



Lausuntopyyntö STM049:00/2015

25.9.2015

Amnestyn, NYTKIS ry:n ja Naisasialiitto Unioni ry:n lausunto Istanbulin sopimuksen velvoittaman yhteensovittamiselimien perustamista koskevasta asetusluonnoksesta

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa. Istanbulin sopimuksen ratifiointiryhmässä mukana olleista järjestöistä myös NYTKIS ry ja Naisasialiitto Unioni ry ovat lausunnon allekirjoittajia. Lausumme kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä asetusluonnoksesta

Lausuntokierroksella oleva asetusluonnos tähtää nykyisen lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollisen virkamiestyöryhmän (LÄPE) institutionalisoimiseen (yleisperustelut, sivu 1). **Allekirjoittajat kannattavat Istanbulin sopimuksen edellyttämän yhteensovittamiselimien perustamista.** Se, miten nyt esitetty yhteensovittamiselin vastaa nykyistä LÄPE:ä toimintatavoiltaan, rakenteeltaan ja laajuudeltaan jää epäselväksi.

2. Katsaus esityksiin yhteensovittamiselimien toteuttamisvaihtoehdoista ennen Istanbulin sopimuksen voimaantuloa

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen, eli Istanbulin sopimuksen ratifiointia varten perustettiin vuonna 2012 työryhmä, jossa oli mukana laajasti sekä ministeriöiden että kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Ratifiointiryhmän 11. kokouksessa (1.3.2013) käsiteltiin sopimuksen 10 artiklan velvoitteita. Kokouksessa esitettiin kolme vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto oli LÄPE-työryhmän (lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisyn poikkihallinnollinen työryhmä) muuttaminen asetuksella vakituiseksi elimeksi. Toinen vaihtoehto oli jakaa 10 artiklan tehtävät oikeusministeriön alaisuudessa toimivalle Rikoksantorjuntaneuvostolle (RTN) tai sen alaiselle väkivaltajaostolle. Tämän vaihtoehdon yhteydessä pohdittiin myös uuden jaoston perustamista RTN:n alaisuuteen. Kolmas vaihtoehto oli, että kaikki artikla 10 mainitut tehtävät annetaan tälle uudelle, RTN:n alaisuuteen perustettavalle jaostolle.

Kokouksen tuloksena pidettiin tarkoituksenmukaisimpana perustaa erillinen elin STM:n alaisuuteen. Perustaminen vaatisi olemassa olevan LÄPE-työryhmän institutionalisoinnista. Kokous nosti esille 10 artiklan toteuttamisen edellytykset: ilman todellisia resursseja tehtäviä ei ole mahdollista suorittaa. Kokouksessa esitetyn arvion mukaan tehtäväkentän laajuus ja tehokas koordinointi vaatii elimelle vähintään vakituisen pääsihteerin, yhden asiantuntijan ja yhden hallinnollisen sihteerin työpanoksen. STM:n laskelman mukaan henkilökustannukset vuositasolla ovat 250 000 euroa.

Kokouksessa todettiin, että Istanbulin sopimuksen ratifiointi on hyvä momentum saada tällainen elin perustettua ja saada sille riittävät resurssit. Kokous päätti, että erilliselle elimelle esitetään rahoitus hallituksen esityksessä, jolloin asia menisi eduskunnan käsittelyyn budjettilakiesityksenä.

Ratifiointiryhmän muistiossa edellistä, kokouksen hyväksymää ehdotusta ei esitetty. Muistiossa todetaan että myöhemmässä vaiheessa erillisen elimen perustamista voitaisiin harkita.

Muistioon jätettiin täydentäviä lausuntoja, joissa otettiin kantaa Istanbulin sopimuksen velvoittaman yhteensovittamiselimen perustamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa omassaan, että "[...] poikkihallinnollista yhteistyötä edellyttävät toimet, kuten auttavan puhelimen rakentaminen ja sopimuksen koordinoimien toteuttaminen, edellyttävät resursseja, joita ansiokkaaseen ja perusteelliseen mietintöön ei ole riittävässä mitassa kirjattu." Myös Tasa-arvoasiain neuvottelukunta esitti omassa lausunnossaan, että "Suomeen tulee perustaa koordinaatiokeskus, josta vastaa yksi taho. Koordinaatiokeskukselle tulee varata riittävät henkilö- ja muut resurssit."

