



18.04.2011

MÄÄRÄAIKA: 19.5.2011

Jakelussa mainitut

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.04.2011

INRIKESMINISTERIET

Viite

Asia

**YK; kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus; Suomen seitsemäs määräaikaishavainto**

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) tuli Suomessa voimaan 1986 (SopS 68/1986) ja sitä yksilövalitusoikeudella täydentävä valinnainen pöytäkirja 2001 (SopS 21/2001).

Yleissopimuksella perustettu naisten syrjinnän poistamista käsittelevä (CEDAW-) komitea seuraa yleissopimusvelvoitteiden toteutumista sopimusvaltioissa. Sopimusvaltioilla on velvollisuus antaa komitealle joka neljäs vuosi raportti yleissopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta.

Suomi toimitti kuudennen raporttinsa lokakuussa 2007 ja yhdistetty viidennen ja kuudennen raportin käsittely pidettiin komiteassa heinäkuussa 2008 (loppupäätelmät liitteenä). Suomi toimitti heinäkuussa 2010 komitealle sen pyytämät yksityiskohtaiset tiedot loppupäätelmien kappaleessa 16 annettujen naiseen kohdistuvaa väkivaltaa koskevien suositusten täytäntöönpanosta. Suomen seitsemäs raportti tulee toimittaa komitealle lokakuussa 2011.

YK:n uudistettujen raportointiohjeiden (liitteenä) mukaan määräaikaishavainto enimmäispituus on 40 sivua (1,5 rivin välillä). Lisäksi määräaikaishavaintoon voi liittää liitteitä. Seitsemäs raportointijakso kattaa aikavälin lokakuusta 2007 raportointihetkeen saakka.

Jakelussa mainittuja pyydetään laatimaan lausunnot kattavasti kokohallinnonalansa osalta.

Lausunnot pyydetään jakamaan sisällöllisesti siten, että kustakin lausuttavasta asiakohdasta ilmenee komitean loppupäätelmien ja suositusten johdosta esittämien huolenaiheiden korjaamiseksi jo toteutetut sekä ne toimenpiteet, joihin on ryhdytty tai ollaan ryhtymässä

- 1) säädöstoimenpiteiden ja muiden oikeudellisten uudistusten ja
- 2) käytännön konkreettisten toimenpiteiden osalta sekä
- 3) käytetyt henkilö- ja määräraharesurssit asiakohdittain.

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan asiakohdittain, mikäli mahdollista, toteutuneiden toimenpiteiden ja käytännön toimien vaikutuksia Suomelle esitettyjen huolenaiheiden korjaamisessa sekä tältä pohjalta johtopäätöksiä tulevien toimenpiteiden painopisteistä.

Tämän lisäksi pyydetään ilmoittamaan hallinnonalan kokonaisbudjetti komitean kattaman toimintaympäristön osalta.

Lausunnoissa tulisi huomioida asiakohdittain myös erityisen haavoittuvien ryhmien, kuten esimerkiksi vammaisten ja maahanmuuttajanaisten asema erikseen.

Lausunnot pyydetään laatimaan siten, että niissä käsiteltävät asiat kattavat koko Suomen alueellisesti. Lisäksi pyydetään toimittamaan erityisiä tilastotietoja raportoinnin kannalta keskeisimmissä asiakokonaisuuksissa sukupuolijakauman sisältäen.

Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on Suomen kuudennen määräaikaisraportoinnin jälkeen antanut seuraavat suositukset: yleissuositus 26, joka koskee naispuolisia siirtotyöläisiä; yleissuositus 27, joka koskee vanhempien naisten ihmisoikeuksien suojelemista sekä yleissuositus 28 joka koskee sopimuspuolten pääasiallisia velvoitteita yleissopimuksen 2 artiklan nojalla. Lausunnoissa pyydetään huomioimaan yllä mainittujen suositusten keskeinen sisältö (liitteenä yleissuositukset 26-28).

Aiemmin komitealle toimitettua tietoa ei tulisi lausunnoissa toistaa. Säädösviittaukset pyydetään toimittamaan myös englanninkielisinä. Liitetiedostoina voi toimittaa erityisesti asian kannalta merkityksellisiä tilastotietoja.

Ulkoasiainministeriö huomauttaa myös, että CEDAW- komitean lisäksi Suomi on sitoutunut muun muassa Universal Periodic Review -raportoinnin yhteydessä poistamaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen raportoinnin yhteydessä on käsitelty CEDAW -komitean toimialaan kuuluvia kysymyksiä.

Seitsemännen määräaikaisraportin laadintaa varten ulkoasiainministeriö pyytää jakelussa mainittuja lausumaan yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta Suomessa yllä mainitut seikat huomioiden viimeistään 19.5.2011 mennessä alla oleva huomioiden. Lausunnot liitteineen pyydetään toimittamaan osoitteella

Ulkoasiainministeriö  
Oikeuspalvelut  
Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö (OIK-40)  
PL 411  
00023 Valtioneuvosto

Sekä sähköisesti word- muodossa osoitteella [oik-40@um.fi](mailto:oik-40@um.fi). Lisätietoja antaa tarvittaessa lainsäädäntöneuvos Marjatta Hiekka puh 160 55 298.

Yksikönpäällikkö



Arto Kosonen

Lainsäädäntöneuvos



Marjatta Hiekka

Jakelu: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia; oikeuskanslerinvirasto; valtioneuvoston kanslia; oikeusministeriö; sisäasiainministeriö; työ- ja elinkeinoministeriö; sosiaali- ja terveysministeriö; opetus- ja kulttuuriministeriö; puolustusministeriö; valtiovarainministeriö; liikenne- ja viestintäministeriö; tasavaltuutetun toimisto; vähemmistövaltuutetun toimisto; lapsiasiavaltuutetun toimisto; tasavaltuutetun toimisto; romani- ja sähkötöiden neuvottelukunta/STM; romani- ja sähkötöiden neuvottelukunta/STM; etnisten suhteiden neuvottelu-

kunta/TM; kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta/UM; Valtakunnallinen vammaisneuvosto/STM; Saamelaiskäräjät; Kirkkohallitus/Suomen Ev.-lut. kirkko; Kirkollishallitus/Suomen ortodoksi-kirkko; Valtion työmarkkinalaitos/VM; Kunnallinen työmarkkinalaitos; Tilastokeskus; Naisjärjestöjen Keskusliitto; NYTKIS ry; Unioni Naisasialiitto Suomessa; Suomen YK-liitto; Suomen UN Women; Monika-naiset ry; Ihmisoikeusliitto; Amnesty International - Suomen osasto; Vammaisfoorumi; Pakolais-neuvonta; Rikosuhripäivystys; Suomen Romaniyhdistys; SAK; STTK; Akava; Elinkeinoelämän keskusliitto EK; Kehitysyhteistyön palvelukeskus; Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry; Suomen Kuntaliitto; Suomen naistutkimuksen seura; Yksinhuoltajien ja yhteishuoltajien liitto; Ensi- ja turvakotien liitto; PRO-tukipiste ry; Seksialan liitto SALLI ry; professori Johanna Niemi; professori Terttu Utriainen; professori Kevät Nousiainen; professori Merja Pentikäinen; professori Elina Pirjatan-niemi; professori Niklas Bruun

**Liitteet**

-Suomen 5 -6 määräaikaissäraporttia koskevat loppupäätelmät, uudet raportointiohjeet sekä yleissuosituksot nrot 26-28

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

**Oikeuspalvelu**

OIK-40

Marjatta Hiekka

---

|           |                                         |
|-----------|-----------------------------------------|
| Asiasanat | NAISTEN OIKEUDET, IHMISOIKEUSSOPIMUKSET |
|-----------|-----------------------------------------|

|        |        |
|--------|--------|
| Hoitaa | OIK-40 |
|--------|--------|

|           |     |
|-----------|-----|
| Hoitaa UE | GEN |
|-----------|-----|

Koordinoi

Tiedoksi

OIK-01; POL-01; POL-02; POL-40  
ENE; WET; YKE

---

Laatija jakanut

---

**Alkuperäinen: englanti**

**Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea  
41. istunto  
30.6.-18.7.2008**

**Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät: Suomi**

1. Komitea käsittelee Suomen viidennen ja kuudennen määräaikaisselvityksen (asiakirjat CEDAW/C/FIN/5 ja CEDAW/C/FIN/6) 841. ja 842. kokouksessaan 9. heinäkuuta 2008 (ks. asiakirjat CEDAW/C/SR.841 ja CEDAW/C/SR.842). Komitean asiakohdat ja esittämät kysymykset sisältyvät asiakirjaan CEDAW/C/FIN/Q/6 ja Suomen hallituksen vastaukset asiakirjaan CEDAW/C/FIN/Q/6/Add.1.

#### **Johdanto**

2. Komitea kiittää sopimusvaltiota sen viidennestä ja kuudennesta määräaikaisselvityksestä, joissa noudatettiin komitean ohjeita määräaikaisselvitysten laadinnasta ja otettiin huomioon sen aikaisemmat loppupäätelmät. Komitea kiittää sopimusvaltiota myös sen kirjallisista vastauksista ennen komitean istuntoa kokoontuneen työryhmän esittämiin kysymyksiin samoin kuin sen suullisista vastauksista ja lisäselvityksistä komitean suullisiin kysymyksiin.

3. Komitea kiittää sopimusvaltiota sen asettamasta valtuuskunnasta, jota johti ulkoasiainministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikön päällikkö ja johon kuului edustajia eri ministeriöistä ja muista virastoista sekä kansanedustajia. Komitea toteaa arvostavansa sitä suoraa, avointa ja rakentavaa keskustelua, joka käytiin valtuuskunnan ja komitean jäsenten välillä.

#### **Myönteiset näkökohdat**

4. Komitea kiittää sopimusvaltiota sen toteuttamista lainsäädäntöuudistuksista, joiden tarkoituksena on poistaa naisten syrjintää ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Erityisesti komitea toteaa myönteisesti vuonna 2005 toteutetun naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain uudistuksen, jolla kiellettiin välillinen syrjintä, ulotettiin kiintiösäännös koskemaan kuntien välisen yhteistoiminnan elimiä ja asetettiin todistustaakka vastaajalle. Komitea myös kiittää sopimusvaltiota myös vuonna 2004 tapahtuneesta yhdenvertaisuuslain säätämisestä. Tällä lailla luotiin yleinen kehys henkilöiden yhdenvertaiselle kohtelulle työ- ja elinkeinoelämässä rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatta.

5. Komitea pitää myönteisinä sopimusvaltion nais- ja tyttökaupan torjumiseksi toteuttamia toimenpiteitä. Näihin kuuluvat muun muassa äskettäinen kansallinen ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma, mahdollisuus myöntää oleskelulupa ihmiskaupan uhreille sekä se, että Suomi ratifioi vuonna 2006 kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden

Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta.

6. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että Suomessa naisten osuus kansanedustajista on 42 prosenttia ja ministereistä 60 prosenttia. Nämä osuudet ovat maailman korkeimpien joukossa.

7. Komitea onnittelee sopimusvaltiota sen kansainvälisistä avustushjelmista ja kahdenvälisistä yhteistyöohjelmista, joilla pyritään edistämään ja turvaamaan naisten oikeuksia. Komitea myös onnittelee sopimusvaltiota sen kansallisista ja kansainvälisistä pyrkimyksistä tehostaa naisia, rauhaa ja turvallisuutta koskevan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 (2000) täytäntöönpanoa.

### **Tärkeimmät huolenaiheet ja suositukset**

8. Komitea muistuttaa sopimusvaltion velvollisuudesta panna kaikki yleissopimuksen määräykset täytäntöön järjestelmällisesti ja jatkuvasti, ja katsoo, että sopimusvaltion on kiinnitettävä ensisijaista huomiota nyt käsiteltävissä loppupäätelmissä esitettyihin huolenaiheisiin ja suosituksiin seuraavan määräaikaisraportin antamiseen asti. Näin ollen komitea kehottaa sopimusvaltiota täytäntöönpanotoimissaan keskittymään loppupäätelmissä määritettyihin alueisiin sekä raportoimaan toteuttamistaan toimista ja saavuttamistaan tuloksista seuraavassa määräaikaisraportissaan. Komitea kehottaa sopimusvaltiota toimittamaan nämä loppupäätelmät kaikille toimivaltaisille ministeriöille sekä eduskunnalle ja oikeuslaitokselle niiden täysimittaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

### **Sukupuolten tasa-arvoa koskevan lainsäädännön uudistaminen**

9. Komitea panee merkille hallituksen äskettäisen aloitteen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi sekä uudistuksen vaihtoehtoja valmistelevaan asetetun toimikunnan perustamisesta. Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja yhdenvertaisuuslain yhdistäminen saattaisi johtaa naisten syrjintäkysymyksen näkyvyyden vähentymiseen, mukaan lukien sen monialainen luonne, ja vastaavasti naisten suojelun heikentymiseen. Komitea on myös huolestunut siitä, että tällainen yhdistäminen saattaisi johtaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseen tarkoitettujen voimavarojen vähentymiseen ja aiheuttaa tarpeeseen priorisoida eri syrjintäperusteiden välillä.

10. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan, että naisten syrjintäkysymys, mukaan lukien sen monialaisuus, saa riittävää näkyvyyttä ja huomiota tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustyössä ja tämän lopputuloksessa. Komitea suosittelee myös, että valvonta- ja seurantaviranomaisille, erityisesti vähemmistövaltuutetulle ja tasa-arvovaltuutetulle, annetaan lisävoimavaroja kaikkien mahdollisten uusien tehtävien hoitamista varten.

### **Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen**

11. Komitea suhtautuu myönteisesti sopimusvaltion pyrkimyksiin varmistaa, että sukupuolinäkökulma on valtavirtaistettu alusta alkaen kaikessa lainvalmistelussa ja talousarviomenettelyssä ja kaikissa muissa keskeisissä hankkeissa sekä, samoin kuin siihen, että sopimusvaltiossa otetaan huomioon tasa-arvonäkökohdat talousarvioita laadittaessa. Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, ettei valtavirtaistamisstrategian käytön koordinoitua ja tehokasta seurantaa ja valvontaa eri virastojen ja kaikkien tasojen politiikoissa ja ohjelmissa ole varmistettu.

**12. Komitea suosittelee, että luodaan korkealla hallitustasolla riittävät voimavarat omaava järjestelmä, joka aktiivisesti ottaa vastuun ja johtavan roolin sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisstrategian täytäntöönpanon koordinoimiseksi koko muun valtionhallinnon politiikoissa ja ohjelmissa kaikilla hallinnon tasoilla, ja jolla järjestelmällä varmistetaan saavutettujen tulosten tehokas valvonta ja arviointi. Komitea myös kannustaa sopimusvaltiota luomaan tällaisen järjestelmän varmistaakseen, että yleissopimusta koskevaa tietoa saataisiin tehokkaasti edistettyä kaikilla hallitustasoilla ja -sektoreilla naisten ja miesten välisen oikeudellisen ja tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.**

#### **Yleissopimuksen ja valinnaisen pöytäkirjan näkyvyys**

**13. Komitea panee merkille, että ulkoasiainministeriön verkkosivuilta on saatavissa tietoa yleissopimuksesta ja sen valinnaisesta pöytäkirjasta. Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että Suomessa ei olla yleisesti tietoisia yleissopimuksesta, sen valinnaisessa pöytäkirjassa määrätystä menettelyistä, joilla naisten oikeuksien loukkauksiin voidaan puuttua, komitean yleissopimusta auktoritatiivisesti tulkitsevista yleisluontoisista suosituksista eikä komitean kannanotoista yksilövalitusasioissa ja tutkintatapauksissa.**

**14. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio ryhtyy yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 13 artiklaan perustuvan veloitteensa mukaisesti konkreettisiin toimenpiteisiin tehdäkseen yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan laajalti tunnetuksi ja hankkiakseen niille julkisuutta sekä helpottaakseen tiedon saantia yleisluontoisista suosituksista sekä komitean kannanotoista ja suosituksista yksilövalitusasioissa ja tutkintatapauksissa.**

#### **Naisiin kohdistuva väkivalta**

**15. Komitea huomioi sopimusvaltion toteuttamat eri pyrkimykset naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi, kuten mahdollisuuden määrätä lähestymiskielto samassa taloudessa asuville henkilöille. Komitea on kuitenkin edelleen huolestunut naisiin kohdistuvan väkivallan suuresta yleisyydestä, mukaan lukien perheväkivallan uhreina kuolleiden naisten korkeasta lukumäärästä, seksuaalisesta häirinnästä, kokonaisvaltaisen strategian puuttumisesta kaikenlaisen naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi ja sellaisen tehokkaan institutionaalisen järjestelmän puuttumisesta, jollaisella hallitustasolla koordinoitaisiin, seurattaisiin ja arvioitaisiin toimia tämän suuren ongelman estämiseksi ja käsittelemiseksi. Komitea on huolestunut myös siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntapolitiikassa käytetään sukupuolineutraalia kieltä, mikä heikentää näkemystä siitä, että tämä väkivalta selvästi ilmentää naisten syrjintää. Lisäksi komitea on huolestunut siitä, että uusi sovittelumenettely saattaa johtaa siihen, että väkivaltaa kokeneet naiset joutuvat uudelleen väkivallan uhreiksi. Komitea pitää valitettavana, että turvakotien lukumäärä, joista monet ovat kansalaisjärjestöjen perustamia ja toimivat niiden aloitteesta, ei riittävä naisten tarpeisiin nähden, ei numerollisesti eikä toimintamuotonsa osalta.**

**16. Komitea kehottaa sopimusvaltiota tehostamaan pyrkimyksiään kaikenlaisen naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan, mukaan lukien perheväkivallan, estämiseksi ja käsittelemiseksi komitean yleisluontoisen suosituksen nro 19 ja sopimusvaltion ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun yhteydessä antaman lupauksen (A/HRC/WG.6/1/FIN/4, 50. kohta) mukaisesti. Lisäksi komitea kehottaa sopimusvaltiota kiireellisesti saamaan aikaan kokonaisvaltaisen strategian tai toimintasuunnitelman ja kampanjan kaikenlaisen naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan estämiseksi ja poistamiseksi**

sekä luomaan tehokkaan institutionaalisen ministeritasoisen järjestelmän koordinoimaan, seuraamaan ja arvioimaan toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta. Komitea suosittelee, että sopimusvaltio tekee selvityksiä ja seuraa tiiviisti sovittelusta annetun uuden lain täytäntöönpanoa varmistaakseen, että sovittelumenettelyn toteuttamisessa kunnioitetaan ja edistetään naisten ihmisoikeuksia ja ettei se johda rikoksentehtäjäiden välttymiseen syytteeltä. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan, että väkivallan uhreiksi joutuneille naisille on tarjolla riittävä määrä turvakoteja, joissa on asiantunteva henkilöstö ja joita varten on osoitettu asianmukaiset taloudelliset voimavarat. Lisäksi komitea suosittelee, että turvakodeissa noudatetaan tiukkoja salassapitomenettelyjä uhrin henkilöllisyyden ja turvakotien sijainnin salaamiseksi. Komitea kehottaa sopimusvaltiota ryhtymään toimenpiteisiin seksuaalisen häirinnän säätämiseksi rangaistavaksi lainsäädännössään.

