Taina Riski

4.10.2021

Eduskunta
Työelämä ja tasa-arvovaliokunta

Viite: Lausuntopyyntö. Eduskuntakuuleminen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta torstai 07.10.2021 klo 12.15.

HE 123/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta.

Johdanto Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (jatkossa THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamiseksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustaminen

Hallituksen esityksesssä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan. Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. **THL pitää itsenäisen ja riippumattoman naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamista tarpeellisena.**

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisen taustalla voidaan katsoa olevan Istanbulin sopimuksen 10 artikla, joka edellyttää jäsenvaltioilta yhden tai useamman kansallisen toimielimen asettamista huolehtimaan 10 artiklassa mainittujen velvoitteiden toimeenpanosta. Artiklassa velvoitetaan 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. Näistä tehtävistä vastaa Suomessa tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE).

Suomea koskevassa arviointiraportissaan (2019) Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaelin GREVIO arvosteli sitä, että Suomessa artiklan kaikki tehtävät oli keskitetty yhdelle toimielimelle (em. NAPE). 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). **Siltä osin kuin arviointitehtävä ollaan esityksessä antamassa uudelle, itsenäiselle ja toimivallaltaan NAPEn (Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimikunta) kanssa rinnakkaiselle toimielimelle, hallituksen esitys on THL:n näkemyksen mukaan linjassa Istanbulin sopimuksen ja sen toimeenpanosta annetun maaraportin suositusten kanssa.**

Edelleen Suomelle antamassaan maaraportissa GREVIO kehotti 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 (arviointiraportin 35. kohta).

Taina Riski

4.10.2021

THL on jo aikaisemmassa 22.2.2021 oikeusministeriölle annetussa lausunnossaan tuonut esille, että valittu ratkaisu säätää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä osaksi Yhdenvertaisvaltuutetun jo valmiiksi hyvin laajaa ja vaativaa tehtäväkenttää, ei ole kaikkein onnistunein. Naisiin kohdistuva väkivalta on yksi vakavimmista sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista ja siten myös sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Niin ikään THL toi lausunnossaan esille sen, että naisiin kohdistuva väkivalta on ilmiönä niin laaja-alainen, koskettaen vuosittain kymmeniä tuhansia suomalaisia, että raportoijan tehtävän itsenäisyys ja naiserityisyys edellyttävät raportoijan tehtävän säätämistä kokonaan uudelle, riittävän korkeatasoiselle, valtuutettuun rinnastuvalle ja kirjaimellisesti itsenäiselle ja riippumattomalle asiantuntijaviranomaiselle.

Tältä osin THL ei siten pidä hallituksen esityksessä ehdotettua hallinnollista ratkaisua 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).

Tilanteessa, jossa Suomeen ei olla perustamassa uutta, riittävän korkeatasoista, valtuutettuun rinnastuvaa itsenäistä ja riippumatonta asiantuntijaviranomaista, THL ehdottaa, että raportoijan tehtävän perustamisessa ja erityisesti sen resurssoinnissa osana yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattia huomioitaisiin tehtävän edellyttämä korkeatasoinen ja laaja-alainen substanssiosaaminen ja seurattavan tehtäväkentän laajuus.

Naisiin kohdistuvan väkivallan seuraaminen edellyttää itse ilmiöön sisältyvän syvän ymmärryksen lisäksi myös monipuolista poikkihallinnollista osaamista ja laaja-alaista, erityisesti suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuntemusta, sekä asiantuntemusta oikeudellisista kysymyksistä. THL korostaa, että naisiin kohdistuvan väkivalta ja perheväkivalta ovat ihmisoikeus-, tasa-arvo- ja kansanterveyskysymyksinä yhteiskunnallisesti niin merkittäviä, että näiden ilmiöiden ja niiden vastaisten toimien seuraaminen tehokkaasti ja itsenäisesti edellyttävät tehtävään laajuuteen nähden riittävien henkilöresurssien ja tehtävien käytännön toteuttamiseen kohdistuvien taloudellisten resurssien varmistamista.

THL pitää siten esityksessä arvioitua 200 000 euron määrärahaa sekä henkilö- että toimintamenoihin raportoijaan seurantatehtävien laajuus ja vaikuttavuusnäkökulma huomioiden riittämättömänä.

Naisiin kohdistuvan raportoijan tehtävät

Esityksen mukaan raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettuja toimintaperiaatteita ja toimia.

Tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi aloitteita, antaisi lausuntoja ja neuvoja ja voisi laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävässä käsittelisi kanteluita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toisi raportoijana tekemiään havaintoja esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

THL pitää esitettyjä tehtäviä tarkoituksenmukaisina ja tehtäväkentän laaja-alaisuus huomioiden kunnianhimoisina, mutta niiden sijoittamista osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä epäonnistuneena ratkaisuna.

Huomioiden lisäksi Istanbulin sopimuksen (53/2015) 10 artiklan mukaisen arviointitehtävän toteuttamisen tieteelliseen tietoon perustuen, **THL epäilee, että käytännössä raportoijalla ei olisi edellytyksiä toteuttaa arviointitehtävää ja sen edellyttämää seurantaa esityksen mukaisessa laajuudessa koskien kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ilmenemismuotoja ja ilmiöihin liittyviä laajoja kysymyksiä.** On todennäköistä, että raportoija joutuisi rajaamaan ilmiöiden seurantaa ja arviointia monin osin voidakseen tuottaa laadukkaita ja vaikuttavia seuranta- ja arviointiraportteja naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiöistä ja ilmiöihin liittyvistä kysymyksistä.