Amnesty on ottanut lausunnoissaan lukuisia kertoja kantaa yhteensovittamiselimen/koordinaatiokeskuksen puolesta. Vuonna 2006 STM julkisti työryhmäraportin, jossa esitettiin lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinoimista ja osaamisen keskittämisen malli. Työryhmä ehdotti, että Suomeen perustettaisiin lähisuhdeväkivallan ja perheväkivallan ehkäisytyön vastuuyksikkö. Yksikön päätavoitteeksi ehdotuksessa asetettiin lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisytyön koordinoimista ja näihin liittyvän asiantuntemuksen vahvistaminen. Amnesty tuki lämpimästi esitettyä ehdotusta. Tämän työryhmäraportin jälkeen Amnesty (yhdessä monien muiden järjestöjen ja tahojen kanssa) on peräänkuuluttanut raportin raamittamaan koordinaatiokeskusta – turhaan.

Allekirjoittajien näkemys on, että asetusluonnoksessa esitetty viranomaisverkostomallinen yhteensovittamiselin ei riitä, vaan tehokas Istanbulin sopimuksen edellyttämien toimien yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi vaatii tähän tehtävään keskittyvän vastuuyksikön perustamista. Vastuuyksikkö voitaisiin perustaa STM:n vuoden 2006 työryhmäraportin mallia soveltaen. Merkittävä ero edelliseen olisi se, että vastuuyksikkö keskittyisi Istanbulin sopimuksen yhteensovittamiselimen tehtäväkenttään.

3. Yhteensovittamiselimen resursointi

Esityksessä yhteensovittamiselimen taloudellisten vaikutusten arviointi on epäjohdonmukaista. Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa todetaan, että yhteensovittamiselimen työskentely ei vaadi lainkaan ylimääräisiä toimintamäärärahoja. Määrärahat esitetään otettavaksi huomioon ministeriöiden omassa suunnitelmassa ja kehyksissä. Lisäksi todetaan, että määrärahojen suuruutta ei ole mahdollista tällä hetkellä arvioida. Kuitenkin Istanbulin sopimuksen toimeenpano voi edellyttää erillisiä määrärahoja, jotka tulevat esille yhteensovittamiselimen toimintasuunnitelmassa, tekstissä kerrotaan.

Sillä, katsotaanko yhteensovittamiselimen vaativan erillisiä määrärahoja, on kauaskantoisia vaikutuksia. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaiset toimet on Suomessa systemaattisesti aliresursoitua. Tämä pätee niin järjestöjen kuin viranomaisten työhön. Jatkuva ja systemaattinen aliresursointi on yksi rakenteellisen syrjinnän muoto. Jotta yhteensovittamiselimen perustamisen yhteydessä ei uusinneta syrjintää, olisi asetustekstiin kirjattava, että perustettavalle yhteistoimintaelimelle varataan sen tehokkaan toiminnan edellyttämät resurssit. Tämä investointi johtaa väkivallan seurausten aiheuttamien kustannusten laskuun, eli säästää rahaa¹.

Aliresursointi ei koske pelkästään taloudellisia resursseja. Huomionarvoista on, että yhteensovittamiselimen perustamista koskevasta muistiosta puuttuu tehtäväkohtainen resurssiarviointi täysin. Yleisperusteluissa typistetään yhteensovittamiselimen koordinoimista ja muut laajat, vastuulliset tehtävät virkатыönä tehtäväksi. Ehdotetut jaostot on esitelty ylimalkaisesti ja niiden vastuut ovat epäselviä. Yhteensovittamiselimen menettelytapoja ei esitellä, joten niiden osalta on vaikeaa arvioida työllistävyyttä.