## **Naiskauppa ja prostituutio**

17. Komitea panee merkille, että seksipalvelujen ostaminen ihmiskaupan ja parituksen uhreilta on säädetty rangaistavaksi vuonna 2005 hyväksytyllä lainmuutoksella. Komitea pitää kuitenkin valitettavana tiedon ja tilastotiedon puutetta prostituution esiintymisestä sopimusvaltiossa, mukaan lukien hieromalaitosten piiloprotituutio. Komitea on huolestunut ihmiskaupan vastaisten toimintasuunnitelmien määrän kasvusta ja niiden välisen koordinaation puutteesta.

18. Komitea pyytää sopimusvaltiota antamaan seuraavassa määräaikaissäraportissaan täydelliset tiedot ja tilastotiedot sekä meneillään olevan naisten prostituution hyväksikäyttöä koskevan tutkimuksen tulokset, mukaan lukien hieromalaitosten piiloprotituutio, ja esittämään arvion lainsäädännön siihenastisesta täytäntöönpanosta. Sopimusvaltiota kannustetaan laatimaan edelleen strategioita ja ohjelmia, joilla ehkäistään naisia ryhtymästä prostituoiduiksi, sekä luomaan kuntoutus- ja tukiohjelmia niistä naisista ja tyttöjä varten, jotka haluavat lopettaa prostituoituna toimimisen, mukaan lukien tieto vaihtoehtoisista toimeentulokeinoista ja niistä koskeva tuki. Komitea pyytää sopimusvaltiota tehostamaan yhteistyötä niiden toimijoiden välillä, jotka vastaavat ihmiskaupan vastaisten toimintasuunnitelmien seurannasta, muun muassa koordinoinnista alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa.

## **Viestimien ja mainonnan stereotypiat**

19. Komitea on huolestunut siitä, että sopimusvaltiossa tapahtuva joukkoviestintä ja mainonta sisältävät yhä enemmän pornografiaa ja että yliseksualisoitu naiskuva voimistaa olemassa olevia stereotypioita naisista seksiohjeina ja heikentää tyttöjen itsetuntoa.

20. Komitea kehottaa sopimusvaltiota vahvistamaan strategioitaan pornografian ja seksuaalisuuden torjumiseksi joukkoviestinnässä ja mainonnassa sekä raportoimaan näiden strategioiden tuloksista seuraavassa määräaikaissäraportissaan. Komitea pyytää sopimusvaltiota ryhtymään ennakoiviin toimenpiteisiin varmistaakseen, että joukkoviestintä ja reportaasit ovat syrjimättömiä ja edistävät myönteisiä mielikuvia tytöistä ja naisista, sekä lisäämään tietoisuutta näistä asioista viestintien omistajien ja muiden asianomaisten viestintäalan toimijoiden piirissä.

## **Yhdenvertainen osallistuminen poliittiseen ja julkiseen toimintaan**

21. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan sisältyneillä toimenpiteillä on saatu lisäyksiä naisten määrää valtionoyhtiöiden ja valtion osakkuusyritysten hallituksissa. Se on kuitenkin edelleen huolestunut siitä, että naisten prosenttimääräinen osuus korkeissa



asemissa on vähäinen varsinkin yksityisellä sektorilla, tiedemaailmassa ja diplomaattikunnassa. Komitea panee merkille, ettei maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten osallistumisesta poliittiseen ja julkiseen toimintaan ja tiedemaailman toimintaan ole tilastotietoja.

**22. Komitea kehottaa sopimusvaltiota tehostamaan toimenpiteitään korkeisiin asemiin nimitettävien naisten lukumäärän kasvun edistämiseksi, erityisesti tiedemaailmassa ja yksityisellä sektorilla. Se suosittelee ottamaan käyttöön ennakoivia toimenpiteitä, joilla rohkaistaan naisia enemmän hakemaan korkeita virkoja ja toimia, sekä naisten ja miesten tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi kannustaa sopimusvaltiota hyödyntämään ja tehokkaasti toteuttamaan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen ja komitean yleisluontoisen suosituksen nro 25 mukaisia väliaikaisia erityistoimia. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan, että naisten edustus poliittisissa ja julkisissa elimissä kuvastaa täysimittaisesti väestön monimuotoisuutta ja käsittää myös maahanmuuttaja- ja vähemmistönaiset. Se pyytää sopimusvaltiota seuraavassa määräaikaisraportissaan antamaan tilasto- ja muuta tietoa naisten, mukaan lukien maahanmuuttaja- ja vähemmistönaisten, edustuksesta poliittisessa ja julkisessa toiminnassa, tiedemaailmassa ja diplomaattikunnassa.**

## **Koulutus**

23. Komitea panee huolestuneena merkille, että varhaiskasvatuksesta puuttuu sukupuolinäkökulma ja että opetussuunnitelmat ja oppimateriaalit ovat yleisesti sukupuolineutraaleja. Lisäksi se toteaa huolestuneena suuren määrän tyttöjä kokevan seksuaalista häirintää kouluissa ja asianmukaisen opettajakoulutuksen puutteen tämän ilmiön käsittelemiseksi.

**24. Komitea kehottaa sopimusvaltiota tarkistamaan opetussuunnitelmat perusteellisesti sekä ottamaan käyttöön sellaiset sukupuolisensitiiviset opetussuunnitelmat ja -menetelmät, joilla puututaan naisten syrjinnän rakenteellisiin ja kulttuurisiin syihin. Lisäksi se pyytää sukupuolirikosten ja sensitiivisyysopetuksen sisällyttämistä erottamattomaksi ja olennaiseksi osaksi kaikkeen opettajakoulutukseen.**

## **Työllisyys**

25. Komitea on edelleen huolestunut naisten epäedullisesta työmarkkina-asemasta, joka näkyy siinä, että työmarkkinat ovat sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti merkittävästi eriytyneet naisten ja miesten välillä. Lisäksi komitea on huolestunut jatkuvasta sukupuoleen perustuvasta 20 prosentin palkkaerosta, naisten suuremmasta määrästä määräaikaisissa työsuhteissa, naisten laittomasta irtisanomisesta raskauden ja synnytyksen perusteella sekä vanhempainlomaa ottavien miesten vähäisestä lukumäärästä.

**26. Komitea kehottaa sopimusvaltiota priorisoimaan naisten tosiasiallisen tasa-arvon aikaansaamista työmarkkinoilla miesten kanssa, jotta yleissopimuksen 11 artiklaa täydellisesti noudatettaisiin. Se suosittelee, että sopimusvaltio ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin, mukaan lukien yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen ja komitean yleisluontoisen suosituksen nro 25 mukaiset väliaikaiset erityistoimet, sekä vertikaalisen että horisontaalisen sukupuolisegregaation poistamiseksi, naisten ja miesten välisen palkkaeron lopettamiseksi, samoin kuin toimenpiteisiin raskauden ja synnytyksen perusteella tapahtuvien naisten laittomien irtisanomisten estämiseksi. Lisäksi komitea suosittelee, että sopimusvaltio pyrkii edelleen varmistamaan perhe- ja työvelvoitteiden yhteensovittamisen ja edistämään koti- ja perhevelvollisuuksien tasapuolista jakautumista naisten ja miesten kesken, mukaan lukien sellaisten kannustimien kehittäminen, jotka rohkaisevat useampia miehiä käyttämään vanhempainlomaa.**

## **Tyttöjen terveys**

27. Komitea ilmaisee huolensa tyttöjen mielenterveystilanteen heikentymisestä, mukaan lukien masennus, syömishäiriöt ja lisääntynyt alkoholin ja huumeiden käyttö. Komitea on erityisen huolestunut tyttöjen itsemurhien suuresta määrästä.

28. Komitea kehottaa sopimusvaltiota tarpeellisiin toimenpiteisiin, joilla puututaan tyttöjen mielenterveyden heikentymiseen, estetään ja torjutaan alkoholin ja huumeiden käyttöä sekä ehkäistään tyttöjen itsemurhia. Se suosittelee myös murrosikäisille tytöille suunnattavia valistus- ja koulutuskampanjoita, toteuttavaksi erityisesti joukkoviestinten avulla.

## **Maahanmuuttajanaiset**

29. Komitea on huolestunut siitä, että maahanmuuttajanaiset kohtaavat edelleen moninkertaista syrjintää, muun muassa koulutukseen pääsyssä ja työhönotossa ja terveydenhuoltopalveluissa. Se on erityisen huolestunut maahanmuuttajanaisten korkeasta työttömyysasteesta. Se on huolestunut myös siitä, että maahanmuuttajanaiset voivat olla erityisen alttiita köyhyydelle ja väkivallan eri muodoille, mukaan lukien perheväkivalta ja sukuelinten silpominen, ja että heillä on vaikeuksia saada koulutustaan, kokemustaan ja pätevyyttään vastaavia töitä.

30. Komitea kehottaa sopimusvaltiota jatkuvasti tarkastelemaan ja huolellisesti seuraamaan lainsäädäntönsä ja politiikkansa vaikutuksia maahanmuuttajanaisten kannalta, jotta tämä voi tarvittaessa tehokkaasiin korjaaviin, näiden naisten tarpeita vastaaviin toimenpiteisiin, mukaan lukien sukupuolinäkökulman selkeä huomioon ottaminen toteutettaessa hallituksen maahanmuuttopoliittista ohjelmaa. Lisäksi se kehottaa sopimusvaltiota säännöllisin ja kattavin tutkimuksin selvittämään maahanmuuttajanaisten syrjintää sekä kokoamaan tilastoja heidän asemastaan työmarkkinoilla, koulutuksessa ja terveydenhuollossa ja mahdollisesti kokemistaan väkivallan muodoista, samoin kuin antamaan seuraavassa määräaikaissäraportissa tätä koskevaa tietoa.

## **Romaninaiset**

31. Komitea panee merkille toimenpiteet, joilla sopimusvaltio on parantanut romaninaisten tietoisuutta oikeuksistaan ja integroitumisestaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Se on kuitenkin edelleen huolestunut siitä, että nämä naiset jatkuvasti kohtaavat moninkertaista sekä sukupuoleen että etniseen taustaan perustuvaa syrjintää, mikä ilmenee muun muassa korkeana työttömyysasteena, vaikeuksina saada palveluja ja sisäisenä syrjintänä heidän omissa yhteisöissään.

32. Komitea kehottaa sopimusvaltiota toteuttamaan tehokkaita toimenpiteitä poistaakseen romaninaisten syrjinnän ja parantamaan heidän mahdollisuuksiaan nauttia ihmisoikeuksista. Se kannustaa sopimusvaltiota ryhtymään ennakoiviin toimenpiteisiin estääkseen romaninaisten syrjinnän sekä heidän omissa yhteisöissään että koko yhteiskunnassa, torjumaan heihin kohdistuvaa väkivaltaa sekä lisäämään heidän tietoisuuttaan sosiaalipalvelujen ja oikeussuojakeinojen saatavuudesta samoin kuin tehostamaan toimenpiteitä, joilla romaninaisia perehdytetään heidän oikeuteensa tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Komitea pyytää sopimusvaltiota antamaan seuraavassa raportissaan tietoa etnisiin vähemmistöihin kuuluvien naisten tilanteesta, kuten heidän pääsystään koulutukseen, työhön ja terveydenhuoltoon, sekä

**niiden toimenpiteiden vaikutuksista ja tuloksista, joilla on pyritty parantamaan heidän asemaansa näillä elämänaloilla, samoin kuin ajan kuluessa tapahtuneen kehityksen suunnasta.**

### **Saamelaisnaiset**

**33. Komitea antaa tunnustusta lisääntyneistä saamelaisnaisiin kohdistetuista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvistä tukitoimista sekä kuntien yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laatimien ohjelmien täytäntöönpanosta. Se on kuitenkin huolestunut siitä, että saamelaisnaiset kohtaavat edelleen moninkertaista syrjintää, mukaan lukien vaikeus saada asianmukaista terveydenhuolto Pohjois-Suomen lääkäripulan vuoksi. Komitea panee erityisesti merkille, ettei saamelaispolitiikassa oteta huomioon sukupuolinäkökulmaa ja että saamelaisnaisten poliittinen edustus on riittämätön sekä heidän yhteisöissään että valtakunnan tasolla.**

**34. Komitea kehottaa sopimusvaltiota varmistamaan, että saamelaisnaisille järjestetään asianmukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, mukaan lukien lisääntymisterveyspalvelut. Se pyytää sopimusvaltiota varmistamaan, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan kaikkeen saamelaisia koskevaan politiikkaan ja ohjelmiin. Komitea kannustaa sopimusvaltiota kehittämään toimenpiteitä, joilla poistetaan kaikenlainen saamelaisnaisiin kohdistuva syrjintä ja väkivalta, mukaan lukien ennakoivaa yhteistyö saamelaisyhteisön kanssa ja sellaisten suunnitelmien laatiminen, joilla lisätään naisten edustusta sekä heidän yhteisöissään että koko suomalaisessa yhteiskunnassa.**

### **Vammaiset naiset**

**35. Komitea on huolestunut siitä, että vammaiset naiset kohtaavat moninkertaista syrjintää muun muassa koulutukseen ja työhön pääsemisessä, terveydenhuollon palveluissa ja välivallalta suojelemisessa ja ettei heihin suhtauduta erityistarpeet omaavana erityisryhmänä. Se pitää valitettavana riittävän tiedon ja aineiston puutetta, mukaan lukien tilastotieto, sosiaalilainsäädännön ja -politiikan vaikutuksesta vammaisten naisten kannalta samoin kuin tiedon aineiston puuttumista heihin kohdistuvasta väkivallasta.**

**36. Komitea kehottaa sopimusvaltiota tehostamaan toimiaan vammaisten naisten syrjinnän poistamiseksi, torjumaan heihin kohdistuvaa väkivaltaa ja tunnustamaan heidät erityistarpeet omaavaksi erityisryhmäksi. Se kehottaa sopimusvaltiota ryhtymään tehokkaisiin toimiin, joilla vammaiset naiset integroidaan Suomen työmarkkinoille, sekä säännöllisin ja kattavin tutkimuksin selvittämään heihin kohdistuvaa syrjintää, kokoamaan tilastoja heidän asemastaan työmarkkinoilla, koulutuksessa ja terveydenhuollossa samoin kuin kaikenlaisesta mahdollisesti kokemastaan väkivallasta, sekä seuraavassa määräaikaisraportissa antamaan tietoa näistä asioista.**

### **Eduskunta**

**37. Komitea vahvistaa, että hallituksella on ensisijainen vastuu ja se on erityisen vastuuvollinen sopimusvaltion yleissopimukseen perustuvien velvoitteiden täysimääräisestä täytäntöönpanosta. Komitea kuitenkin korostaa, että yleissopimus sitoo kaikkia valtioelimiä ja kehottaa sopimusvaltiota kannustamaan kansallista parlamenttia omien menettelyjensä mukaisesti, mikäli tarkoituksenmukaista, ryhtymään tarpeellisiin toimiin näiden loppupäätelmien**

**täytäntöönpanemiseksi ja hallituksen yleissopimuksen koskevan seuraavan raporttiprosessin suhteen.**

**Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman sekä vuosituhanen kehitystavoitteiden seuranta**

**38. Komitea kehottaa sopimusvaltiota yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan täyttäessään jatkamaan yleissopimuksen määräyksiä vahvistavien Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman toteuttamista sekä pyytää sopimusvaltiota seuraavassa määräaikaissäraportissa antamaan tietoa tästä asiasta.**

**39. Komitea korostaa myös, että yleissopimuksen täysimittainen ja tehokas täytäntöönpano ovat välttämättömiä vuosituhanen kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Se kehottaa integroimaan sukupuolinäkökulman ja ottamaan yleissopimuksen määräykset nimenomaisesti huomioon kaikissa toimissa, joilla pyritään mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen, sekä pyytää sopimusvaltiota seuraavassa määräaikaissäraportissa antamaan tietoa tästä asiasta.**

**Muiden sopimusten ratifioiminen**

**40. Komitea toteaa, että liittyminen yhdeksään keskeistä kansainvälistä ihmisoikeusasiakirjaan<sup>1</sup> parantaa naisten mahdollisuuksia nauttia ihmisoikeuksistaan ja perusvapauksistaan kaikilla elämänaloilla. Tämän vuoksi se kannustaa Suomen hallitusta harkitsemaan niiden asiakirjojen ratifioimista, joissa se ei vielä ole osapuolena, nimittäin kansainvälisen yleissopimuksen siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista, kansainvälisen yleissopimuksen kaikkien ihmisten suojelemista tahdonvastaiselta katoamiselta ja yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista.**

**Tiedon levittäminen**

**41. Komitea pyytää jakamaan nämä loppupäätelmät Suomessa laajalti, jotta kaikki, myös valtion viranomaiset, poliitikot, kansanedustajat sekä nais- ja ihmisoikeusjärjestöt, saataisiin tietoisiksi niistä toimista, joita on toteutettu tai edelleen tarvitaan naisten ja miesten välisen oikeudellisen ja tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Se pyytää sopimusvaltiota tehostamaan yleissopimuksen, sen valinnaisen pöytäkirjan, komitean yleisluontoisten suositusten, Pekingin julistuksen ja toimintaohjelman sekä YK:n yleiskokouksen 23. erityisistunnon "Naiset 2000: sukupuolten tasa-arvo, kehitys ja rauha 2000-luvulla" tulosten jakamista erityisesti nais- ja ihmisoikeusjärjestöille.**

**Loppupäätelmien täytäntöönpanon seuranta**

---

<sup>1</sup> Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, yleissopimus lapsen oikeuksista, kansainvälinen yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista, kaikkien ihmisten suojelemista tahdonvastaiselta katoamiselta koskeva kansainvälinen yleissopimus ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.

