

Sosiaali- ja terveysministeriö

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AI FI36/2016

13.10.2016

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

## Lausunto Valtioneuvoston asetuksesta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jolla on yli 7 miljoonaa tukijaa ympäri maailmaa. Suomessa Amnesty on tehnyt naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä jo vuodesta 2004 Joku raja!-ohjelmatyön ja kampanjoinnin puitteissa. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

### 1. Yleistä

Amnesty kannattaa lämpimästi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli ns. Istanbulin sopimuksen koordinaatiosta ja toimeenpanosta vastaavan toimikunnan perustamista. Nyt lausuntokierroksella oleva asetulusuonnos ja sen muistio ehdottavat toimikunnan kokoonpanoksi samantapaista rakennetta kuin vuodesta 2008 toimineen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollinen työryhmä (LÄPE). Positiivista on, että asetuksen muistio mainitsee selkeästi, että toimikunnan tehtävänä on kuitenkin muidenkin naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen kuin lähisuhde- ja perheväkivallan torjuminen.

Istanbulin sopimus kattaa laajan kirjon erilaisia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja ja näkee väkivallan sukupuolittuneena ilmiönä, jonka taustalla on sukupuolten epätasa-arvoiset valtasuhteet. Istanbulin sopimuksen tavoitteena on sen artiklan 1 mukaan suojella naisia kaikilta väkivallan muodoilta ja edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista eli edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa yhtenä väkivallan vastaisena keinona. Näiden periaatteiden on oltava selvästi läsnä kaikissa tulevan toimikunnan tavoitteissa.

Asetulusuonnoksen 2 §:n (toimikunnan tehtävät) yleisperusteluissa mainitaan, että vaikka Istanbulin sopimus edellyttää, että valtiot kiinnittävät erityistä huomiota naisiin väkivallan uhreina, on tulevan toimikunnan tehtävien katettava myös lapset ja miehet perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreina. Tämä ei saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, että sopimuksen artiklan 22 velvoite tuottaa nais erityisiä tukipalveluja unohtuu.

Lisäksi, Istanbulin sopimuksen inklusiivisuus vähintään yhtä oleellisessa merkityksessä tarkoittaa erityisen haavoittuvien naisryhmien ja muiden erityisryhmien huomioonottamista sopimuksen toimeenpanossa. Eri-tyisryhminä sopimus mainitsee artiklan 12 liittyvässä lisämuistiotehtämissä muun muassa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt, paperittomat, vammaiset, maahanmuuttajataustaiset, huumeidenkäyttäjät ja asunnottomat väkivallan kokijat. Edellisen asetusluonnoksen ollessa lausuntokierroksella syyskuussa 2015 Amnesty totesi yhteisessä lausunnossaan Nytkis ry:n ja Naisasialiitto Unionin kanssa, että erityisryhmiä edustavien järjestöjen ja tahojen edustus on turvattava yhteensovittamiselimessä ja vähintään asetuksen perusteluissa on selkeästi nimettävä erityisryhmiä edustavat tahot. Tähän ei ole asetusluonnoksessa tullut mitään muutosta.

Positiivista on se, että asetusluonnoksen 2 §:n yleisperusteluissa mainitaan Istanbulin sopimuksen 11 artiklan velvoite eriteltyjen tilastojen tuottamisesta sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen esiintymisestä ja säännöllisten väestöpohjaisten tutkimusten tekemisestä. Viimeisimmän kansallisesta naisuhrikyselyn julkaisemisesta on jo 10 vuotta ja tarkan, vertailtavan tutkimustiedon saaminen naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyydestä olisi erittäin tärkeää.

## **2. Kansalaisjärjestöjen rooli toimikunnan kokoonpanossa**

Amnesty on pettynyt siihen, ettei itse toimikuntaan edelleenkään ehdoteta selkeästi kansalaisjärjestöjen edustusta. Asetusluonnoksen 3 § nimeää tahot, joista toimikunnassa on oltava edustajat: ulkoasianministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, Opetushallitus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Asetusluonnoksen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että toimikunta voi määrätä keskuuteensa pysyviä asiantuntijoita tai valita keskuudestaan toimialansa eri osa-alueita käsitteleviä jaostoja. Edelleen todetaan, että jaostoihin voidaan valita edustajia esimerkiksi sellaisista järjestöistä, joiden tavoitteisiin kuuluu naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunta. Käytännössä tämä jättää edellisen asetusluonnoksen tapaan järjestöjen edustuksen valinnaiseksi. Asetus tai sen perustelut eivät myöskään erittele selkeästi minkälaista päätäntä- tai toimeenpanovaltaa kyseiset, mahdolliset jaostot käyttäisivät. Toisin sanoen, asetusluonnosta ja sen perusteluja lukiessa jää epäselväksi, mikä järjestöjen tarkka rooli olisi, jos niille sellainen jaostojen tai muiden asiantuntijoiden aseman kautta annettaisiin.