¹ Euroopan tasa-arvoinstituutti EIGE julkisti 10.12.2014 tutkimusraportin sukupuolittuneen väkivallan kustannuksista. Raportissa on esitetty myös Suomea koskeva arvio (s.142). Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan kustannusten arvioitiin ylittävän 2 miljardia euroa vuositasolla. Jos yhteistoimintaelin ylittää tavoitteeseensa, sen tuottamat kustannussäästöt ovat merkittävät. Suomella on velvollisuus rahoittaa yhteensovittamiselimen ja sen alaisuudessa toimivan yksikön toiminta myös muista kuin säästösyistä. Naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus, joka tuottaa kärsimystä kaikille Suomen alueella eläville ihmisille. Tämän kärsimyksen vähentäminen on oltava kärkihankkeemme.

Allekirjoittajat pitävät erittäin tärkeänä että yhteensovittamiselimelle varataan riittävät voimavarat: asiantunteva henkilöstö, hyvät työskentelyolosuhteet ja taloudelliset resurssit. Vain näiden reunaehtojen täytyessä elin voi suoriutua tehtävistään Istanbulin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti.

4. Kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen rooli yhteensovittamiselimien kokoonpanossa

Yhteensovittamiselimien painoarvoa korostaa se, että johto on kansliapäällikkötasoinen. Kokoonpano ei kuitenkaan muutoin vielä vastaa Istanbulin sopimuksen velvoitteita.

Istanbulin sopimus edellyttää laaja-alaisten ja yhteen sovitettujen toimintaperiaatteiden toteuttamista yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Yleissopimuksen artiklassa 9 vaaditaan järjestöjen asiantuntemuksen huomioon ottamista ja väkivallan vastaiseen työhön erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen tukemista. Myös artiklassa 7 edellytetään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Yhteensovittamiselimien perusteluissa ja asetusluonnoksessa ei huomioida järjestöjen asiantuntemusta lainkaan.

Luonnoksessa todetaan, että järjestöt otetaan tiiviisti mukaan Istanbulin sopimuksen kansalliseen toimeenpanoon. Jo se, että järjestöiltä ei pyydetty lausuntoja yhteensovittamiselimien perustamisesta, saa epäilemään, että kirjoittamalla näin voidaan kuitata järjestöt huomioiduksi. Tosiasiassa järjestöille ei mallissa ole virallista asemaa. Yleisperustelujen sivulla 6 todetaan, että järjestöyhteistyötä tehdään verkostokokouksin virkamieskoordinaattorin/yhteensovittamiselimien kanssa. Tämä jättää käytännössä järjestöjen mukaan ottamisen valinnanvaraiseksi². Käytännössä vaikutus on päinvastainen kuin mitä tekstissä esitetään: järjestöjen asiantuntijuutta ei tunnusteta eikä vaikutusmahdollisuuksia anneta.

Järjestöt tuottavat tietoa Istanbulin sopimukseen sisältyvän väkivallan muodoista ja laadusta tukipalveluseurannan kautta. Tämän tiedon tehokas käyttöön ottaminen on yksi lisäperuste järjestöjen nimeämiselle ja roolin vahvistamiselle yhteensovittamiselimessä.

Istanbulin sopimus on inklusiivinen. Erityisryhmiä edustavien järjestöjen ja tahojen edustus on turvattava myös yhteensovittamiselimessä. Perusteluissa ei mainita nimeltä erityisryhmiä, vaikka nimeäminen on tärkeää.

Allekirjoittajien näkemys on, että erityisryhmät on nimettävä ja huomioitava yhteensovittamiselimintä perustettaessa.

Allekirjoittajat katsovat, että STM:n on kuultava järjestöjä mahdollisimman laajasti ja varmistettava myös se, että riippumattomille toimijoille ja kansalaisjärjestöille annetaan mahdollisuus osallistua yhteensovittamiselimien suunnitteluun, toteuttamiseen, valvontaan ja arviointiin Istanbulin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Asetukseen on kirjattava selkeästi järjestöjen edustus.

Järjestöjen lisäksi yhteensovittamiselimien perusteluissa ei ole huomioitu kuntasektorin roolia. Kuntasektorin on oltava edustettuna yhteensovittamiselimessä, sillä kunnat toteuttavat merkittävässä määrin naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä.