**42. Komitea pyytää sopimusvaltiota toimittamaan kahden vuoden kuluessa yksityiskohtaiset kirjalliset tiedot 16 kappaleessa annettujen suositusten täytäntöönpanosta.**

**Seuraavan raportin määräaika**

**43. Komitea pyytää sopimusvaltiota vastaamaan näissä loppupäätelmissä ilmaistuihin huolenaiheisiin seuraavassa yleissopimuksen 18 artiklan mukaisessa määräaikaisraportissaan. Komitea kehottaa sopimusvaltiota antamaan seitsemännen määräaikaisraporttinsa aikataulun mukaisesti vuoden 2011 lokakuussa.**

## **Chapter V**

### **COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN<sup>1</sup>**

#### **A. Introduction**

A.1. The present treaty-specific reporting guidelines must be applied in conjunction with the harmonized reporting guidelines on a common core document.<sup>2</sup> Together they constitute the harmonized guidelines on reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. They replace all earlier reporting guidelines issued by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.<sup>3</sup>

A.2. States parties' reports on the implementation of the Convention thus constitute two parts: a common core document and a document that specifically relates to the implementation of the Convention.

#### **A.3. Common core document**

A.3.1. The common core document constitutes the first part of any report prepared for the Committee in accordance with the harmonized reporting guidelines.<sup>4</sup> The common core document contains information of a general and factual nature.

A.3.2. In general, information that is contained in the common core document need not be repeated in the Convention-specific document submitted to the Committee. The Committee underlines that, should a State party not have submitted a common core document, or if the information in the common core document has not been updated, all relevant information must be included in the Convention-specific document. In addition, the Committee encourages States to review information given by them in the common core document as to its sex and gender dimensions. If that is found to be insufficient, States are encouraged to include relevant information in the Convention-specific document and in the next update of the common core document.

---

<sup>1</sup> Technical assistance may be sought from the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights or other United Nations entities for reporting and for the creation of mechanisms to collect data.

<sup>2</sup> The harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific documents (HRI/GEN/2/Rev.4, chap. I).

<sup>3</sup> HRI/GEN/2/Rev.4, chap. V.

<sup>4</sup> See, in particular, sect. III, and the general and first parts of reports.

#### **A.4. Convention-specific document**

A.4.1. The present guidelines pertain to the preparation of the second part of reports and apply to the initial as well as all subsequent periodic reports to the Committee. The Convention-specific document should contain all information relating to the implementation of the Convention.

A.4.2. While general factual information on the general framework for the protection and promotion of human rights disaggregated according to sex, where applicable, and on non-discrimination and equality and effective remedies should be included in the common core document,<sup>5</sup> additional information specific to the implementation of the Convention and the relevant general recommendations of the Committee, as well as information of a more analytical nature on the impact of laws, the interaction of plural legal systems, policies, programmes on women, should be provided in the Convention-specific document. Analytical information should also be provided on the progress made in ensuring enjoyment of the provisions of the Convention by all groups of women throughout their lifecycle within the territory or jurisdiction of the State party.

### **B. Reporting obligation**

B.1. Every State party, upon ratifying or acceding to the Convention, undertakes, under article 18, to submit, within one year of the Convention's entry into force for that State, an initial report on the legislative, judicial, administrative or other measures it has adopted to give effect to the provisions of the Convention and progress made in this respect; and thereafter periodic reports at least every four years and further whenever the Committee so requests.

### **C. General guidance for the contents of the reports**

#### **C.1. General**

C.1. The report should follow paragraphs 24 to 26 and 29 of the harmonized reporting guidelines.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> See paras. 40-59 of the harmonized reporting guidelines (HRI/GEN/2/Rev.4, chap. I). This includes general information on customary or religious law affecting women's equality in and before the law; inclusion of the prohibition of sex discrimination in the constitution; the existence of specific anti-discrimination legislation, equal opportunities legislation, legislation prohibiting violence against women; whether the legal system allows for or mandates special measures; the number of court cases on allegations of sex discrimination; the institution(s) serving as the national machinery for women; the gender dimension of national human rights institutions; the existence of gender budgeting and its results; specifically women-targeted human rights education.

<sup>6</sup> HRI/GEN/2/Rev.4, chap. I.

C.2. The Committee's general recommendations.

C.2. General recommendations, adopted by the Committee, should be taken into account in preparing the Convention-specific document.

C.3. Reservations and declarations.

C.3. General information on reservations and declarations should be included in the common core document in accordance with paragraph 40 (b) of the harmonized reporting guidelines. In addition, specific information in respect of reservations and declarations to the Convention should be included in the Convention-specific document submitted to the Committee in accordance with the present guidelines, the Committee's statements on reservations<sup>7</sup> and, where applicable, the Committee's concluding observations. Any reservation to or declaration relating to any article of the Convention by the State party should be explained and its continued maintenance clarified. States parties that have entered general reservations which do not refer to a specific article, or which are directed at articles 2 and/or 7, 9 and 16 should report on the interpretation and the effect of those reservations. States parties should provide information on any reservations or declarations they may have lodged with regard to similar obligations in other human rights treaties.

C.4. Factors and difficulties.

C.4. Information on factors and difficulties of particular relevance to the implementation of the provisions of the Convention and not covered in the common core document, in accordance with paragraph 44 of the harmonized reporting guidelines, should be provided in the Convention-specific document, including details of the steps being taken to overcome them.

C.5. Data and statistics.

C.5. While general factual and statistical information should be included in the common core document,<sup>8</sup> the Convention-specific document should include specific data and statistics disaggregated by sex<sup>9</sup> which are relevant to the implementation of each article of the Convention and the general recommendations of the Committee in order to enable the Committee to assess progress in the implementation of the Convention.

---

<sup>7</sup> *Official Records of the General Assembly, Fifty-third Session, Supplement No. 38 (A/53/38/Rev.1)*, part two, chap. I, sect. A.

<sup>8</sup> See para. 32 of the harmonized reporting guidelines (HRI/GEN/2/Rev.4, chap. I).

<sup>9</sup> Using appropriate indicators as stated in appendix 3 of the harmonized reporting guidelines (HRI/GEN/2/Rev.4, chap. I).



#### **D. The initial report**

D.1. The initial Convention-specific document, together with the common core document, constitutes the State party's initial report and is the State party's first opportunity to present to the Committee the extent to which its laws and practices comply with the Convention.

D.2. A State party should deal specifically with every article in parts I to IV of the Convention; in addition to information contained in the common core document, a detailed analysis of the impact of legal norms on women's factual situation and the practical availability, implementation and effect of remedies for violations of provisions of the Convention should be provided and explained in the Convention-specific document.

D.3. The initial Convention-specific document should, to the extent that such information is not already contained in the common core document, outline any distinctions, exclusions or restrictions made on the basis of sex and gender, even of a temporary nature, imposed by law, practice or tradition, or in any other manner on women's enjoyment of each provision of the Convention.

D.4. The initial Convention-specific document should contain sufficient quotations from or summaries of the relevant principal constitutional, legislative, judicial and other texts which guarantee and provide remedies in relation to the rights and provisions of the Convention, in particular when those are not attached to the report or are not available in one of the working languages of the United Nations.

#### **E. Periodic reports**

E.1. The subsequent Convention-specific document, which, together with the common core document, forms a subsequent periodic report, should focus on the period between the consideration of the State party's previous report and the presentation of the current report.

E.2. Periodic Convention-specific documents should be structured so as to follow the main clusters (parts I-IV) of the Convention. If there is nothing new to report under any article, it should be so stated.

E.3. There should be at least three starting points for such subsequent Convention-specific documents:

(a) Information on the implementation of concluding observations (particularly "Concerns" and "Recommendations") to the previous report and explanations for the non-implementation or difficulties encountered;<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> States parties may decide to present such information at the beginning of the report or to integrate it, with specific reference to the particular concluding observation, under the relevant parts of the report.

(b) An analytical and result-oriented examination by the State party of additional legal and other appropriate steps and measures undertaken towards the implementation of the Convention;

(c) Information on any remaining or emerging obstacles to the exercise and enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms in the civil, political, economic, social, cultural or any other field on the basis of equality with men, as well as information on measures envisaged to overcome these obstacles.

E.4. Periodic Convention-specific documents should in particular address the impact of measures taken, and should analyse trends over time in eliminating discrimination against women and ensuring women's full enjoyment of their human rights.

E.5. Periodic Convention-specific documents should also address the implementation of the Convention with respect to different groups of women, in particular those subject to multiple forms of discrimination.

E.6. Where a fundamental change has occurred in the State party's political and legal approach affecting the implementation of the Convention or new legal or administrative measures have been introduced by the State party which require the annexure of texts, and judicial or other decisions, such information should be provided in the Convention-specific document.

#### **F. Exceptional reports**

F.1. The present guidelines do not affect the Committee's procedure in relation to any exceptional reports that may be requested and are governed by rule 48.5 of the Committee's rules of procedure and its decisions 21/I and 31/III (h) on exceptional reports.

#### **G. Annexes to reports**

G.1. If needed, the report should be accompanied by a sufficient number of copies, in one of the working languages of the United Nations, of the principal legislative, judicial, administrative and other supplementary documentation that the reporting States may wish to have distributed to all members of the Committee to facilitate the consideration of their report. These texts may be submitted in accordance with paragraph 20 of the harmonized guidelines on reporting.

#### **H. Optional Protocol**

H.1. If the State party has ratified or acceded to the Optional Protocol and the Committee has issued views entailing provision of a remedy or expressing any other concern, relating to a communication received under that Protocol, the Convention-specific document should include further information about the remedial steps taken as well as other steps taken to ensure that any circumstance giving rise to the communication does not recur.

H.2. If the State party has ratified or acceded to the Optional Protocol and the Committee has conducted an inquiry under article 8 of the Optional Protocol, the Convention-specific document should include details of any further measures taken in response to an inquiry, and to ensure that the violations giving rise to the inquiry do not recur.

**I. Measures to implement outcomes of United Nations conferences, summits and reviews**

I.1. There is a significant synergy between the substantive content of the Convention and the Beijing Platform for Action and they are therefore mutually reinforcing. The Convention comprises legally binding obligations and sets out women's right to equality in civil, political, economic, social, cultural or any other field. The Platform, through its 12 critical areas of concern, provides a policy and programmatic agenda that can be used for the implementation of the Convention. The Convention-specific document should also contain information on how the implementation of the 12 critical areas of the Platform, as they relate to specific articles of the Convention, is integrated into the State party's implementation of the Convention's substantive equality framework.

I.2. The Convention-specific document should also include information on the implementation of the gender elements of the Millennium Development Goals and on the outcomes of other relevant United Nations conferences, summits and reviews.

I.3. Where applicable, the Convention-specific document should include information on the implementation of Security Council resolution 1325 (2000) and its outcomes.

**J. Format of the Convention-specific document**

J.1. The format of the Convention-specific document should be in accordance with paragraphs 19 to 23 of the harmonized reporting guidelines. The initial report should not exceed 60 pages, and subsequent Convention-specific documents should be limited to 40 pages. Paragraphs should be numbered sequentially.

**K. The Committee's consideration of reports**

K.1. General.

K.1. The Committee intends its consideration of a report to the Committee to take the form of a constructive dialogue with the delegation, the aim of which is to improve the implementation of the Convention by the State party.

K.2. List of issues and questions with respect to initial and periodic reports.

K.2. On the basis of all information at its disposal, the Committee will supply in advance a list of issues and questions intended to clarify and complete information provided in the common core document and the Convention-specific document. Written answers to the list will be required from the State party at least three months in advance of the session at which the report will be considered. The delegation should come prepared to respond to additional questions by Committee experts.

K.3. The State party's delegation.

K.3. The State party's delegation should include persons who, through their knowledge and competence and their position of authority or accountability, are able to explain all aspects of women's human rights in the reporting State and are able to respond to the Committee's questions and comments concerning the implementation of the Convention.

**K.4. Concluding observations.**

**K.4. After its consideration of the report, the Committee will adopt and publish its concluding observations on the report and the constructive dialogue with the delegation. The concluding observations will be included in the annual report of the Committee to the General Assembly. The Committee expects the State party to disseminate the concluding observations widely, in all appropriate languages, with a view to public information and discussion for implementation.**

5 December 2008

Original: English

---

## General recommendation No. 26 on women migrant workers

### Contents

|                                                                            | <i>Paragraphs</i> | <i>Page</i> |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|
| Introduction .....                                                         | 1–5               | 2           |
| Applying principles of human rights and gender equality .....              | 6–7               | 4           |
| Factors influencing women's migration .....                                | 8                 | 4           |
| Sex- and gender-based human rights concerns related to migrant women ..... | 9                 | 4           |
| Recommendations to States parties .....                                    | 23–29             | 8           |

## **General recommendation No. 26 on women migrant workers<sup>1</sup>**

### **Introduction**

1. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (the Committee), affirming that migrant women, like all women, should not be discriminated against in any sphere of their life, decided at its thirty-second session (January 2005), pursuant to article 21 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (the Convention), to issue a general recommendation on some categories of women migrant workers who may be at risk of abuse and discrimination.<sup>2</sup>

2. This general recommendation intends to contribute to the fulfilment of the obligations of States parties to respect, protect and fulfil the human rights of women migrant workers, alongside the legal obligations contained in other treaties, the commitments made under the plans of action of world conferences and the important work of migration-focused treaty bodies, especially the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.<sup>3</sup> While the Committee notes that the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families protects individuals, including migrant women, on the basis of their migration status, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women protects all women, including migrant women, against sex- and gender-based discrimination. While migration presents new opportunities for women and may be a means for their economic empowerment through wider participation, it may also place their human rights and security at risk. Hence, this general recommendation aims to elaborate the circumstances that contribute to the specific vulnerability of

<sup>1</sup> The Committee acknowledges the contribution of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant workers and Members of their Families during the preparation of this general recommendation.

<sup>2</sup> The Committee on the Elimination of Discrimination against Women acknowledges and seeks to build on the important work on the rights of migrants completed by the other human right treaty bodies, the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, the United Nations Development Fund for Women, the Division for the Advancement of Women, the Commission on the Status of Women, the General Assembly, and the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. The Committee also refers to its earlier general recommendations, such as general recommendation No. 9 on the gathering of statistical data on the situation of women, especially general recommendation No. 12 on violence against women, general recommendation No. 13 on equal remuneration for work of equal value, general recommendation No. 15 on the avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS), general recommendation No. 19 on violence against women and general recommendation No. 24 on women's access to health care, as well as the concluding comments made by the Committee when examining the reports of States parties.

<sup>3</sup> Besides treaties and conventions, the following programmes and plans of action are applicable. The United Nations Vienna Declaration and Programme of Action approved at the 1993 World Conference on Human Rights (part II, paras. 33 and 35). Programme of Action of the Cairo International Conference on Population and Development (chapter X). Programme of Action of the World Summit for Social Development (chap. 3). Beijing Declaration and Platform for Action, Fourth World Conference on Women, World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance August-September 2001. International Labour Organization Plan of Action for Migrant Workers, 2004.

many women migrant workers and their experiences of sex- and gender-based discrimination as a cause and consequence of the violations of their human rights.

3. While States are entitled to control their borders and regulate migration, they must do so in full compliance with their obligations as parties to the human rights treaties they have ratified or acceded to. That includes the promotion of safe migration procedures and the obligation to respect, protect and fulfil the human rights of women throughout the migration cycle. Those obligations must be undertaken in recognition of the social and economic contributions of women migrant workers to their own countries and countries of destination, including through caregiving and domestic work.

4. The Committee recognizes that migrant women may be classified into various categories relating to the factors compelling migration, the purposes of migration and accompanying tenure of stay, the vulnerability to risk and abuse, and their status in the country to which they have migrated, and their eligibility for citizenship. The Committee also recognizes that these categories remain fluid and overlapping, and that therefore it is sometimes difficult to draw clear distinctions between the various categories. Thus, the scope of this general recommendation is limited to addressing the situations of the following categories of migrant women who, as workers, are in low-paid jobs, may be at high risk of abuse and discrimination and who may never acquire eligibility for permanent stay or citizenship, unlike professional migrant workers in the country of employment. As such, in many cases, they may not enjoy the protection of the law of the countries concerned, at either *de jure* or *de facto* levels. These categories of migrant women are:<sup>4</sup>

- (a) Women migrant workers who migrate independently;
- (b) Women migrant workers who join their spouses or other members of their families who are also workers;
- (c) Undocumented<sup>5</sup> women migrant workers who may fall into any of the above categories.

The Committee, however, emphasizes that all categories of women migrants fall within the scope of the obligations of States parties to the Convention and must be protected against all forms of discrimination by the Convention.

<sup>4</sup> This general recommendation deals only with the work-related situation of women migrants. While it is a reality that in some instances women migrant workers may become victims of trafficking due to various degrees of vulnerability they face, this general recommendation will not address the circumstances relating to trafficking. The phenomenon of trafficking is complex and needs more focused attention. The Committee is of the opinion that this phenomenon can be more comprehensively addressed through article 6 of the Convention which places an obligation on States parties "to take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women". The Committee emphasizes however, that many elements of the present general recommendation are also relevant in situations where women migrants have been victims of trafficking.

<sup>5</sup> Undocumented workers are those migrant workers who are without a valid residence or work permit. There are many circumstances under which this could have happened. For example, they may have been given false papers by unscrupulous agents or they may have entered the country with a valid work permit, but may have subsequently lost it because the employer may have arbitrarily terminated their services, or become undocumented because employers may have confiscated their passports. Sometimes workers may have extended their stay after the expiry of the work permit or entered the country without valid papers.

5. Although both men and women migrate, migration is not a gender-neutral phenomenon. The position of female migrants is different from that of male migrants in terms of legal migration channels, the sectors into which they migrate, the forms of abuse they suffer and the consequences thereof. To understand the specific ways in which women are impacted, female migration should be studied from the perspective of gender inequality, traditional female roles, a gendered labour market, the universal prevalence of gender-based violence and the worldwide feminization of poverty and labour migration. The integration of a gender perspective is, therefore, essential to the analysis of the position of female migrants and the development of policies to counter discrimination exploitation and abuse.

#### **Applying principles of human rights and gender equality**

6. All women migrant workers are entitled to the protection of their human rights, which include the right to life, the right to personal liberty and security, the right not to be tortured, the right to be free of degrading and inhumane treatment, the right to be free from discrimination on the basis of sex, race, ethnicity, cultural particularities, nationality, language, religion or other status, the right to be free from poverty, the right to an adequate standard of living, the right to equality before the law and the right to benefit from the due processes of the law. These rights are provided for in the Universal Declaration of Human Rights and the many human rights treaties ratified or acceded to by States Members of the United Nations.

7. Women migrant workers are also entitled to protection from discrimination on the basis of the Convention, which requires States parties to take all appropriate measures without delay to eliminate all forms of discrimination against women and to ensure that they will be able to exercise and enjoy de jure and de facto rights on an equal basis with men in all fields.

