valittu hallinnollinen ratkaisu ei tunnista raportoina tehtävän nais erityisyyttä eikä kiinnittymistä osaksi kansainvälisoikeudellista tasa-arvon ja syrjintäkiellon kaanonina.

Nyt esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sijaintipaikkana ei välttämättä tue raportoina tehtävän nais erityisyyttä. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden arviointi edellyttää muun muassa sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon tuntemusta. Tätä erityisosaamista on tasa-arvovaltuutetun toimistossa.

Naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmisoikeusongelma, mikä puoltaisi raportoina 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.

Amnestyn näkemyksen mukaan raportoin tehtävät saattaisivat istua paremmin joko Ihmisoikeuskeskuksen tai Tasa-arvovaltuutetun tehtäväkenttään.

Riippumatta siitä, minne raportoin tehtävä perustetaan, on resurssikysymys aivan keskeinen. Amnesty painottaa, että raportoin on saatava käyttöönsä riittävä henkilöstö ja rahoitus, jotta kansallisia toimenpiteitä — joilla ehkäistään ja torjutaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa — voidaan arvioida tarvittavalla syvyydellä, tehokkuudella ja tarkkuudella. Esityksessä ehdotetaan, että Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina tukisi yksi päätoiminen asiantuntijavirkamies ja päätoiminen hallinnollinen assistentti.

Amnesty pitää esitystä, jossa 200 000 euron määräraha kattaisi sekä henkilö- että toimintamenot, täysin riittämättömänä. Tehtävän laajuuden ja vaativuuden huomioonottaen on välttämätöntä saada merkittävästi enemmän henkilöstöä ja rahoitusta aloitusvaiheeseen, ja tarvittaessa kasvattaa resursseja toiminnan vakiintuessa.

Kunnioitavasti,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Pia Puu Oksanen, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuvan syrjinnän asiantuntija

pia.oksanen@amnesty.fi