Amnesty katsoi yhdessä Nytkis ry:n ja Naisasialiitto Unionin kanssa edellisen asetusluonnoksen ollessa lausuntokierroksella, että järjestöjen edustus on selkeästi kirjattava asetukseen. Lausunnossa vaadittiin, että kansalaisjärjestöjä on kuultava mahdollisimman laajasti ja varmistettava myös, että riippumattomille toimijoille ja kansalaisjärjestöille annetaan tilaisuus yhteensovittamiselimien suunnitteluun, toteuttamiseen, valvontaa ja arvioitiin Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Kansalaisjärjestöt ovat kantaneet päävastuun väkivaltaa kokeneiden erityispalvelujen suunnittelusta, kehittämisestä ja toteuttamisesta Suomessa jo vuosikymmenien ajan ja niillä on valtava määrä asiantuntemusta ja ensikäden tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan erityiskysymyksistä ja väkivaltatyön kentän haasteista ja sen puutteista. Niiden ulkopuolelle jättäminen toimikunnasta, jonka tehtävänä on sopimuksen yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja vaikutusten arviointi (asetusluonnoksen 2 § mukaisesti) on suorastaan käsittämätöntä.

Istanbulin sopimuksen artikla 7 edellyttää sopimuksen toimeenpanossa yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa ja artikla 9 velvoittaa valtiota tunnustamaan järjestön asiantuntijuuden ja vakiinnuttamaan tehokkaan yhteistyön näiden toimijoiden kanssa. Näin todetaan asetusluonnoksen perusteluissakin. Silti asetusluonnos jättää edelleen järjestöjen osallisuuden kirjaamisen puolitiehen, eikä yksilöi sitä selkeästi. Lisäksi, Istanbulin sopimuksen artiklan 1 tavoitteissa mainitaan velvoite tukea järjestöjä ja lainvalvontaviranomaisia sekä auttaa niitä toimimaan tehokkaasti yhteistyössä yhtenäisen lähestymistavan omaksumiseksi naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisessa. Järjestöjen mukaan ottaminen toimikuntaan loisi tilaisuuden lujittaa myös sopimuksen velvoittamaa yhteistyötä sekä yhtenäisten toimintalinjojen luomista väkivallan vastaisessa työssä, sopimuksen tavoitteiden mukaisesti.

### 3. Toiminnan suunnittelu ja toimijoiden tehtävät

Asetusluonnoksen 8 § ja sen perusteluissa määritellään, että toimikunta laatii itselleen vuosittaisen suunnitelman, jonka hyväksyy valtioneuvosto. Lisäksi toimikunta antaa vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan valtioneuvostolle.

Vuosittaisen suunnitelman ja kertomuksen laatiminen on sinällään kannatettavaa, mutta ei kuitenkaan riittävä toimenpide. Istanbulin sopimuksen kunnianhimoiseksi toimeenpanemiseksi tarvitaan myös pitkäjänteisempää suunnittelua, joka ei voi toimia ainoastaan vuoden lyhyissä sykleissä. Amnestyn Joku raja!-työvaliokunta on yhdessä yli 10 muun järjestön ja tahon kanssa laatinut Istanbulin sopimuksen rinnakkaistoimintaohjelman, jossa nostetaan esiin 15 päätavoitetta sopimuksen täytäntöönpanemiseksi Suomessa.<sup>1</sup> Osa kehittämistyöstä, muun muassa lainsäädännölliset muutokset, vaativat aikaa ja huolellista valmistelua. Toiminnan suunnittelun on oltava pitkälle katsovaa, kunnianhimoista ja pitkäjänteistä. Tämä voisi toimia esimerkiksi neljän vuoden tähtämellä, jonka on asetulusuunnoksessa ehdotettu toimikunnan jäsenten yhdeksi kaudeksi. Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelman on tähdättävä samantapaisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin kun edellinen, kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toimintaohjelma, integroiden kuitenkin nimenomaan sopimuksen velvoitteet lähtökohdaksi.