Kolmas taho, jolle ei ole varattu roolia yhteensovittamiselimessä on akateeminen tutkimuskeskittä. Istanbulin sopimuksen artiklassa 11 on kuvailtu vaadittavan datan ja tutkimuksen tarpeet laajasti. Tekstissä todetaan, että tilastoseurannan lisäksi naisiin kohdistuvan väkivallan syitä ja seurauksia on tutkittava: tämän tyyppisen laadullisen tutkimuksen toteuttajaksi profiloitu akateeminen tutkimuskeskittä. Yliopistoissa toteutettavalla tutkimuksella ja sitä kautta tutkijoilla on oltava rooli yhteensovittamiselimessä.

² Ehdotus ihmiskaupan vastaisen toiminnan koordinaatiomallista oli alkutalvesta lausuntokierroksella; myös Amnesty, NYTKIS ja Naisasialiitto Unioni antoivat lausunnon ehdotukseen. Koordinaatiomalliehdotukseen sisältyi esitys siitä, miten yhteistyö järjestöjen ja viranomaisten välillä toimisi rakenteen puitteissa.

5. Tehtävien tehokas toteuttaminen vaatii hyvää suunnittelua

Tehokas koordinointi alkaa hyvästä suunnittelusta. Perustelut ja asetusluonnos ovat tältä osin kesken. Koordinaattorin tehtäviä ei määritellä missään, yhteensovittamiselimien menettelytapoja ei kuvailla lainkaan tai kuvataan ylimalkaisesti. Toimivaltakysymykset jäävät auki. Perusteluissa kuvaillaan tehtäviä, jotka eivät kuulu yhteensovittamiselimelle vaan esimerkiksi ulkoministeriölle.

Kokoonpanoa (ml. jaostot ja yksikkö), toimintaa ja menettelyä havainnollistaisi kaavio, jossa kaikki eri elementit on kuvattu. Toiminta- ja menettelytapojen havainnollistaminen prosessikaaviolla helpottaisi sen arvioimista, vastaako toiminta Istanbulin sopimuksen velvoitteita. Nyt lausuntokierroksella oleva perustelumuuha ei ole riittävän selkeä jotta tehtäväkohtaista arviota voisi tehdä.

Allekirjoittajat katsovat, että yhteensovittamiselimien perusteluihin ja asetukseen tulee määritellä koordinaattorin, sihteerin ja sihteeristön tehtävät. Menettelytavat vaativat myös esittelyn, mikä vahvistaa yhteensovittamiselimien mandaattia. Toimivaltakysymykset on syytä ratkaista mahdollisimman pian ja selkeästi.

6. Yhteensovittamiselimien toimintaa ohjaamaan Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelma.

Istanbulin sopimuksen tehokas implementaatio vaatii toimeenpano-ohjelmaa. Yhteensovittamiselimien perusteluissa mainitaan, että elimelle laaditaan toimintasuunnitelma. Allekirjoittajien kanta on, että Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelma on laadittava viipymättä, sille on osoitettava riittävä rahoitus ja resurssit ja sen on ohjattava perustettavan yhteensovittamiselimien toimintaa.

Lopuksi:

Asetusluonnoksen ja perustelujen antama kuva yhteensovittamiselimistä, joka muodostuu poliitikoista ja eri ministeriöiden ja tahojen viranhaltijoista, ei ole rakenteeltaan tai resurssiltaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukainen. Yhteensovittamiselimien pohjaa on laajennettava, resurssit on taattava, menettelytavoista sovittava ja yhteensovittamiselimien tueksi on perustettava Istanbulin sopimuksen mandaatin mukainen koordinaatio- ja kehittämissyksikkö. Yhteensovittamiselimien toimintaa ohjaamaan on laadittava kunnianhimoinen Istanbulin sopimuksen toimeenpano-ohjelma.

Amnesty International Suomen osasto

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

NYTKIS ry

Johanna Pakkanen, pääsihteeri

Naisasialiitto Unioni ry

Milla Pyykkönen, pääsihteeri

Lisätietoja:

Pia Puu Oksanen, asiantuntija, sukupuoleen ja seksuaalisuuteen perustuva syrjintä
Amnesty International Suomen osasto

040-833 11 40

pia.oksanen@amnesty.fi