#### **Factors influencing women's migration**

8. Women currently make up about one half of the world's migrant population. Various factors, such as globalization, the wish to seek new opportunities, poverty, gendered cultural practices and gender-based violence in countries of origin, natural disasters or wars and internal military conflicts determine women's migration. These factors also include the exacerbation of sex-specific divisions of labour in the formal and informal manufacturing and service sectors in countries of destination, as well as a male-centred culture of entertainment, the latter creating a demand for women as entertainers. A significant increase in the number of women migrating alone as wage earners has been widely noted as part of this trend.

#### **Sex- and gender-based human rights concerns related to migrant women**

9. Because violations of the human rights of women migrant workers occur in countries of origin, countries of transit and countries of destination, this general recommendation will address all three situations in order to facilitate the use of the Convention, further the rights of women migrant workers and advance substantive equality of women and men in all spheres of their lives. It is also recalled that migration is an inherently global phenomenon, requiring cooperation among States in multilateral, bilateral and regional levels.



*In countries of origin before departure<sup>6</sup>*

10. Even before they leave home, women migrant workers face myriad human rights concerns, including complete bans or restrictions on women's out-migration based on sex or sex combined with age, marital status, pregnancy or maternity status, occupation-specific restrictions or requirements that women must have written permission from male relatives to obtain a passport to travel or migrate. Women are sometimes detained by recruiting agents for training in preparation for departure, during which time they may be subject to financial, physical, sexual or psychological abuse. Women may also suffer the consequences of restricted access to education, training and reliable information on migration, which may lead to increased vulnerability in relation to employers. Exploitative fees may be charged by employment agents, which sometimes cause women, who generally have fewer assets than men, to suffer greater financial hardships and make them more dependent, for example, if they need to borrow from family, friends, or moneylenders at usurious rates.

*In countries of origin upon return*

11. Women migrant workers may face sex- and gender-based discrimination, including compulsory HIV and AIDS testing for women returnees, moral "rehabilitation" for young women returnees and increased personal and social costs compared to men, without adequate gender-responsive services. For example, men may return to a stable family situation, whereas women may find disintegration of the family upon their return, with their absence from home regarded as the cause of such disintegration. There may also be a lack of protection against reprisals from exploitative recruiting agents.

*In countries of transit*

12. Women migrant workers may face a variety of human rights concerns when transiting through foreign countries. When travelling with an agent or escort, women migrants may be abandoned if the agent encounters problems in transit or upon arrival in the country of destination. Women are also vulnerable to sexual and physical abuse by agents and escorts when travelling in countries of transit.

*In countries of destination*

13. Once they reach their destinations, women migrant workers may encounter multiple forms of de jure and de facto discrimination. There are countries whose Governments sometimes impose restrictions or bans on women's employment in particular sectors. Whatever the situation, women migrant workers face additional hazards compared to men because of gender-insensitive environments that do not allow mobility for women, and that give them little access to relevant information about their rights and entitlements. Gendered notions of appropriate work for women result in job opportunities that reflect familial and service functions ascribed

<sup>6</sup> Paragraphs 10 and 11 describe some of the sex- and gender-related human rights concerns that women experience in their countries of origin, both before departure and upon return. Concerns related to transit and life abroad are discussed in paragraphs 12 to 22. These sections are illustrative and are not meant to be exhaustive. It should be noted that certain human rights concerns described here may render a woman's decision to migrate involuntarily under relevant international law; in such cases, reference should be made to those norms.

to women or that are in the informal sector. Under such circumstances, occupations in which women dominate are, in particular, domestic work or certain forms of entertainment.

14. In addition, in countries of destination, such occupations may be excluded from legal definitions of work, thereby depriving women of a variety of legal protections. In such occupations, women migrant workers have trouble obtaining binding contracts concerning terms and conditions of work, causing them sometimes to work for long hours without overtime payment. Moreover, women migrant workers often experience intersecting forms of discrimination, suffering not only sex- and gender-based discrimination, but also xenophobia and racism. Discrimination based on race, ethnicity, cultural particularities, nationality, language, religion or other status may be expressed in sex- and gender-specific ways.

15. Because of discrimination on the basis of sex and gender, women migrant workers may receive lower wages than do men, or experience non-payment of wages, payments that are delayed until departure, or transfer of wages into accounts that are inaccessible to them. For example, employers of domestic workers often deposit the worker's wages into an account in the employer's name. If a woman and her spouse both have worker status, her wages may be paid into an account in the name of her spouse. Workers in female-dominated sectors may not be paid for weekly days of rest or national holidays. Or, if they are heavily burdened by debt from recruitment fees, women migrant workers may not be able to leave abusive situations since they have no other way to repay those debts. Such violations may of course be faced by non-migrant local women in similar female-dominated jobs. However, non-migrant local women have better job mobility. They have the choice, however limited, of leaving an oppressive job situation and obtaining another job, whereas, in some countries, a woman migrant worker may become undocumented the minute she leaves her job. Non-migrant local women workers may, moreover, have some economic protection by way of family support if they are unemployed, but women migrant workers may not have such protection. Women migrant workers thus face hazards on the basis of sex and gender, as well as on the basis of their migrant status.

16. Women migrant workers may be unable to save or transmit savings safely through regular channels due to isolation (for domestic workers), cumbersome procedures, language barriers, or high transaction costs. This is a great problem since in general they earn less than men. Women may further face familial obligations to remit all their earnings to their families to a degree that may not be expected of men. For example, single women may be expected to support even extended family members at home.

17. Women migrant workers often suffer from inequalities that threaten their health. They may be unable to access health services, including reproductive health services, because insurance or national health schemes are not available to them, or they may have to pay unaffordable fees. As women have health needs different from those of men, this aspect requires special attention. They may also suffer from a lack of arrangements for their safety at work, or provisions for safe travel between the worksite and their place of accommodation. Where accommodation is provided, especially in female-dominated occupations such as factory, farm or domestic work, living conditions may be poor and overcrowded, without running water or adequate

sanitary facilities, or they may lack privacy and hygiene. Women migrant workers are sometimes subjected to sex-discriminatory mandatory HIV/AIDS testing or testing for other infections without their consent, followed by provision of test results to agents and employers rather than to the worker herself. This may result in loss of job or deportation if test results are positive.

18. Discrimination may be especially acute in relation to pregnancy. Women migrant workers may face mandatory pregnancy tests followed by deportation if the test is positive; coercive abortion or lack of access to safe reproductive health and abortion services, when the health of the mother is at risk, or even following sexual assault; absence of, or inadequate, maternity leave and benefits and absence of affordable obstetric care, resulting in serious health risks. Women migrant workers may also face dismissal from employment upon detection of pregnancy, sometimes resulting in irregular immigration status and deportation.

19. Women migrant workers may be subjected to particularly disadvantageous terms regarding their stay in a country. They are sometimes unable to benefit from family reunification schemes, which may not extend to workers in female-dominated sectors, such as domestic workers or those in entertainment. Permission to stay in the country of employment may be severely restricted, especially for women migrant workers in domestic work when their time-fixed contracts end or are terminated at the whim of the employer. If they lose their immigration status, they may be more vulnerable to violence by the employer or others who want to abuse the situation. If they are detained, they may be subject to violence perpetrated by officials in detention centres.

20. Women migrant workers are more vulnerable to sexual abuse, sexual harassment and physical violence, especially in sectors where women predominate. Domestic workers are particularly vulnerable to physical and sexual assault, food and sleep deprivation and cruelty by their employers. Sexual harassment of women migrant workers in other work environments, such as on farms or in the industrial sector, is a problem worldwide (see E/CN.4/1998/74/Add.1). Women migrant workers who migrate as spouses of male migrant workers or along with family members face an added risk of domestic violence from their spouses or relatives if they come from a culture that values the submissive role of the women in the family.

21. Access to justice may be limited for women migrant workers. In some countries, restrictions are imposed on the use of the legal system by women migrant workers to obtain remedies for discriminatory labour standards, employment discrimination or sex- and gender-based violence. Further, women migrant workers may not be eligible for free government legal aid, and there may be other impediments, such as unresponsive and hostile officials and, at times, collusion between officials and the perpetrator. In some cases, diplomats have perpetrated sexual abuse, violence and other forms of discrimination against women migrant domestic workers while enjoying diplomatic immunity. In some countries, there are gaps in the laws protecting migrant women workers. For example, they may lose their work permits once they make a report of abuse or discrimination and then they cannot afford to remain in the country for the duration of the trial, if any. In addition to these formal barriers, practical barriers may prevent access to remedies. Many do not know the language of the country and do not know their rights. Women migrant workers may lack mobility because they may be confined by employers to their work or living sites, prohibited from using telephones or banned from joining

groups or cultural associations. They often lack knowledge of their embassies or of services available, due to their dependence on employers or spouses for such information. For example, it is very difficult for women migrant domestic workers who are scarcely ever out of sight of their employers to even register with their embassies or file complaints. As such, women may have no outside contacts and no means of making a complaint, and they may suffer violence and abuse for long periods of time before the situation is exposed. In addition, the withholding of passports by employers or the fear of reprisal if the women migrant worker is engaged in sectors that are linked to criminal networks prevent them from making a report.

22. Undocumented women migrant workers are particularly vulnerable to exploitation and abuse because of their irregular immigration status, which exacerbates their exclusion and the risk of exploitation. They may be exploited as forced labour, and their access to minimum labour rights may be limited by fear of denouncement. They may also face harassment by the police. If they are apprehended, they are usually prosecuted for violations of immigration laws and placed in detention centres, where they are vulnerable to sexual abuse, and then deported.

#### **Recommendations to States parties<sup>7</sup>**

##### *Common responsibilities of countries of origin and destination*

23. Common responsibilities of countries of origin and destination include:

(a) Formulating a comprehensive gender-sensitive and rights-based policy: States parties should use the Convention and the general recommendations to formulate a gender-sensitive, rights-based policy on the basis of equality and non-discrimination to regulate and administer all aspects and stages of migration, to facilitate access of women migrant workers to work opportunities abroad, promoting safe migration and ensuring the protection of the rights of women migrant workers (articles 2 (a) and 3);

(b) Active involvement of women migrant workers and relevant non-governmental organizations: States parties should seek the active involvement of women migrant workers and relevant non-governmental organizations in policy formulation, implementation, monitoring and evaluation (article 7 (b));

(c) Research, data collection and analysis: States parties should conduct and support quantitative and qualitative research, data collection and analysis to identify the problems and needs faced by women migrant workers in every phase of the migration process in order to promote the rights of women migrant workers and formulate relevant policies (article 3).

##### *Responsibilities specific to countries of origin*

24. Countries of origin must respect and protect the human rights of their female nationals who migrate for purposes of work. Measures that may be required include, but are not limited to, the following:

<sup>7</sup> The articles listed for each recommendation refer to the articles of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

(a) Lifting of discriminatory bans or restrictions on migration: States parties should repeal sex-specific bans and discriminatory restrictions on women's migration on the basis of age, marital status, pregnancy or maternity status. They should lift restrictions that require women to get permission from their spouse or male guardian to obtain a passport or to travel (article 2 (f));

(b) Education, awareness-raising and training with standardized content: States parties should develop an appropriate education and awareness-raising programme in close consultation with concerned non-governmental organizations, gender and migration specialists, women workers with migration experience and reliable recruiting agencies. In that regard, States parties should (articles 3, 5, 10 and 14):

(i) Deliver or facilitate free or affordable gender- and rights-based pre-departure information and training programmes that raise prospective women migrant workers' awareness of potential exploitation, including: recommended contents of labour contracts, legal rights and entitlements in countries of employment, procedures for invoking formal and informal redress mechanisms, processes by which to obtain information about employers, cultural conditions in countries of destination, stress management, first aid and emergency measures, including emergency telephone numbers of home embassy, and services; information about safety in transit, including airport and airline orientations and information on general and reproductive health, including HIV/AIDS prevention. Such training programmes should be targeted to women who are prospective migrant workers through an effective outreach programme and held in decentralized training venues so that they are accessible to women;

(ii) Provide a list of authentic, reliable recruitment agencies and create a unified information system on available jobs abroad;

(iii) Provide information on methods and procedures for migrating to work for women workers who wish to migrate independently of recruitment agencies;

(iv) Require recruitment agencies to participate in awareness-raising and training programmes and sensitize them on the rights of women migrant workers, the forms of sex- and gender-based discrimination, the exploitation women could experience and responsibilities of agencies towards the women;

(v) Promote community awareness-raising concerning the costs and benefits of all forms of migration for women and conduct cross-cultural awareness-raising activities addressed to the general public, which should highlight the risks, dangers and opportunities of migration, the entitlement of women to their earnings in the interest of ensuring their financial security and the need to maintain a balance between women's familial responsibility and their responsibility to themselves. Such an awareness-raising programme could be carried out through formal and informal educational programmes;

(vi) Encourage the media, information and communication sectors to contribute to awareness-raising on migration issues, including on the contributions women migrant workers make to the economy, women's vulnerability to exploitation and discrimination and the various sites at which such exploitation occurs;

- (c) Regulations and monitoring systems, as follows:
  - (i) States parties should adopt regulations and design monitoring systems to ensure that recruiting agents and employment agencies respect the rights of all women migrant workers. States parties should include in their legislation a comprehensive definition of irregular recruitment along with a provision on legal sanctions for breaches of the law by recruitment agencies (article 2 (e));
  - (ii) States parties should also implement accreditation programmes to ensure good practices among recruitment agencies (article 2 (e));
- (d) Health services: States parties should ensure the provision of standardized and authentic health certificates if required by countries of destination and require prospective employers to purchase medical insurance for women migrant workers. All required pre-departure HIV/AIDS testing or pre-departure health examinations must be respectful of the human rights of women migrants. Special attention should be paid to voluntariness, the provision of free or affordable services and to the problems of stigmatization (articles 2 (f) and 12);
- (e) Travel documents: States parties should ensure that women have equal and independent access to travel documents (article 2 (d));
- (f) Legal and administrative assistance: States parties should ensure the availability of legal assistance in connection with migration for work. For example, legal reviews should be available to ensure that work contracts are valid and protect women's rights on a basis of equality with men (articles 3 and 11);
- (g) Safeguarding remittances of income: States parties should establish measures to safeguard the remittances of women migrant workers and provide information and assistance to women to access formal financial institutions to send money home and to encourage them to participate in savings schemes (articles 3 and 11);
- (h) Facilitating the right to return: States parties should ensure that women who wish to return to their countries of origin are able to do so free of coercion and abuse (article 3);
- (i) Services to women upon return: States parties should design or oversee comprehensive socio-economic, psychological and legal services aimed at facilitating the reintegration of women who have returned. They should monitor service providers to ensure that they do not take advantage of the vulnerable position of women returning from work abroad, and should have complaint mechanisms to protect the women against reprisals by recruiters, employers or former spouses (articles 2 (c) and 3);
- (j) Diplomatic and consular protection: States parties must properly train and supervise their diplomatic and consular staff to ensure that they fulfil their role in protecting the rights of women migrant workers abroad. Such protection should include quality support services available to women migrants, including timely provision of interpreters, medical care, counselling, legal aid and shelter when needed. Where States parties have specific obligations under customary international law or treaties such as the Vienna Convention on Consular Relations, those obligations must be carried out in full in relation to women migrant workers (article 3);

*Responsibilities specific to countries of transit*

25. States parties through which migrant women travel should take all appropriate steps to ensure that their territories are not used to facilitate the violation of the rights of women migrant workers. Measures that may be required include, but are not limited to, the following:

(a) Training, monitoring and supervision of Government agents: States parties should ensure that their border police and immigration officials are adequately trained, supervised and monitored for gender-sensitivity and non-discriminatory practices when dealing with women migrants (article 2 (d));

(b) Protection against violations of migrant women workers' rights that take place under their jurisdiction: States parties should take active measures to prevent, prosecute and punish all migration-related human rights violations that occur under their jurisdiction, whether perpetrated by public authorities or private actors. States parties should provide or facilitate services and assistance in situations where women travelling with an agent or escort have been abandoned, make all attempts to trace perpetrators and take legal action against them (articles 2 (c) and (e));

*Responsibilities specific to countries of destination*

26. States parties in countries where migrant women work should take all appropriate measures to ensure non-discrimination and the equal rights of women migrant workers, including in their own communities. Measures that may be required include, but are not limited to, the following:

(a) Lifting of discriminatory bans or restrictions on immigration: States parties should repeal outright bans and discriminatory restrictions on women's immigration. They should ensure that their visa schemes do not indirectly discriminate against women by restricting permission to women migrant workers to be employed in certain job categories where men predominate, or by excluding certain female-dominated occupations from visa schemes. Further, they should lift bans that prohibit women migrant workers from getting married to nationals or permanent residents, becoming pregnant or securing independent housing (article 2 (f));

(b) Legal protection for the rights of women migrant workers: States parties should ensure that constitutional and civil law and labour codes provide to women migrant workers the same rights and protection that are extended to all workers in the country, including the right to organize and freely associate. They should ensure that contracts for women migrant workers are legally valid. In particular, they should ensure that occupations dominated by women migrant workers, such as domestic work and some forms of entertainment, are protected by labour laws, including wage and hour regulations, health and safety codes and holiday and vacation leave regulations. The laws should include mechanisms for monitoring workplace conditions of migrant women, especially in the kinds of jobs where they dominate (articles 2 (a), (f) and 11);

(c) Access to remedies: States parties should ensure that women migrant workers have the ability to access remedies when their rights are violated. Specific measures include, but are not limited to, the following (articles 2 (c), (f) and 3):

- (i) Promulgate and enforce laws and regulations that include adequate legal remedies and complaints mechanisms, and put in place easily accessible dispute resolution mechanisms, protecting both documented and undocumented women migrant workers from discrimination or sex-based exploitation and abuse;
  - (ii) Repeal or amend laws that prevent women migrant workers from using the courts and other systems of redress. These include laws on loss of work permit, which results in loss of earnings and possible deportation by immigration authorities when a worker files a complaint of exploitation or abuse and while pending investigation. States parties should introduce flexibility into the process of changing employers or sponsors without deportation in cases where workers complain of abuse;
  - (iii) Ensure that women migrant workers have access to legal assistance and to the courts and regulatory systems charged with enforcing labour and employment laws, including through free legal aid;
  - (iv) Provide temporary shelters for women migrant workers who wish to leave abusive employers, husbands or other relatives and provide facilities for safe accommodation during trial;
- (d) Legal protection for the freedom of movement: States parties should ensure that employers and recruiters do not confiscate or destroy travel or identity documents belonging to women migrants. States parties should also take steps to end the forced seclusion or locking in the homes of women migrant workers, especially those working in domestic service. Police officers should be trained to protect the rights of women migrant workers from such abuses (article 2 (e));
- (e) Non-discriminatory family reunification schemes: States parties should ensure that family reunification schemes for migrant workers are not directly or indirectly discriminatory on the basis of sex (article 2 (f));
- (f) Non-discriminatory residency regulations: when residency permits of women migrant workers are premised on the sponsorship of an employer or spouse, States parties should enact provisions relating to independent residency status. Regulations should be made to allow for the legal stay of a woman who flees her abusive employer or spouse or is fired for complaining about abuse (article 2 (f));
- (g) Training and awareness-raising: States parties should provide mandatory awareness-raising programmes concerning the rights of migrant women workers and gender sensitivity training for relevant public and private recruitment agencies and employers and relevant State employees, such as criminal justice officers, border police, immigration authorities, border police and social service and health-care providers (article 3);
- (h) Monitoring systems: States parties should adopt regulations and design monitoring systems to ensure that recruiting agents and employers respect the rights of all women migrant workers. States parties should closely monitor recruiting agencies and prosecute them for acts of violence, coercion, deception or exploitation (article 2 (e));
- (i) Access to services: States parties should ensure that linguistically and culturally appropriate gender-sensitive services for women migrant workers are available, including language and skills training programmes, emergency shelters,



health-care services, police services, recreational programmes and programmes designed especially for isolated women migrant workers, such as domestic workers and others secluded in the home, in addition to victims of domestic violence. Victims of abuse must be provided with relevant emergency and social services, regardless of their immigration status (articles 3, 5 and 12);