THL katsoo, että raportoijan tehtävän onnistuminen on rakenteellisesti sidoksissa laajaan yhteistyöhön muiden väkivaltailmiöiden kanssa toimivien tahojen kanssa ja näiden toimijoiden edellytyksiin toteuttaa omaa tehtäväänsä väkivallan ehkäisyssä ja torjumisessa. Raportoijan seuranta- ja arviointitehtävien onnistuminen edellyttää nojaamista muiden väkivallan kanssa tekemisessä olevien viranomaisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden sekä muiden itsenäisten ja riippumattomien asiantuntijaelinten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tuottamaan tietoon naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiöstä, sen ehkäisemisestä, väkivallan uhrien suojelusta ja rikosvastuun toteutumisesta. Myönteistä on se, että raportoijan tehtävän sijoittuminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon mahdollistaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksen ja osaamisen monipuolisen hyödyntämisen ihmiskaupparaportoijan tehtävästä sekä yhdenvertaisuuden edistämisestä ja moniperustaisen syrjinnän ehkäisemisestä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan NAPEn tehtävät pysyisivät ennallaan. Raportoijan tehtävän perustamisen myötä sekä NAPE että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisivat ja arvioisivat Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi kuitenkin itsenäisenä ja riippumattomana toimijana seurata ja arvioida toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin NAPE, joka vastaa toimeenpanosuunnitelman laatimisesta ja jonka jäsenten edustamat viranomaiset pitkälti vastaavat toimenpiteiden toteuttamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja NAPE toteuttaisivat tehtäviään toisistaan riippumattomasti ja tekisivät itse ratkaisut tehtäviensä toteuttamisesta. Kuitenkin arvioidessaan Istanbulin sopimuksen mukaisten tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi tärkeää ottaa huomioon myös se, miten NAPE toteuttaa vastaavia tehtäviä ja onko toiminnoissa tarpeetonta päällekkäisyyttä.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistiossa on kuvattu 10 artiklan mukaisten tehtävien tarkoitusta ja niiden keskinäisiä rajapintoja. Selitysmuistio jättää kuitenkin sopimusvaltioiden harkintaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimien ja toimintaperiaatteiden seurannan ja arvioinnin toteutuksen. THL yhtyy näkemykseen, että tähän mennessä NAPE-toimikunnan toteuttama seuranta ja arviointi on keskittynyt sen laatiman Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman seurantaan ja arviointiin. NAPEn toiminta on keskittynyt naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimien yhteensovittamiseen, mikä on ollut luontevaa ja tuottanut lisäarvoa toimielimen laaja poikkihallinnollinen edustavuus huomioiden.

Taina Riski

4.10.2021

THL katsoo, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan ja NAPE-toimikunnan tehtävien kuvauksen perusteella ei ole olemassa ilmeistä riskiä siitä, että raportoijan ja NAPE-toimikunnan tehtävissä olisi päällekkäisyyttä. Käytännössä raportoijan ja NAPE-toimikunnan on kuitenkin pystyttävä hyvään yhteistyöhön, jotta näiden kahden viranomaisen tekemä työ olisi toisiaan täydentävää. Seuranta- ja arviointitehtäviä voidaan käytännössä toteuttaa vaikutuksiinsa nähden hyvin erilaisin metodein, minkä seurauksena väkivallan vastaisten toimien ja toimintaperiaatteiden toteuttamisen seurannasta voidaan tuottaa erityyppistä, toinen toistaan täydentävää informaatiota. THL pitää myös arvokkaana sitä, että NAPE-toimikunta nähdään esityksessä tärkeänä yhteistyökumppanina. THL muistuttaa, että nykyisessä NAPE-toimikunnassa yhdenvertaisuusvaltuutettu osallistuu toimikunnan toimintaan pysyvänä asiantuntijana ja näin ollen näiden kahden viranomaisen välillä on säännöllistä tiedonvaihtoa. **THL muistuttaa kuitenkin suhteellisen pienistä resursseista, joita näille kahdelle viranomaiselle on viime vuosina kohdennettu tai esitetään kohdennettavan, mikä vaikuttaa kummankin viranomaisen tekemän työn laaja-alaisuuteen ja vaikuttavuuteen.**

Tiedonsaantioikeuksien riittävyys

Esityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta tiedot, jotka olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimien ja toimintaperiaatteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Tiedot olisi oikeus saada maksutta.

Aiemmassa 22.2.2021 oikeusministeriölle annetussa lausunnossa THL esitti, että raportoijalle voisi olla tarpeen säätää salassapitosäännökset syrjäyttävä oikeus päästä tarkastelemaan henkirikollisuuden seurantajärjestelmän tietoja mm. sen selvittämiseksi, millaisia mahdollisia ongelmia viranomaisten yhteistyössä voi olla jälkikäteen havaittavissa naisiin kohdistuvia henkirikoksia edeltävien tapahtumatietojen valossa. **THL katsoo, että ehdotus siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta tuottavalta taholta välttämättömiä tietoja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, on tarkoituksenmukainen ja kannatettava. Ehdotus huomioi myös THL:n esille nostaman henkirikollisuuden seurantajärjestelmän tietojen seurannan mahdollisuuden.**

Pääjohtaja Markku Tervahauta

Johtaja Anneli Pouta