Lisäksi Amnesty on huolissaan tulevan toimikunnan päätösvallasta, joka ilman muuta vaikuttaa siihen miten tehokkaasti toimikunta kykenee edistämään suunniteltuja tavoitteita ja toimia. Edellisessä asetulusuunnoksessa yhteensovittamiselin oli suunniteltu kansliapäällikkötasoiseksi, mikä korosti suunnittelun elimen arvovaltaa. Nyt asetulusuunnoksessa ja sen perusteluissa mainitaan, että valtioneuvosto valitsee toimikunnan kokoonpanon neljäksi vuodeksi kerrallaan ja STM valitsee sihteeristön, joka on mitä luultavimmin Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen edustaja. Ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten edustajien asemasta ei ole mainintaa. Amnestyn näkemys on, että toimikunnan johdon on oltava riittävän korkealla, jotta päätöksiä voidaan tehokkaasti tehdä ja toimia viedä eteenpäin.

### 4. Toimikunnan resursointi

Amnesty on erittäin pettynyt siihen, ettei toimikunnalle edelleenkään ehdoteta erillistä rahoitusta. Asetulusuonnoksen perusteluissa mainitaan, että toimikunta tulisi toimimaan ilman lisämäärärahaa ja sen toimintamenot maksettaisiin STM:n määrärahoista. Istanbulin sopimuksen artikla 8 velvoittaa valtiota antamaan käyttöön riittävät voimavarat ja henkilöresurssit sopimuksen toimeenpanolle. Tähän on sisällytettävä myös toimeenpanoa koordinoiva ja sitä suunnitteleva elin. Istanbulin sopimuksen toimeenpano ja sitä kautta tulevan toimikunnan tehtäväkenttä tulee olemaan erittäin laaja ja haastava, mikäli sopimus aiotaan toimeenpanna kunnianhimoisesti. Tehtäviä ei voi jättää virkatyönä tehtäväksi, virkamiesten muiden toimien ohella.

Sillä, katsotaanko toimikunnan vaativan erillistä rahoitusta, on kauaskantoisia vaikutuksia. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toiminta on ollut systemaattisesti aliresursoitua Suomessa. Jatkuva ja systemaattinen aliresursointi on rakenteellisen syrjinnän muoto. Istanbulin sopimuksen ratifiointia pohtineen työryhmän 11. kokouksessa (maaliskuussa 2013) pohdittiin sopimuksen artiklan 10 toteutumisen edellytyksiä. Kokouksessa nostettiin esille, että ilman todellisia ja uskottavia resursseja yhteensovittamisen tehtäviä on mahdotonta suorittaa. Kokouksessa esitettiin arvio, että sopimuksen toimeenpanon tehokas koordinointi vaatii vähintään vakituisen pääsihteerin, yhden asiantuntijan ja yhden hallinnollisen sihteerin kokopäiväisen työpanoksen. STM:n oman laskelman mukaan henkilöstökustannukset olisivat vuositasolla noin 250 000 euroa. Tämä olisi minimipanos, joka tulevan toimikunnan työhön tulisi ohjata.

---

<sup>1</sup> <https://frantic.s3.amazonaws.com/amnesty-fi/2016/04/Istanbulin-varjotoimintaohjelma-AMNESTY.pdf>

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista kansallista toimintaohjelmaa vuosina 2010-2015 ei koskaan resursoitu riittävästi ja sen tuoreissa arvioissakin todetaan, osa tavoitteista jäi toteutumatta. Tuleva toimikunnan on laadittava Istanbulin sopimukselle kunnianhimoinen toimeenpanosuunnitelma, johon se tarvitsee uskottavat resurssit.

## 5. Lopuksi

Näkemyksemme mukaan toimikunnan pohjaa on laajennettava ja sen resurssit on taattava, jotta se pystyy tehokkaasti toimimaan Istanbulin sopimuksen toimeenpanon vaatimassa laajuudessa. Järjestöjen edustus on taattava selkeästi kuvaten. Toimikunnassa tulee olla riittävän korkeatasoisia virkamiehiä, jotta toimikunnan tavoitteita ja niihin tähtääviä toimia saadaan tehokkaasti vietyä eteenpäin. Toimikunnan tulee laatia kunnianhimoinen Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelma, joka kattaa pidemmän aikavälin kuin asetuksessa mainittu vuoden toimenpideohjelma.

*Kunnioittavasti,*



Pia Oksanen

Ihmisoikeustyön johtaja (vt.)

Amnesty International Suomen osasto

[pia.oksanen@amnesty.fi](mailto:pia.oksanen@amnesty.fi)

### **Lisätietoja lausunnosta antaa:**

Tanja Noponen

Asiantuntija (vt.), sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä

Amnesty International Suomen osasto

puh: 050 378 6458

[tanja.noponen@amnesty.fi](mailto:tanja.noponen@amnesty.fi)