(j) The rights of women migrant workers in detention, whether they are documented or undocumented: States parties should ensure that women migrant workers who are in detention do not suffer discrimination or gender-based violence, and that pregnant and breastfeeding mothers as well as women in ill health have access to appropriate services. They should review, eliminate or reform laws, regulations, or policies that result in a disproportionate number of women migrant workers being detained for migration-related reasons (articles 2 (d) and 5);

(k) Social inclusion of women migrant workers: States parties should adopt policies and programmes with the aim of enabling women migrant workers to integrate into the new society. Such efforts should be respectful of the cultural identity of women migrant workers and protective of their human rights, in compliance with the Convention (article 5);

(l) Protection of undocumented women migrant workers: the situation of undocumented women needs specific attention. Regardless of the lack of immigration status of undocumented women migrant workers, States parties have an obligation to protect their basic human rights. Undocumented women migrant workers must have access to legal remedies and justice in cases of risk to life and of cruel and degrading treatment, or if they are coerced into forced labour, face deprivation of fulfilment of basic needs, including in times of health emergencies or pregnancy and maternity, or if they are abused physically or sexually by employers or others. If they are arrested or detained, the States parties must ensure that undocumented women migrant workers receive humane treatment and have access to due process of the law, including through free legal aid. In that regard, States parties should repeal or amend laws and practices that prevent undocumented women migrant workers from using the courts and other systems of redress. If deportation cannot be avoided, States parties need to treat each case individually, with due consideration to the gender-related circumstances and risks of human rights violations in the country of origin (articles 2 (c), (e) and (f));

#### *Bilateral and regional cooperation*

27. Measures that are required include but are not limited to the following:

(a) Bilateral and regional agreements: States parties who are sending or receiving and transit countries should enter into bilateral or regional agreements or memorandums of understanding protecting the rights of women migrant workers as elaborated in this general recommendation (article 3);

(b) Best practices and sharing of information, as follows:

(i) States parties are also encouraged to share their experience of best practices and relevant information to promote the full protection of the rights of women migrant workers (article 3);

(ii) States parties should cooperate on providing information on perpetrators of violations of the rights of women migrant workers. When provided with

information regarding perpetrators within their territory, States parties should take measures to investigate, prosecute and punish them (article 2 (c)).

*Recommendations concerning monitoring and reporting*

28. States parties should include in their reports information about the legal framework, policies and programmes they have implemented to protect the rights of women migrant workers, taking into consideration the sex- and gender-based human rights concerns listed in paragraphs 10 to 22 and guided by the recommendations given in paragraphs 23 to 27 of this general recommendation. Adequate data should be collected on the enforcement and effectiveness of laws, policies and programmes and the *de facto* situation of women migrant workers, so that the information in the reports is meaningful. This information should be provided under the most appropriate articles of the Convention, guided by the suggestions given against all the recommendations.

*Ratification or accession to relevant human rights treaties*

29. States parties are encouraged to ratify all international instruments relevant to the protection of the human rights of migrant women workers, in particular, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

---

epävirallinen suomennos/IT

CEDAW/C/201  
0/47/GC.1

Yhdistyneet kansakunnat

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus

19.10.2010

editoimaton

versio

**CEDAW-komitea**

**47. istunto**

4. – 22.10.2010

**Yleissuositus no. 27 koskien ikääntyviä naisia ja heidän ihmisoikeuksiensa suojelua**

**Johdanto**

1. Naisten syrjinnän poistamista koskeva CEDAW-komitea (jäljempänä ”komitea”), joka on huolissaan moninaisista iäkkäiden naisten kokemista syrjinnän muodoista ja siitä, että iäkkäiden naisten oikeuksiin ei kiinnitetä järjestelmällisesti huomiota sopimuspuolten raporteissa, päätti 47. istunnossaan Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (”yleissopimus”) 21 artiklan nojalla hyväksyä yleissuositukset koskien iäkkäitä naisia ja heidän ihmisoikeuksiaan.
2. Päätöksessään no 26/III komitea tunnusti, että yleissopimus ”on tärkeä väline, jonka avulla voidaan kiinnittää huomiota nimenomaan iäkkäiden naisten ihmisoikeuksiin”. Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan yleissuositus no 25, joka koskee väliaikaisia toimia (E/CN.6/2004/CRP.3, liite 1) tunnustaa myös, että ikä on yksi niistä syistä, joiden perusteella naiset kärsivät moninaisista syrjinnän muodoista. Komitea tunnustaa erityisesti iän ja

sukupuolen mukaan eriytettyjen tilastotietojen tarpeen keinona arvioida iäkkäiden naisten tilannetta paremmin.

3. Komitea vahvistaa aiemmat iäkkäiden naisten oikeuksia koskevat sitoumukset, jotka on kirjattu muun muassa ikääntymistä koskevaan kansainväliseen toimintasuunnitelmaan (Vienna International Plan of Action on Ageing), Pekingin julistukseen ja toimintaohjelmaan (Beijing Declaration and Platform for Action), Yhdistyneiden kansakuntien ikääntyneitä ihmisiä koskeviin periaatteisiin (United Nations Principles for Older Persons) (yleisistunnon päätöslauselman 46/91 liite), Kansainvälisen väestö- ja kehityskonferenssin toimintaohjelmaan (Programme of Action of the International Conference on Population and Development), Madridin kansainväliseen ikääntymistä koskevaan toimintaohjelmaan vuodelta 2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing), vuoden 1995 taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän komitean (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) yleiskommenttiin no 6 koskien iäkkäiden ihmisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia ja yleiskommenttiin no 19 koskien oikeutta sosiaaliturvaan.

## Tausta

4. YK:n tämän hetken arvioiden mukaan tulevien 36 vuoden aikana maailmassa tulee olemaan enemmän yli 60-vuotiaita kuin alle 15-vuotiaita. Vuonna 2050 iäkkäiden määräksi arvioidaan 2 miljardia eli 22 prosenttia maailman koko väestöstä, mikä on ennennäkemätön väestömäärän kaksinkertaistuminen nykyisestä yli 60-vuotiaiden 11 prosentin osuudesta.
5. Ikääntymisen sukupuolittuneisuudesta käy ilmi, että naiset elävät yleensä miehiä kauemmin ja että ikääntyneistä naiset asuvat miehiä useammin yksin. Jokaista sataa yli 60-vuotiaista naista kohti on 83 miestä; jokaista 100 yli 80-vuotiaista naista kohti on vain 59 miestä. Lisäksi YK:n taloudellisten ja sosiaalisten asioiden osaston tilastot paljastavat, että 80 prosenttia yli 60-vuotiaista miehistä on naimisissa, kun vastaava osuus naisten keskuudessa on vain 48 prosenttia.
6. Tätä ennennäkemätöntä demografista ikääntymistä, joka johtuu elintason ja perusterveydenhuoltojärjestelmien parantumisesta samoin kuin syntyvyyden laskusta ja pitkäikäisyyden lisääntymisestä, voidaan pitää kehityspyrkimysten onnistumisen osoituksena ja se tulee jatkumaan, mikä merkitsee, että 2000-luvun ensimmäinen vuosisata on ikääntymisen vuosisata. Väestörakenteen muutoksilla on syvällisiä ihmisoikeudellisia vaikutuksia ja ne lisäävät kiireellistä tarvetta käsitellä ikääntyneiden naisten kokemaa syrjintää kokonaisvaltaisemmin ja systemaattisemmin tämän yleissopimuksen avulla.
7. Kysymys ikääntymisestä koskee sekä kehittyneitä että kehitysmaita. Ikääntyvien lukumäärän odotetaan kasvavan kehitysmaissa vuoden 2010 8 prosentista 20 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä samalla kun lasten määrän ennustetaan laskevan 29:stä 20:een prosenttiin. Vähemmän kehittyneissä maissa elävien ikääntyneiden naisten määrä tulee kasvamaan 600 miljoonalla vuodesta 2010 vuoteen 2050. Tämä demografinen muutos asettaa kehitysmaille suuren haasteen. Yhteiskunnan ikääntyminen on myös vakiintunut kehityssuunta ja merkittävä piirre suurimmassa osassa kehittyneistä maista.

8. Ikääntyneet naiset ei ole homogeeninen ryhmä. Heillä on hyvin moninaisia kokemuksia, tietoja, kykyjä ja taitoja. Heidän taloudellinen ja sosiaalinen tilanteensa riippuu kuitenkin joukosta demografisia, poliittisia, ympäristöä koskevia, kulttuurisia, työllisyyteen liittyviä, yksilöllisiä ja perhettä koskevia tekijöitä. Ikääntyneiden naisten vaikutus julkiseen ja yksityiseen elämään yhteiskunnassa yhteisöjensä johtajina, yrittäjinä, hoivaajina, neuvonantajina, välittäjinä ja monissa muissa rooleissa on korvaamaton.

### **Suosituksen tarkoitus ja tavoitteet**

9. Tässä ikääntyneitä naisia koskevassa yleissuosituksessa ja heidän oikeuksiensa tunnustamisessa käsitellään yleissopimuksen kaikkien artiklojen ja ikääntymisen välistä suhdetta. Siinä tuodaan esille useita syrjinnän muotoja, joita naiset ikääntyessään kohtaavat, luonnostellaan valtion yleissopimuksen osapuolina omaksumia velvoitteita arvokkaan ikääntymisen ja ikääntyvien naisten oikeuksien näkökulmasta, ja käsitellään suosituksia politiikaksi, joiden avulla vastaukset ikääntyvien naisten huoliin saatettaisiin osaksi kansallisia strategioita, kehitysalotteita ja positiivisia erityistoimia, niin että ikääntyvät naiset voivat osallistua täysimääräisesti ilman syrjintää ja tasa-arvoisesti miesten rinnalla.

10. Yleissuosituksessa annetaan sopimusvaltioille myös ohjeita siitä, miten ikääntyvien naisten tilanne sisällytetään yleissopimuksen raportointikäytäntöön. Kaiken ikääntyviin naisiin kohdistuvan syrjinnän poistaminen onnistuu vain siten, että heidän ihmisarvoaan, oikeuttaan koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuttaan kunnioitetaan ja suojellaan.

### **Ikääntyneet naiset ja syrjintä: Erityisiä huolenaiheita**

11. Korkeaan ikään liittyvää syrjintää kokevat sekä miehet että naiset, mutta ikääntyvät naiset kokevat vanhenemisen eri tavalla. Heidän elinkaarensa eri vaiheissa kokeman sukupuolten eriarvoisuuden vaikutus voimistuu vanhuudessa ja perustuu usein syvään juurtuneisiin kulttuurisiin ja sosiaalisiin normeihin. Ikääntyvien naisten kokema syrjintä on usein seurausta voimavarojen epäoikeudenmukaisesta jaosta, huonosta kohtelusta, välinpitämättömyydestä ja rajoitetusta pääsystä peruspalveluihin.

12. Ikääntyviin naisiin kohdistuvan syrjinnän konkreettiset muodot saattavat vaihdella huomattavasti erilaisissa sosio-ekonomisissa olosuhteissa ja sosio-kulttuurisissa ympäristöissä, joissa yhtäläisiä mahdollisuuksia ja valinnanvapautta koskien koulutusta, työtä, terveyttä, perhettä ja yksityiselämää on lisätty tai rajoitettu. Monissa maissa tietotekniikkataitojen, Internetiin pääsyn tai riittävien asumis- ja sosiaalipalvelujen puute, yksinäisyys ja eristymisen aiheuttavat ikääntyville naisille ongelmia samalla kun maaseudulla tai kaupunkien slummialueilla asuvat ikääntyvät naiset kärsivät usein vakavasta perustoimeentulon, ansioturvan ja terveydenhoitoon pääsyn puutteesta samoin kuin oikeuksiensa ja etuuksiensa käyttöä koskevan tiedon puutteesta.

13. Iäkkäiden naisten kokema syrjintä on usein moniulotteista, jossa ikäsyrjintään liittyy muita (biologiseen/ sosiaaliseen) sukupuoleen, etniseen alkuperään, vammaan, köyhyyden tasoon, seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin,

muuttajastatukseen, avio- tai perhestatukseen, lukutaitoon ja muihin syihin perustuviin syrjinnän muotoihin. Vähemmistöihin, etnisiin ryhmiin tai alkuperäkansoihin kuuluvat iäkkäät naiset tai naiset jotka ovat maan sisäisiä pakolaisia tai valtiottomia kokevat usein kohtuutonta syrjintää.

14. Monet iäkkäät naiset kohtaavat välinpitämättömyyttä, koska heidän ei katsota olevan enää aktiivisia tuottavassa ja lisääntymisroolissaan ja heitä pidetään taakkana perheilleen. Lisäksi leskeys ja avioero pahentavat syrjintää. Samoin tervedenhuoltopalvelujen puute tai rajoitettu pääsy näihin palveluihin saamaan hoitoa sairauksiin ja vanhuuteen liittyviin sairauksiin, kuten diabetekseen, syöpään, erityisesti naisten yleisimpiin syöpämuotoihin, kohonneeseen verenpaineeseen, sydänsairauksiin, kaihiin, osteoporoosiin ja Alzheimerin tautiin estävät naisia nauttimasta täysin ihmisoikeuksistaan.

15. Naisten kehittyminen ja eteenpäin pääsy täysipainoisesti edellyttää, että asiaa lähestytään elinkaari-ajattelusta käsin eli siten, että tunnustetaan naisten elämän eri vaiheet – lapsuus, nuoruus, aikuisuus ja vanhuus – ja käsitellään niitä ja niiden vaikutuksia iäkkäiden naisten ihmisoikeuksien nautinnan kannalta. Yleissopimukseen sisältyvät oikeudet soveltuvat naisen elämän kaikkiin vaiheisiin, mutta monissa maissa ikäsyrjintää siedetään edelleen ja se hyväksytään yksilöiden, instituutioiden ja politiikan tasoilla ja harvoissa maissa on ikään perustuvan syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä.

16. Stereotyyppinen suhtautuminen sukupuoleen ja perinteiset ja totutut käytännöt voivat vaikuttaa haitallisesti iäkkäiden naisten elämään kaikkiin osa-alueisiin, erityisesti vammaisten naisten elämään, mukaan lukien perhesuhteisiin, rooleihin yhteisössä, heidän esiintuomiseensa mediassa, ja työnantajien, terveydenhuoltohenkilöstön ja muiden palveluntuottajien asenteisiin, ja voi johtaa väkivaltaan ja psyykkiseen, verbaaliseen ja taloudelliseen pahoinpitelyyn.

17. Iäkkäitä naisia syrjitään usein riistämällä heiltä osallistumismahdollisuudet poliittiseen toimintaan ja päätöksentekoprosesseihin. Ilman identiteetin vahvistavia dokumentteja ja kulkumahdollisuuksia iäkkäät naiset eivät voi äänestää. Joissakin maissa iäkkäät naiset eivät saa muodostaa yhdistyksiä tai muita kansalaisjärjestöjä edistääkseen oikeuksiaan tai osallistua niiden toimintaan. Lisäksi naisten ja miesten lakisääteinen eläkeikä vaihtelee, jolloin naiset pakotetaan jäämään eläkkeelle aiemmin, mikä johtaa iäkkäiden naisten syrjintään, mukaan lukien niiden naisten syrjintään, jotka haluavat edustaa hallituksiaan kansainvälisellä tasolla.

18. Iäkkäät naiset, joilla on pakolaisstatus tai jotka ovat valtiottomia tai turvapaikanhakijoita, tai jotka ovat maan sisäisiä pakolaisia tai siirtotyöläisiä, kohtaavat usein syrjintää, hyväksikäyttöä ja välinpitämättömyyttä. Pakkosiirron kohteeksi joutuneet tai valtiottomat iäkkäät naiset saattavat kärsiä trauman jälkeisestä stressisyndroomasta, jota ei ehkä tunnisteta tai hoideta terveydenhuollon taholta. Vanhemmilta ja maan sisäisiltä pakolaisnaisilta evtlään toisinaan pääsy terveydenhoidon piiriin, koska heillä ei ole laillista statusta turvapaikkamaassa eikä laillisia asiapapereita, ja koska heidät on asutettu kauas terveydenhoitolaitoksista tai koska kulttuuri ja kieli estävät heitä saamasta palveluja.

19. Työnantajat pitävät iäkkäiden naisten kouluttamista ja ammatillista koulutusta

usein tuottamattomana investointina. Iäkkäillä naisilla ei liioin ole tasa-arvoisia mahdollisuuksia oppia nykyaikaista tietotekniikkaa eikä varoja sellaisen hankkimiseen. Monilta köyhiltä iäkkäiltä naisilta, erityisesti vammaisilta ja maaseudulla asuvilta iäkkäiltä naisilta on evätty oikeus päästä koulutukseen ja he ovat saaneet vähän tai ei lainkaan muodollista tai epävirallista koulutusta. Lukutaidottomuus tai laskutaidon puute voi rajoittaa vakavasti iäkkäiden naisten osallistumista julkiseen ja poliittiseen elämään ja talouselämään ja pääsyä osalliseksi erilaisista palveluista, etuuksista ja virkistystoiminnoista.

20. Naisia on vähemmän virallisella työllisyyssektorilla. Naisille maksetaan myös yleensä alempaa palkkaa kuin miehille samanarvoisesta työstä. Sukupuoleen perustuva syrjintä työelämässä koko eliniän kumuloituu vanhuudessa, jolloin iäkkäät naiset joutuvat elämään kotuuttoman alhaisten tulojen varassa ja matalalla eläkkellä tai ilman eläkettä toisin kuin iäkkäät miehet. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä asioita käsittelevä komitea tunnustaa yleiskommenteissa (19), että useimmissa maissa vaaditaan maksuihin perustumattomia eläkkeitä, koska on epätodennäköistä, että kaikki olisivat sosiaalivakuutusjärjestelmien piirissä (kohta 4b) ja iäkkäiden naisten, erityisesti vammaisten iäkkäiden naisten sosiaalisesta perusturvasta määrätään yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista 28 (2b) artiklassa. Vaikka he ovat oikeutettuja vanhuuseläkkeeseen, eläkkeen määrä liittyy kiinteästi heidän ansiotuloihinsa, mikä johtaa alempaan eläkkeeseen kuin mitä miehille maksetaan. Lisäksi iäkkäisiin naisiin vaikuttaa erityisesti erilainen pakollinen eläkeikä kuin mitä miehiin sovelletaan, mikä on syrjintää sukupuolen ja iän perusteella. Naisten eläkeiän tulisi olla valinnainen, jotta iäkkäillä naisilla olisi oikeus jatkaa työssäkäyntiä, mikäli he niin valitsevat, ja ansaita enemmän eläke-etuuksia, soveltuvin osin, yhdenvertaisesti miesten kanssa. Monilla iäkkäillä naisilla on huollettavana lapsia, puoliso/kumppani tai iäkkäät vanhemmat tai he toimivat näiden yksinomaisia huoltajina. Tämän ilmaisen hoitotyön taloudelliset ja henkiset kustannukset harvoin tunnustetaan.

21. Iäkkäiden naisten itsemääräämisoikeutta ja suostumusta heidän terveydenhoitoaan koskevista asioista ei aina kunnioiteta. Ikääntyneille tarkoitettuja sosiaalipalveluja, mukaan lukien pitkäaikaishoitoa, saatetaan supistaa kohtuuttomasti, kun julkisia menoja leikataan. Tutkimuksissa, akateemisissa selvityksissä, yhteiskuntapolitiikassa ja julkisten palvelujen tarjonnassa menopaussin ja lisääntymisiän ohittaneiden vaivat ja ikään liittyvät fyysiset ja henkiset tilat ja sairaudet unohdetaan helposti. Seksuaaliterveyttä, HIViä ja Aidsia koskeva tieto annetaan harvoin muodossa, joka on iäkkäiden naisten kannalta hyväksyttävää, helposti saatavilla ja sopivaa. Monilla iäkkäillä naisilla ei ole yksityistä sairausvakuutusta tai he ovat valtion ohjelmien ulkopuolella, koska he eivät ole maksaneet sosiaaliturvamaksuja, vaikka ovat tehneet työtä koko elämänsä elinikäisen työtä epävirallisella sektorilla tai hoitotyössä ilman palkkaa.

22. Iäkäs nainen ei ehkä ole oikeutettu saamaan perheelle kuuluvia tukia, jos hän ei ole huollettavanaan olevan lapsen vanhempi tai laillinen holhooja.

23. Mikrolainoilla ja rahoitusohjelmilla on tavallisesti ikäraajat tai muita kriteereitä, jotka estävät iäkkäiden naisten pääsyn niihin käsiksi. Monet iäkkäät naiset, erityisesti ne, jotka ovat sidottuja koteihinsa, eivät kykene osallistumaan yhteisö-, kulttuuri- ja virkistystoimintaan, jonka takia he eristäytyvät ja tällä on kielteinen vaikutus heidän hyvinvointiinsa. Itsenäisen asumisen edellytyksiin, kuten henkilökohtaiseen avustajaan, riittävään asumistasoon ja asumisen helppokulkuisuuteen ja liikkumisen apuneuvoihin kiinnitetään liian vähän huomiota.

24. Monissa maissa suurin osa iäkkäistä naisista asuu maaseudulla, jossa heidän pääsyään käyttämään palveluja haittaa ikä ja köyhyys. Monet iäkkäät naiset saavat epäsäännöllisiä tai riittämättömiä rahälähetystyksiä siirtolaiseksi muuttaneilta lapsiltaan tai eivät saa rahaa lainkaan. Monella iäkkäällä köyhällä maaseudulla asuvalla iäkkäällä naisella ei ole arjessaan oikeutta veteen, ruokaan ja asumiseen. Iäkkäillä naisilla ei esimerkiksi ole varaa riittävään ruokaan, koska ruoka on liian kallista ja koska heidän rahansa ei riitä työhön, sosiaaliturvaan ja mahdollisuuksiin liittyvän syrjinnän takia. Sopivien tai riittävän edullisten kulkumahdollisuuksien puute estää iäkkäitä naisia pääsemästä sosiaaliturvan piiriin tai osallistumasta yhteisiin ja kulttuurieroihin. Iäkkäät naiset eivät pääse käyttämään liikennevälineitä matalan tulotasonsa takia ja koska järjestelmä ei ole huolehtinut kohtuuhintaista ja helppopääsyistä liikenteestä, joka vastaisi iäkkäiden naisten tarpeita.

25. Ilmastomuutos vaikuttaa naisiin ja erityisesti iäkkäisiin naisiin eri tavalla. Iäkkäät naiset ovat haavoittuvampia siksi, että heidän fyysiset ja biologiset eroavuutensa voivat saattaa heidät epäedullisempaan asemaan, kun kyse on heidän ensireaktiostaan luonnonuhkaan, sosiaalisiin normeihin ja tiettyihin rooleihin, jotka vaikuttavat heidän toimintaansa suhteessa onnettomuuteen ja sosiaalisten hierarkioiden aikaan saamaan avun ja voimavarojen epätasaiseen jakautumiseen. Heidän rajallinen pääsyään käyttämään voimavaroja ja osallistuminen päätöksentekoprosesseihin lisää heidän haavoittuvuuttaan ilmastomuutoksen vaikutuksille.

26. Joidenkin lakien ja tapaoikeuden säädösten nojalla naisilla ei ole oikeutta perintöön eikä oikeutta hallita avio-omaisuutta puolison kuoltua. Jotkut lakijärjestelmät oikeuttavat tämän sillä perusteella, että ne tarjoavat leskelle muuta taloudellista turvaa, kuten tukimaksuja jäämistöstä. Todellisuudessa näitä velvoitteita harvoin toteutetaan ja lesket jäävät vaille turvaa. Jotkut lait ovat erityisen syrjiviä iäkkäitä naisia kohtaan. Iäkkäät lesket ovat erityisen alttiita joutumaan omaisuuden kaappauksen uhriksi.

27. Iäkkäät naiset joutuvat erittäin helposti hyväksi- ja väärinkäytön, mukaan lukien taloudellinen väärinkäyttö, kun heidän oikeustoimikelpoisuutensa siirretään lakimiehille tai perheenjäsenille ilman heidän suostumustaan.

28. Kuten komitean yleissuosituksesta no. 21 käy ilmi 'moniavioisuus on ristiriidassa naisten tasa-arvoisuus oikeuksien kanssa ja sillä voi olla heille ja heidän huollettavilleen niin vakavia henkisiä ja taloudellisia seurauksia, että sellaisten avioliittojen solmimista ei tulisi suosia ja ne pitäisi kieltää.' Tästä huolimatta moniavioisuutta esiintyy monissa sopimusvaltioissa ja kyseisissä liitoissa on mukana useita naisia. Iäkkäitä vaimoja laiminlyödään usein moniavioisissa liitoissa, koska heitä ei pidetä enää lisääntymisen kannalta ja taloudellisesti aktiivisina.

## Suositukset

### Yleistä

29. Iäkkäitä naisia täytyy pitää tärkeänä resurssina yhteiskunnassa ja on sopimusvaltioiden velvollisuus ryhtyä kaikkiin soveltuviin toimiin, mukaan lukien



lainsäädännöllisiin toimiin, heidän syrjintänsä poistamiseksi. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä sukupuolisidonnaisiin ja ikään liittyviin toimiin, mukaan lukien väliaikaisiin erityistoimiin, jotka ovat yhdensuuntaiset 4(1) artiklan ja yleissuositusten no. 23 ja no. 25 kanssa sen takaamiseksi, että iäkkäät naiset osallistuvat täysipainoisesti ja tehokkaasti poliittiseen ja yhteiskunnalliseen ja kulttuuri- ja sivistystoimintaan tai muihin oman yhteiskuntansa toimiin.

30. Sopimusvaltioilla on velvollisuus taata naisten kehitys ja edistyminen kaikissa heidän elinkaarensa vaiheissa ja niin sodan kuin rauhan aikana samoin kuin muiden ihmisen aiheuttamien tai luonnon katastrofien aikana. Sopimusvaltioiden tulisi siksi taata, että mitkään säädökset, politiikat ja interventiot, jotka tähtäävät naisten täysipainoiseen kehittymiseen ja edistymiseen, eivät ole iäkkäitä naisia syrjiviä.

31. Sopimusvaltioiden velvollisuuksissa tulisi ottaa huomioon naisten syrjinnän moniulotteisuus ja taata, että sukupuolten tasa-arvon periaatetta sovelletaan elinkaaren läpi laissa ja sen käytännön toteutuksessa. Tässä suhteessa sopimusvaltioiden tulisi kumota tai muuttaa olemassa olevia lakeja, määräyksiä ja tapoja, jotka ovat iäkkäitä naisia syrjiviä, ja taata, että lainsäädäntö kieltää syrjinnän iän ja sukupuolen perusteella.

32. Tukeakseen oikeudellisia uudistuksia ja menettelytapojen laadintaa, sopimusvaltioiden tulisi kerätä, analysoida ja jakaa iän ja sukupuolen mukaan jaoteltua tietoa ja siten tuottaa tietoa iäkkäiden naisten tilanteesta, mukaan lukien maaseudulla tai konfliktialueilla asuvien iäkkäiden naisten tilanteesta sekä vähemmistöihin kuuluvien ja vammaisten iäkkäiden naisten tilanteesta. Näiden tietojen tulisi käsitellä erityisesti muun muassa köyhyyttä, lukutaidottomuutta, väkivaltaa, palkatonta työtä, HIV/Aids-positiivisten hoitoa, ja muuttoliikettä sekä pääsyä terveydenhoitoon, asunnon saamista, sosiaalisia ja taloudellisia etuuksia ja työllisyyttä.

33. Sopimusvaltioiden tulisi antaa iäkkäille naisille tietoa heidän oikeuksistaan ja siitä, miten he voivat käyttää oikeuspalveluja. Niiden tulisi kouluttaa poliisia, oikeuslaitosta samoin kuin oikeusapua ja muita avustavia palveluita tarjoavia tahoja iäkkäiden naisten oikeuksista ja tehdä viranomaiset ja laitokset tietoisiksi ikään ja sukupuoleen liittyvistä asioista, jotka vaikuttavat iäkkäisiin naisiin, ja antaa näille asianmukaista koulutusta. Iäkkäillä vammaisilla naisilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy tietoihin, oikeuspalveluun ja tehokkaisiin oikaisukeinoihin ja korjauksiin.

34. Sopimusvaltioiden tulisi antaa iäkkäille naisille mahdollisuus hakea oikaisua ja ratkaista oikeuksiensa loukkaukset, mukaan lukien oikeus hallinnoida omaisuutta ja taata, että iäkkäiltä naisilta ei riistetä heidän oikeustoimikelpoisuuttaan mielivaltaisin tai syrjivin perustein.

35. Sopimusvaltioiden tulisi taata, että ilmastonmuutokseen ja katastrofien riskin vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden yhteydessä tiedostetaan iäkkäiden naisten tarpeet ja haavoittuvuus ja toimenpiteet ovat sukupuolisensitiivisiä. Sopimusvaltioiden tulisi myös helpottaa iäkkäiden naisten osallistumista ilmastonmuutoksen vähentämiseen ja siihen sopeutumiseen liittyvässä päätöksenteossa.

## **Stereotypiat**

36. Sopimusvaltioilla on velvollisuus poistaa kielteisiä stereotypioita ja muokata sosiaalisia ja kulttuuriin liittyviä käyttäytymismalleja, jotka ovat vahingollisia ja haitallisia iäkkäille naisille ja siten vähentää fyysistä, seksuaalista, psykologista, verbaalista ja taloudellista huonoa kohtelua, jota iäkkäät naiset, mukaan lukien iäkkäät vammaiset naiset, kokevat kielteisten stereotypioiden ja kulttuurisidonnaisten tapojen perusteella.

## **Väkivalta**

37. Sopimusvaltioilla on velvollisuus tunnistaa ja kieltää iäkkäisiin naisiin kohdistuva väkivalta, mukaan lukien vammaisiin iäkkäisiin naisiin kohdistuva väkivalta, perheväkivaltaan, seksuaaliseen väkivaltaan ja laitososuhteisiin liittyvässä lainsäädännössä. Sopimusvaltioiden tulisi tutkia, asettaa syytteeseen ja rankaista kaikki väkivallanteot iäkkäitä naisia vastaan, mukaan lukien teot, jotka on tehty perinteisiin tai uskoon liittyvien käytäntöjen seurauksena.

38. Sopimusvaltioiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota iäkkäiden naisten kärsimään väkivaltaan aseellisten selkkausten aikana, aseellisten selkkausten vaikutukseen heidän elämäänsä ja iäkkäiden naisten mahdolliseen vaikutukseen konfliktien rauhanomaiseen ratkaisuun samoin kuin jälleenrakennusprosesseihin. Käsitellessään väkivaltaa, pakkosiirtoja ja pakolaisten asemaa aseellisen konfliktin aikana, sopimusvaltioiden tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon iäkkäiden naisten asema. Sopimusvaltioiden tulisi ottaa huomioon asianomaiset YK:n päätöslauselmat, jotka koskevat naisia ja rauhaa ja turvallisuutta, kun näitä asioita käsitellään, mukaan lukien erityisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1325 (2000), 1820 (2008) ja 1889 (2009).

## **Osallistuminen julkiseen elämään**

39. Sopimusvaltiot ovat velvollisia takaamaan, että iäkkäillä naisilla on mahdollisuus osallistua julkiseen elämään ja poliittiseen elämään ja toimia julkisessa virassa kaikilla tasoilla ja että iäkkäillä naisilla on tarpeelliset asiakirjat, jotta he voivat äänestää ja asettua ehdokkaaksi vaaleissa.

## **Koulutus**

40. Sopimusvaltiot ovat velvollisia takaamaan, että kaiken ikäisillä naisilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet koulutukseen, ja että iäkkäillä naisilla on pääsymahdollisuus aikuiskoulutukseen ja elinikäisen oppimisen mahdollisuudet samoin kuin mahdollisuudet saada oman ja perheensä hyvinvoinnin kannalta tarpeellisia opetusta koskevia tietoja.

## **Työ ja eläke-etuudet**

41. Sopimusvaltiot ovat velvollisia helpottamaan iäkkäiden naisten osallistumista ansiotyöhön ilman ikään tai sukupuoleen liittyvää syrjintää. Sopimusvaltioiden tulisi taata, että iäkkäiden naisten mahdollisesti työelämässä kohtaamien ongelmien voittamiseen kiinnitetään erityistä huomiota ja että heitä ei pakoteta ennenaikaiselle eläkkeelle tai samantapaisiin ratkaisuihin. Sopimusvaltioiden tulisi myös valvoa miesten ja naisten välisten palkkaerojen vaikutusta iäkkäisiin naisiin.
42. Sopimusvaltiot ovat velvollisia takaamaan, että julkisen ja yksityisen sektorin eläkeikä ei syrji naisia. Täten sopimusvaltiot ovat velvollisia takaamaan, että eläkepolitiikka ei syrji naisia, vaikka he valitsisivat aikaisen eläköitymisen ja että kaikilla iäkkäillä työelämässä olleille naisille järjestetään riittävä eläke. Sopimusvaltioiden tulisi omaksua kaikki sopivat toimenpiteet, mukaan lukien tarpeen mukaan väliaikaiset erityistoimet, tällaisten eläkkeiden takaamiseksi.
43. Sopimusvaltioiden tulisi taata, että iäkkäät naiset, mukaan lukien naiset, joilla on huollettavana lapsia, pääsevät osallisiksi asianmukaisista sosiaali- ja taloudellisista etuisuuksista, kuten lastenhoitoon liittyvistä etuisuuksista, samoin kuin kaikesta tarpeellisesta tuesta iäkkäiden vanhempien tai sukulaisten hoidon yhteydessä.
44. Sopimusvaltioiden tulisi järjestää kaikille naisille, joilla ei ole muuta eläkettä tai joilla on riittämätön eläketurva, riittävä maksuihin perustuvan eläke samalta pohjalta kuin miehille, ja kaikilla iäkkäillä naisilla tulisi olla mahdollisuus saada valtion avustuksia, erityisesti niillä, jotka asuvat etäällä tai maaseudulla.

## **Terveys**

45. Sopimusvaltioiden tulisi omaksua kattava terveydenhoitopolitiikka iäkkäiden naisten terveyteen liittyvien tarpeiden turvaksi siten kuin naisia ja terveyttä käsittelevässä yleissuosituksessa 24 todetaan. Tämän tulisi taata kohtuuhintainen ja helppopääsyinen terveydenhoito kaikille iäkkäille naisille poistamalla soveltuvin osin heiltä käyttäjämaksut, kouluttamalla terveydenhuoltohenkilöstöä geriatrinen sairauksien hoidossa, tarjoamalla lääkehoitoa ikään liittyviin kroonisiin sairauksiin ja ehtartuntatauteihin, pitkäaikaista terveydenhoitoa ja sosiaalipalveluja, mukaan lukien hoitoa, joka mahdollistaa itsenäisen asumisen ja terminaalivaiheen hoidon. Tähän tulisi sisältyä myös toimenpiteitä, jotka edistävät käyttäytymistapoja ja elämäntavan muutoksia, jotka viivästyttävät terveysongelmien puhkeamista, kuten terveelliset ravitsemustottumukset ja aktiivisuus, ja kohtuuhintaiset terveydenhoitopalvelut, mukaan lukien seulonnat ja sairauksien hoito, erityisesti iäkkäille naisille tyypillisten sairauksien hoito. Terveyspolitiikan täytyy myös taata, että iäkkäille naisille, mukaan lukien vammaisille naisille, tarkoitettu terveydenhoito perustuu henkilön vapaaseen ja tietoiseen suostumukseen.
46. Sopimusvaltioiden tulisi hyväksyä erityisiä iäkkäiden naisten fyysisiin, psyykkisiin, henkisiin ja terveyttä koskeviin tarpeisiin mitoitettuja ohjelmia kiinnittäen erityistä huomiota vähemmistöihin kuuluvien ja vammaisten iäkkäiden naisten tarpeisiin ja niiden tarpeisiin, joilla on huollettavanaan lastenlapsia ja muita nuoria perheenjäseniä nuorten aikuisten muuton takia tai jotka huolehtivat perheenjäsenistä, joilla on

### **Taloudellisen vaikutusvallan lisääminen**

47. Sopimusvaltioilla on velvollisuus poistaa kaikkinaisen iäkkäisiin naisiin kohdistuva syrjintä talous- ja yhteiskunnallisessa elämässä. Niiden tulisi poistaa kaikki ikään ja sukupuoleen perustuvat esteet maatalousluoton ja lainan saamiselle ja taata pääsy käyttämään iäkkäille naismaantilajilijöille ja pienviljelijöille sopivaa teknologiaa. Sopimusvaltioiden tulisi järjestää erityisiä tukijärjestelmiä ja vakuuksiin perustumattomia mikroluottoja sekä kannustaa iäkkäitä naisia mikroyrittäjyyteen. Sopimusvaltioiden tulisi myös luoda iäkkäille naisille virkistysmahdollisuuksia ja vapaaehtoisvoimin järjestettyjä palveluja niille, jotka ovat sidottuja koteihinsa. Sopimusvaltioiden tulisi järjestää kohtuuhintaisia ja sopivia kulkumahdollisuuksia, jotta iäkkäät naiset, mukaan lukien maaseudulla asuvat naiset, voivat osallistua talous- ja yhteiskuntaelämään ja yhteisönsä aktiviteetteihin.

### **Sosiaalietuudet**

48. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä tarpeellisiin toimiin sen takaamiseksi, että iäkkäillä naisilla on mahdollisuus saada riittävä asunto, joka vastaa heidän tarpeitaan ja että rakenteelliset ja muut heidän liikkumistaan haittaavat ja pakotettuun eristymiseen johtavat esteet poistetaan. Sopimusvaltioiden tulisi järjestää sosiaalipalvelut, jotka mahdollistavat iäkkäiden naisten asumisen ja elämisen itsenäisesti kotonaan niin pitkään kuin mahdollista. Sopimusvaltioiden tulisi taata, että iäkkäiden naisten oikeutta asumiseen, maahan ja omaisuuteen koskevat lait ja menettelytavat lakkautetaan. Sopimusvaltioiden tulisi myös suojella iäkkäitä naisia pakkohädöltä ja kodittomuudelta.

### **Maaseudulla asuvat ja muut haavoittuvat iäkkäät naiset**

49. Sopimusvaltioiden tulisi taata, että iäkkäät naiset ovat mukana ja edustettuna maaseudun ja kaupunkialueiden kehittämishankkeissa. Sopimusvaltioiden tulisi järjestää iäkkäille naisille kohtuuhintainen vesi, sähkö ja muut peruspalvelut. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on lisätä juomaveden saantia ja riittävä jätevesihuolto, tulisi taata, että kyseiset tekniikat on suunniteltu siten, että niitä pystyy käyttämään ilman kohtuutonta fyysistä voimaa.

50. Sopimusvaltioiden tulisi taata iäkkäiden pakolaisstatuksen omaavien tai valtiottomien naisten suojelu samoin kuin maansisäisten pakolaisten tai siirtotyöläisten suojelu hyväksymällä sukupuolen ja iän huomioon ottavia lakeja ja menettelytapoja.

## **Avioliitto ja perhe-elämä**

51. Sopimusvaltioilla on velvollisuus kumota kaikki lainsäädäntö, joka syrjii iäkkäitä naisia avioliitossa ja sen hajotessa, mukaan lukien omaisuutta ja perintöasioita koskevilta osin.

epävirallinen suomennos

**CEDAW**/C/2010/47/GC.2

Yhdistyneet kansakunnat

## Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus

19.10.2010

editoimaton versio

**CEDAW-komitea**

47. istunto

4. – 22.10.2010

**Yleissuositus no. 28 koskien sopimuspuolten pääasiallisia velvoitteita Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 2 artiklan nojalla**

Sisällysluettelo

|     |                                                       |    |
|-----|-------------------------------------------------------|----|
| I   | Johdanto                                              | 2  |
| II  | Sopimuspuolten velvoitteiden luonne ja laajuus        | 3  |
| III | Sopimuksen 2 artiklaan sisältyvät yleiset velvoitteet | 5  |
|     | A. Sopimuksen 2 artiklan johdantolause                | 5  |
|     | B. Yleissopimuksen 2 artiklan a-g-kohta               | 8  |
| IV  | Suosituksot sopimuspuolille                           | 10 |
|     | A. Täytäntöönpano                                     | 10 |
|     | B. Vastuu                                             | 11 |

## Johdanto

1. Tämän naisten syrjinnän poistamista koskevan CEDAW-komitean ("komitea") yleissuosituksen tavoitteena on selventää Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ("yleissopimus") 2 artiklan laajuutta ja tarkoitusta, joka määrää, miten sopimuspuolet panevat kansallisesti täytäntöön sopimuksen varsinaiset määräykset. Komitea kannustaa sopimuspuolia kääntämään tämän yleissuosituksen kansallisille ja paikallisille kielilleen ja jakamaan sitä laajasti kaikille hallitustason tahoille, kansalaisyhteiskunnalle, mukaan lukien medialle, tiedeyhteisöille ja ihmisoikeus- ja naisjärjestöille ja laitoksille.

2. Sopimus on dynaaminen asiakirja, joka mukautuu kansainvälisen lain kehitykseen. Samoin kuin muut kansallisen ja kansainvälisen tason toimijat, komitea on ensimmäisestä istunnostaan lähtien vuonna 1982 myötävaikuttanut sopimuksen artiklojen varsinaisen sisällön, naiseen kohdistuvan väkivallan erityisluonteen ja tämän syrjinnän vastaisessa taistelussa tarvittavien erilaisten asiakirjojen selkiyttämiseen ja ymmärtämiseen.

3. Sopimus on osa laajaa kansainvälistä ihmisoikeuksia koskevaa oikeudellista kokonaisuutta, joka on suunnattu varmistamaan, jotta kaikki voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista, ja poistamaan kaikkinaisen biologiseen ja sosiaaliseen sukupuoleen perustuva naiseen kohdistuva syrjintä. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja; yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus; taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; yleissopimus lapsen oikeuksista; YK:n siirtolaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia koskeva yleissopimus; ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista sisältävät yksiselitteisiä määräyksiä, joilla taataan naisten ja miesten keskinäinen tasa-arvo niiden oikeuksien osalta, joita ne suojelevat, kun taas muut kansainväliset ihmisoikeuksia koskevat yleissopimukset, kuten kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus, perustuvat epäsuorasti biologiseen ja sosiaaliseen sukupuoleen perustuvaan syrjimättömyyteen. Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, ILO) sopimukset, jotka koskevat samanarvoisesta työstä miehille ja naisille maksettavaa samaa palkkaa (no. 100), työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjinnän poistamista (no. 111) ja perheenhuoltovelvollisuuksia omaavia työntekijöitä (no. 156); YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön syrjinnän vastustamista opetuksen alalla koskeva yleissopimus; naisten syrjinnän poistamista koskeva julistus; Wienin julistus ja toimintaohjelma; Kairon toimintaohjelma; ja Pekingin julistus ja toimintaohjelma vaikuttavat myös naisten ja miesten tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevaan kansainväliseen oikeusjärjestelmään. Samoin ne velvollisuudet, joihin valtiot ovat sitoutuneet alueellisten ihmisoikeusjärjestelmien nojalla, täydentävät yleismaailmallista ihmisoikeusviitekehystä.

4. Yleissopimuksen tavoitteena on kaikkinaisen naiseen biologisen sukupuolen perusteella kohdistuvan syrjinnän poistaminen. Se takaa, että naisten ihmisoikeudet ja poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset, yhteiskunnalliset tai kotielämään tai muuhun liittyvät perusvapaudet tunnustetaan, ja heillä on mahdollisuus nauttia niistä ja harjoittaa niitä siviilisäädystään riippumatta ja tasa-arvoiselta pohjalta miesten rinnalla.

5. Vaikka yleissopimus viittaa (biologiseen) sukupuoleen perustuvaan syrjintään, 1 artiklan ja 2 artiklan f-kohdan ja 5 artiklan a-kohdan tulkinta osoittaa, että yleissopimus kattaa (sosiaaliseen) sukupuoleen perustuvan naiseen kohdistuvan syrjinnän. Termillä "sex" viitataan miesten ja naisten välisiin biologisiin eroihin, kun taas termi "gender" viittaa sosiaalisesti rakentuneeseen identiteettiin, naisten ja miesten ominaisuuksiin ja rooleihin ja yhteiskunnan näille biologisille eroille antamaan sosiaaliseen ja kulttuuriseen merkitykseen, joka johtaa hierakisiin suhteisiin naisten ja miesten välillä ja vallan ja

oikeuksien jakaantumiseen miehiä suosivasti saattaen naiset epäedullisempaan asemaan. Tähän naisten ja miesten asemoimiseen vaikuttavat poliittiset, taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset, uskonnolliset, ideologiset ja ympäristöön liittyvät tekijät ja niitä voivat muuttaa myös kulttuuri, yhteiskunta ja yhteisö. Yleissopimuksen 1 artiklan syrjintää koskeva määritelmä tekee selväksi, että sopimusta sovelletaan sukupuoleen perustuvaan syrjintään. Kyseinen määritelmä osoittaa, että kaikki erilaisuus, syrjintä tai rajoittaminen, jonka tarkoituksena on kieltää naisilta ihmisoikeuksien ja vapauksien harjoittaminen, merkitsee syrjintää myös siellä, missä syrjintään ei pyritty. Tämä tarkoittaisi, että naisten ja miesten samanlainen tai neutraali kohtelu saattaisi muodostua naisia syrjiväksi, jos kohtelu johtaisi tai aiheuttaisi sen, että naisilta kiellettäisiin jonkun oikeuden harjoittaminen sen perusteella, että olemassa olevaa tiettyä naisiin kohdistuvaa sukupuoleen perustuvaa epäkohtaa ja epätasa-arvoa ei ole tunnistettu. Komitean näkemykset asiasta tulevat esille sen raporttien tarkastelusta, yleissuosituksista, päätöksistä, ehdotuksista ja lausunnoista, sen yksittäisten viestien tarkastelusta ja valinnaisen pöytäkirjan nojalla tekemistä tutkimuksista.

6. Yleissopimuksen 2 artikla on sen täytäntöönpanon kannalta ratkaiseva, koska siinä selvitetään sopimuspuolten yleisten oikeudellisten velvoitteiden luonne. 2 artiklan asettamat velvoitteet liittyvät kiinteästi yleissopimuksen kaikkiin muihin varsinaisiin määräyksiin, koska sopimuspuolilla on velvollisuus taata, että kaikkia yleissopimuksen suojaamia oikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti kansallisella tasolla.

7. Yleissopimuksen 2 artiklaa tulisi lukea yhdessä 3, 4, 5 ja 24 artiklojen kanssa ja 1 artiklaan sisällytetyn syrjintää koskevan määritelmän valossa. Lisäksi 2 artiklan sisältämien yleisvelvoitteiden laajuus tulisi käsittää myös yleissuosituksen, loppupäätelmien, näkemysten ja muiden komitean lausuntojen valossa, mukaan lukien tutkintamenettelyjen raporttien ja yksittäisissä tapauksissa tehtyjen päätösten valossa. Yleissopimuksen henki kattaa muita oikeuksia, joita siinä ei suoraan mainita, mutta jotka vaikuttavat naisten ja miesten tasa-arvon saavuttamiseen ja jotka edustavat eräänlaista naisten syrjintää.

## II

### Sopimuspuolten velvoitteiden luonne ja laajuus

8. Yleissopimuksen 2 artikla tuomitsee naisiin kohdistuvan syrjinnän sen ”kaikissa muodoissa”, kun taas 3 artikla viittaa asianmukaisiin toimenpiteisiin, joihin sopimuspuolten odotetaan ryhtyvän ”kaikilla aloilla” naisten täysimittaisen kehityksen ja edistymisen takaamiseksi. Näiden yleissopimuksen määräysten johdosta odotetaan ilmaantuvan sellaisia uusia syrjinnän muotoja, joita ei sen luonnosteluvaiheessa vielä tunnistettu.

9. Yleissopimuksen 2 artiklan nojalla sopimuspuolten täytyy käsitellä sopimuksen oikeudellisten velvoitteidensa kaikkia näkökohtia, suojella ja täyttää naisten oikeuksia syrjimättömyyteen ja oikeutta nauttia tasa-arvosta. Kunnioittamisvelvollisuus edellyttää, että sopimuspuolet pidättäytyvät laatimasta lakeja, politiikkoja, määräyksiä, ohjelmia, hallinnollisia menettelytapoja ja institutionaalisia rakenteita, jotka johtavat suoraan tai epäsuorasti tasa-arvoisen nautinnan kieltämiseen naisilta heidän kansalais-, poliittisista, taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista oikeuksistaan. Suojeluvelvollisuus edellyttää, että sopimuspuolet suojelevat naisia yksityisten tahojen syrjinnältä ja ryhtyvät toimiin, joilla tähdätään suoraan tavanomaisten ja kaikkien muiden käytäntöjen poistamiseen, jotka ovat haitallisia ja ylläpitävät jommankumman sukupuolen alemmuutta tai ylemmyyttä ja naisten ja miesten tereotyyppisiä rooleja. Velvoitteiden täyttäminen edellyttää, että sopimuspuolet ryhtyvät joukkoon toimenpiteitä taatakseen, että naiset ja miehet nauttivat samoista oikeuksista *de jure* ja *de facto*, mukaan lukien soveltuvien osin



ottavat käyttöön väliaikaisia erityistoimia, jotka ovat linjassa yleissopimuksen 4 artiklan 1-kappaleen ja yleissuosituksen no. 25 kanssa. Tästä seuraa keinoja tai menettelytapoja ja tuloksia koskevia velvoitteita. Sopimuspuolten tulisi ottaa huomioon, että niiden täytyy täyttää oikeudelliset velvoitteensa kaikkia naisia kohtaan suunnitteleamalla yleisiä linjauksia, ohjelmia ja institutionaalisia puitteita, jotka kohdistuvat naisten erityistarpeiden täyttämiseen ja johtavat heidän mahdollisuuksiensa täysimääräiseen kehittämiseen samalta pohjalta miesten rinnalla.

10. Sopimuspuolilla on velvollisuus olla aiheuttamatta naisten syrjintää toimilla tai laiminlyönneillä; ne ovat lisäksi velvollisia reagoimaan aktiivisesti naisiin kohdistuvaa syrjintää vastaan siitä riippumatta, ovatko kyseiset toimet tai laiminlyönnit valtion tai yksityisten toimijoiden aiheuttamia. Syrjinnän syynä voi olla valtioiden epäonnistuminen ryhtymisessä tarpeellisiin lainsäädännöllisiin toimiin naisten oikeuksien täysimääräisen toteutumisen varmistamiseksi, epäonnistuminen kansallisten politiikkojen soveltamisessa naisten ja miesten tasa-arvon saavuttamiseksi, ja epäonnistuminen asianomaisten lakien voimaansaattamisessa. Valtioilla on lisäksi kansainvälinen velvollisuus luoda ja jatkuvasti kehittää tilastokantojaan ja analyyskejä kaikenlaisesta naisiin kohdistuvasta syrjinnästä yleensä ja tiettyihin haavoittuviin ryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvasta syrjinnästä erityisesti.

11. Sopimuspuolten velvollisuudet eivät lakkaa olemasta sotilaallisen konfliktin tai poliittisista tilanteista tai luonnonkatastrofeista johtuvan hätätilan aikana. Tällaisilla tilanteilla on syvälinen vaikutus ja laajat vaikutukset naisten mahdollisuuksiin nauttia perusoikeuksistaan ja harjoittaa näitä oikeuksia. Sopimuspuolten tulisi ottaa käyttöön strategioita ja ryhtyä toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat naisten erityistarpeisiin sotilaallisen konfliktin tai hätätilan aikana.

12. Vaikka valtiot kansainvälisen lain nojalla ensisijaisesti harjoittavat alueellista lainkäyttövaltaa, sopimuspuolten velvollisuuksia sovelletaan erottelematta sekä kansalaisiin että ei-kansalaisiin, mukaan lukien pakolaisiin, turvapaikanhakijoihin, siirtotyöläisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka oleskelevat valtion alueella tai sen toimivaltaan kuuluvilla alueilla, vaikka eivät olisikaan alueen sisällä. Sopimuspuolet ovat vastuussa kaikista toimistaan, jotka vaikuttavat ihmisoikeuksiin, riippumatta siitä, ovatko kyseiset henkilöt niiden alueella.

13. Yleissopimuksen 2 artikla ei rajoitu koskemaan vain sopimuspuolten suoraan tai epäsuorasti aiheuttaman naisten syrjinnän kieltämistä. Se asettaa myös sopimusvaltioille velvollisuuden olla huolellinen yksityisten toimijoiden syrjinnän estämiseksi. Joissakin tapauksissa yksityisen toimijan toimet tai laiminlyönnit voivat johtua valtiosta kansainvälisen lain nojalla. Sopimuspuolet ovat siten velvollisia takaamaan, että yksityiset toimijat eivät harjoita naisiin kohdistuvaa syrjintää yleissopimuksessa määritellyssä tarkoituksessa. Asianmukaisiin toimenpiteisiin, joihin sopimuspuolet ovat velvollisia ryhtymään, kuuluu yksityisten toimijoiden toimien sääntely koskien koulutusta, työtä, terveyspolitiikkaa ja käytännön terveydenhoitoa, työolosuhteita ja työelämän standardeja, ja muita aloja, joilla yksityiset toimijat toimivat palvelun- tai laitteiden tarjoajina, kuten pankki- ja rakennusalat.

### **III. Yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyvät yleiset velvoitteet**

#### **A. 2 artiklan johdantolause**

14. Yleissopimuksen 2 artiklan johdantolause kuuluu seuraavasti: "Sopimuspuolet tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot ja sopivat siitä, että ryhtyvät kaikkiin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää ...".

15. Johdantolauseen mainitsema sopimuspuolten ensimmäinen velvoite kuuluu: "tuomitsevat naisten syrjinnän kaikki muodot". Sopimuspuolilla on välitön ja jatkuva velvollisuus tuomita syrjintä. Ne ovat velvollisia julistamaan kaikille hallitustason tasoille ja haaroille, koko kansalle ja kansainväliselle yhteisölle, että vastustavat kokonaisvaltaisesti kaikkea naisiin kohdistuvaa syrjintää ja ovat päättäneet poistaa naisiin kohdistuvan syrjinnän. Ilmaisuihin "syrjinnän kaikki muodot" velvoittaa sopimuspuolet selkeästi olemaan tarkkaavaisia kaikkien syrjinnän muotojen tuomitsemisessa, mukaan lukien syrjinnän muodot, joita ei yksiselitteisesti mainita yleissopimuksessa tai jotka saattavat olla vasta syntymässä.

16. Sopimuspuolet ovat velvollisia kunnioittamaan, suojelemaan ja toteuttamaan naisten oikeutta syrjimättömyyteen ja takaamaan naisten kehitys- ja ylenemismahdollisuudet heidän asemansa parantamiseksi ja heidän *de jure* ja *de facto* tai todellisen tasa-arvonsa toteuttamiseksi miesten kanssa. Sopimuspuolet takaavat, että naisiin ei kohdisteta välitöntä eikä välillistä syrjintää. Välitön syrjintä naisia kohtaan tarkoittaa erilaista kohtelua, joka nimenomaan perustuu sukupuoleen ja sukupuolesta johtuviin eroihin. Välillistä syrjintää naisia kohtaan tapahtuu, kun laki, menettelytapa, ohjelma tai käytäntö näyttää olevan neutraali suhteessa miehiin ja naisiin, mutta on käytännössä naisia syrjivä, koska jo olemassa oleviin epätasa-arvoisuuksiin ei tartuta näennäisen neutraalilla toimenpiteen avulla. Lisäksi välillinen syrjintä voi pahentaa olemassa olevia epätasa-arvoisuuksia sen takia, että rakenteellisia ja historiallisia syrjinnän malleja ja voimasuhteita naisten ja miesten välillä ei ole tunnistettu.

17. Sopimuspuolilla on myös velvollisuus taata, että naisia suojellaan julkisten viranomaisien, oikeuslaitoksen, järjestöjen, yritysten tai yksityisten henkilöiden syrjinnältä niin julkisissa kuin yksityisissä yhteyksissä. Tätä suojelua antavat toimivaltaiset tuomioistuimet ja muut julkiset laitokset ja sitä toteutetaan soveltuvien osin pakotteiden ja oikeuskeinojen avulla. Sopimuspuolten tulisi taata, että kaikki hallitustason elimet ovat täysin tietoisia biologiseen ja sosiaaliseen sukupuoleen perustuvan tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteista ja että asiaan liittyen järjestetään ja toteutetaan sopivaa koulutusta ja valistusohjelmia.

18. Risteävä syrjintä (intersectionality) on yksi peruskäsite, joka auttaa ymmärtämään 2 artiklan sopimuspuolille asettamien yleisten velvollisuuksien laajuuden. Naisten syrjintä biologisen ja sosiaalisen sukupuolen perusteella liittyy erottamattomasti muihin naisiin koskeviin tekijöihin, kuten rotu, etninen tausta, uskonto tai vakaumus, terveys, asema, ikä, luokka, kasti, ja seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti. Sukupuoleen perustuva syrjintä voi vaikuttaa näihin ryhmiin kuuluviin naisiin eri asteisesti ja eri tavoin kuin miehiin. Sopimuspuolten täytyy tunnustaa oikeudellisesti tällaiset risteävät syrjinnän muodot ja niiden yhdistetyt negatiiviset vaikutukset kyseisiin naisiin ja kieltää ne. Niiden täytyy myös ottaa käyttöön ja harjoittaa politiikkoja ja ohjelmia, jotka on suunniteltu poistamaan tällaiset ilmiöt, mukaan lukien soveltuvien osin väliaikaiset erityistoimet yleissopimuksen 4 artiklan 1-kohdan ja yleissuosituksen no. 25 mukaisesti.

19. Naisiin kohdistuva sukupuoleen perustuva syrjintä koostuu, kuten yleissuosituksessa no. 19 todetaan, sukupuolesta johtuvasta väkivallasta eli väkivallasta, joka kohdistuu naista vastaan, koska hän on nainen tai väkivallasta,

joka vaikuttaa naisiin kohtuuttomasti. Se on syrjinnän muoto, joka estää vakavasti naisia nauttimasta ihmisoikeuksistaan ja perusvapauksistaan ja harjoittamasta näitä oikeuksia tasa-arvoisesti miesten rinnalla. Se sisältää toimia, jotka aiheuttavat fyysistä, henkistä tai seksuaalista vahinkoa tai kärsimystä, sellaisten toimien uhkaa, pakottamista ja muuta vapaudenriistoa, perheessä tai kodin piirissä tai muussa ihmissuhteessa tapahtuvaa väkivaltaa tai väkivaltaa, johon valtio tai sen toimijat syyllistyvät tai jonka ne hyväksyvät siitä riippumatta, missä väkivalta tapahtuu. Sukupuoleen perustuva väkivalta voi rikkoa yleissopimuksen tiettyjä määräyksiä siitä riippumatta mainitaanko sopimuksen asianomaisissa määräyksissä nimenomaisesti väkivaltaa. Sopimuspuolilla on velvollisuus huolellisesti estää, tutkia, nostaa syyte ja rangaista teot, jotka perustuvat väkivaltaan sukupuolen perusteella.

20. Velvoitteiden noudattamisvelvollisuuden mukaisesti sopimuspuolten tulee helpottaa naisten mahdollisuuksia harjoittaa oikeuksiaan ja huolehtia siitä, että oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Naisten ihmisoikeuksia toteutetaan edistämällä *de facto* tai todellista tasa-arvoa kaikin soveltuvin keinoin, mukaan lukien konkreettisten ja tehokkaiden politiikkojen ja ohjelmien avulla, jotka tähtäävät naisten aseman parantamiseen ja *de facto* tai todellisen tasa-arvon saavuttamiseen, mukaan lukien soveltuvien osin väliaikaisten erityistoimenpiteiden soveltaminen 4 artiklan 1-kohdan ja yleissuosituksen no. 25 mukaisesti.

21. Sopimuspuolilla on erityisesti velvollisuus edistää tyttöjen tasa-arvoisia oikeuksia, koska tytöt kuuluvat suurempaan naisten yhteisöön ja he ovat alttiimpia syrjinnälle sellaisilla aloilla kuin perusopetus, kaupankäynti, huono kohtelu, hyväksikäyttö ja väkivalta. Kaikki nämä syrjintätilanteet ovat vakavia, kun uhrin ovat nuoria. Siksi valtioiden tulee kiinnittää huomiota (nuorten) tyttöjen erityistarpeisiin järjestämällä seksuaalisuutta ja lisääntymisterveyttä koskevaa opetusta ja toteuttamalla ohjelmia, jotka kohdistuvat HIV/Aidsin, seksuaalisen hyväksikäytön ja teiniraskauksien ehkäisyyn.

22. Miesten ja naisten välisen tasa-arvon periaate eli sukupuolten tasa-arvo sisältää ajatuksen siitä, että kaikki ihmiset ovat sukupuoleen katsomatta vapaita kehittämään henkilökohtaisia kykyjään, harjoittamaan ammattiaan ja tekemään valintoja ilman stereotypioita, tiukoista sukupuolirooleista ja ennakkoluuloista johtuvia rajoituksia. Sopimuspuolia kehoitetaan käyttämään ainoastaan käsitteitä naisten ja miesten välinen tasa-arvo tai sukupuolten tasa-arvo eikä käyttämään käsitettä sukupuolten oikeudenmukainen kohtelu pannaan täytäntöön velvollisuuksiaan yleissopimuksen nojalla. Jälkimmäistä käsitettä käytetään joissakin lainkäyttöyhteyksissä viittaamaan naisten ja miesten oikeudenmukaiseen kohteluun heidän omien tarpeidensa mukaisesti. Se voi sisältää tasa-arvoista kohtelua tai kohtelua, joka on erilaista, mutta jota pidetään yhdenmukaisena suhteessa oikeuksiin, etuihin, velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin.

23. Sopimuspuolet sopivat myös pyrkivänsä poistamaan naisiin kohdistuvan syrjinnän "kaikin asianmukaisin keinoin". Tämä keinoja tai toimintaa koskeva velvollisuus antaa sopimuspuolille runsaasti joustonvaraa sellaisten menettelytapojen luomiseksi, jotka sopivat sen oikeudelliseen, poliittiseen, taloudelliseen, hallinnolliseen ja institutionaaliseen rakenteeseen ja jotka voivat vastata niihin erityisiin naisiin kohdistuvan syrjinnän estämisestä koskeviin esteisiin ja vastustukseen, jollaisia sopimuspuolen aluella esiintyy. Jokaisen sopimuspuolen täytyy kyetä perustelemaan valitsemiensa erityisten keinojen

sopivuus ja osoittamaan, saavuttaako se tarkoitetut vaikutukset ja tulokset. Viime kädessä on komitean tehtävä päättää, onko sopimuspuoli todella valinnut kaikki kansallisella tasolla tarpeelliset toimenpiteet yleissopimuksen tunnustamien oikeuksien täysimääräiseksi saavuttamiseksi.

24. Yleissopimuksen 2 artiklan johdantolauseen tärkein elementti on sopimuspuolten velvollisuus harjoittaa naisiin kohdistuvan syrjinnän poistavaa politiikkaa. Tämä vaatimus on oleellinen ja ratkaiseva osa sopimuspuolen yleistä oikeudellista velvollisuutta panna yleissopimus täytäntöön. Tämä merkitsee, että sopimuspuolen täytyy arvioida välittömästi naisten *de jure* ja *de facto* tilanne ja ryhtyä konkreettisiin toimiin sellaisen politiikan laatimiseksi ja toimeenpanemiseksi, joka kohdistuu mahdollisimman selkeästi kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseen täysimääräisesti ja naisten ja miesten välisen todellisen tasa-arvon saavuttamiseen. Painopiste on pyrkimyksissä saavuttaa yleissopimuksen tavoitteet; ensin arvioidaan tilanne, jonka jälkeen laaditaan joukko toimenpiteitä, jotka hyväksytään alustavasti ja joiden varaan rakennetaan pitkäjänteisesti ottaen huomioon toimenpiteiden vaikuttavuus ja uudet tai esiin tulevat asiat. Tämän politiikan täytyy sisältää perustuslailliset ja lainsäädännölliset takuut, mukaan lukien yhteensopivuus kansallisen tason lainsäädännön kanssa ja ristiriitaisten säädösten muuttaminen. Sen täytyy sisältää myös muita sopivia toimenpiteitä, kuten laajoja seurantaa ja toimeenpanoa koskevia toimintaohjelmia ja mekanismeja, jotka muodostavat puitteet naisten ja miesten välisen muodollisen ja todellisen tasa-arvon periaatteen käytännön toteuttamiselle.

25. Politiikan täytyy olla kattava siinä mielessä, että sitä voidaan soveltaa kaikilla elämän alueilla, mukaan lukien sellaisilla aloilla, joita ei nimenomaisesti mainita yleissopimuksen tekstissä. Sen täytyy soveltua niin julkiseen kuin yksityiseen taloudelliseen toimintaan mukaan lukien kotitaloudet ja sen on taattava, että kaikki valtionhallinnon haarat (toimeenpanevat, lainsäädännölliset ja juridiset haarat) ja kaikki hallituksen tasot omaksuvat omat täytäntöönpanoa koskevat velvollisuutensa. Sen tulisi sisältää kaikki toimet, jotka ovat asianmukaisia ja tarpeellisia sopimuspuolen olosuhteet huomioon ottaen.

26. Politiikan täytyy tunnistaa naiset sopimuspuolen oikeudenkäytön puitteissa (mukaan lukien kansalaisuudettomat, maahanmuuttaja-, pakolais-, turvapaikanhakija- ja valtiottomat naiset) oikeuksien haltijoina korostaen niitä naisryhmiä, jotka ovat kaikkein syrjäytyneimmässä asemassa ja jotka saattavat kärsiä erilaisista risteävän syrjinnän muodoista.

27. Politiikan täytyy taata, että naisilla on yksilöinä ja ryhmän jäsenenä pääsy yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan koskeviin tietoihin ja että he voivat edistää ja vaatia näitä oikeuksia tehokkaasti. Sopimuspuolen tulisi myös taata, että naiset voivat osallistua aktiivisesti politiikan kehittämiseen, toimeenpanoon ja valvontaan. Tässä tarkoituksessa voimavaroja täytyy käyttää sen varmistamiseen, että ihmisoikeusjärjestöille ja naiskansalaisjärjestöille tiedotetaan asiasta hyvin, niitä konsultoidaan riittävästi ja että ne voivat yleensä osallistua aktiivisesti politiikan kehittämiseen alusta asti.

28. Politiikan täytyy olla toiminta- ja tulospainotteista eli asettaa mittareita, kriteereitä ja määräaikoja, taata riittävät voimavarat kaikille asianomaisille toimijoille ja muutoin mahdollistaa näiden toimijoiden osallistumismahdollisuudet sovittujen kriteerien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tarkoituksessa

politiikan täytyy liittyä virallisiin hallituksen talousarvioprosesseihin sen varmistamiseksi, että politiikan kaikkiin näkökulmiin on riittävästi varoja. Sen tulisi säätää mekanismeista, joilla kerätään asianmukaisia sukupuolen mukaan eriytettyjä tietoja, mahdollistetaan tehokas valvonta, helpotetaan jatkuvaa arviointia ja mahdollistetaan olemassa olevien toimenpiteiden muokkaaminen tai täydentäminen ja minkä tahansa uusien toimenpiteiden tunnistaminen, jotka saattavat olla sopivia. Lisäksi politiikan täytyy taata sellaisten vahvojen ja keskitettyjen elinten olemassaolo (kansallinen naisten koneisto) hallituksen toimeenpanevan haaran sisällä, jotka tekevät aloitteita, koordinoivat ja valvovat lainsäädännön, politiikkojen ja ohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa, ja jotka ovat välttämättömiä jotta sopimuspuoli täyttää yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa. Näillä instituutioilla tulisi olla valta antaa hallituksen korkeimmalle tasolle neuvoja ja analyyseja. Poliitiikan tulisi myös taata, että perustetaan riippumattomia valvontaelimiä, kuten kansallisia ihmisoikeusinstituutteja tai riippumattomia naiskomissioita, tai että olemassa olevat kansalliset instituutiot saavat toimeksiannon edistää ja suojella yleissopimuksen nojalla taattuja oikeuksia. Poliitiikan täytyy sitouttaa yksityinen sektori, mukaan lukien liikeyritykset, media, järjestöt, yhteisöryhmät ja yksityiset henkilöt, ja saada ne mukaan hyväksymään toimenpiteitä, jotka täyttävät yleissopimuksen tavoitteet yksityisen talouselämän piirissä.

29. Sana "viipymättä" ilmaisee selvästi, että sopimuspuolten velvollisuus harjoittaa politiikkaansa kaikin sopivin keinoin on kiireellinen asia. Kieli on varauksetonta eikä jätä tilaa viivytyksille tai velvollisuuksien toimeenpanon tarkoitukselliselle viivytykselle valtioiden ratifioidessa yleissopimusta tai liittyessä siihen. Siitä seuraa, että viivytystä ei voi perustella millään tavalla, ei poliittisin, sosiaalisin, kulttuurisin, uskonnollisin, taloudellisin, voimavaroihin liittyvin perustein tai muiden valtion sisäisten näkökohtien tai rajoitusten perusteella. Kun sopimuspuolella on voimavaroja koskevia rajoituksia tai se tarvitsee teknistä tai muuta asiantuntemusta yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa toimeenpanemiseksi, se voi joutua hakeutumaan kansainväliseen yhteistyöhön selvittääkseen kyseisistä vaikeuksista.

## **B. Yleissopimuksen 2 artiklan a-g -kohta**

30. Yleissopimuksen 2 artiklassa ilmaistaan sopimuspuolten velvollisuus panna sopimus toimeen yleisesti. Sen varsinaiset vaatimukset luovat puitteet sopimuksen 2 artiklan a-f-kohdassa esitettyjen yksityiskohtaisten velvoitteiden ja kaikkien muiden yleissopimuksen varsinaisten artiklojen toimeenpanolle.

31. Sopimuspuolille asetetaan 2 artiklan a-, f- ja g-kohdassa velvollisuus huolehtia oikeussuojasta ja poistaa tai korjata syrjivät lait ja määräykset osana naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista. Sopimuspuolten täytyy perustuslain muutosten tai muiden lainsäädännöllisten toimien avulla varmistaa, että naisten ja miesten välisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaate kirjataan kansalliseen lainsäädäntöön ensisijaisena ja täytäntöönpanokelpoisena. Niiden täytyy myös säätää lakeja, jotka kieltävät syrjinnän kaikilla naisen elämän aloilla, joita yleissopimus koskee ja naisten koko elämänsäajan ajan. Sopimuspuolet ovat velvollisia ryhtymään toimiin, jotta sellaiset olemassa olevat lait, määräykset, tavat ja käytännöt muutetaan tai poistetaan, jotka syrjivät naisia. Tietyt naisryhmät, kuten vapaudenriiston kohteeksi joutuneet, pakolaiset, turvapaikanhakija- ja siirtolaisnaiset, valtiottomat, lesbot, vammaiset naiset,

kaupankäynnin kohteeksi joutuneet naiset, lesket ja vanhukset, ovat erityisen alttiita syrjinnälle kansallisten lakien ja rikoslakien, määräysten ja tapaoikeuden ja käytäntöjen nojalla. Ratifioimalla yleissopimuksen tai liittymällä siihen sopimuspuolet sitoutuvat sisällyttämään yleissopimuksen kansallisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiinsa tai myöntämään sille muutoin asianmukaisen laillisen oikeusvaikutuksen omissa kansallisissa oikeusjärjestyksissään varmistaakseen sopimuksen määräysten voimaansaattamiskelpoisuuden kansallisella tasolla. Yleissopimuksen määräysten välitön soveltuvuus kansallisella tasolla on perustuslaillinen kysymys ja riippuu kansallisessa oikeusjärjestyksessä valtiosopimuksille annetusta statuksesta. Komitea katsoo kuitenkin, että naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon kaikilla elämän aloilla läpi heidän elinkaarensa yleissopimuksen vaalimalla tavalla saattaa saada enemmän suojelua niissä valtioissa, joissa yleissopimus on automaattisesti tai erityisen liittämisen kautta osa kansallista oikeusjärjestystä. Komitea kehottaa niitä sopimuspuolia, joissa yleissopimus ei kuulu kansallisen oikeusjärjestyksen piiriin, harkitsemaan yleissopimuksen liittämistä oikeusjärjestykseensä, jotta siitä tulisi osa kansallista lakia, esimerkiksi yleisen tasa-arvolain avulla, jotta yleissopimuksen 2 artiklassa edellytetyt oikeudet toteutuisivat täysimääräisesti.

32. Yleissopimuksen 2 artiklan b-kohta sisältää sopimuspuolten velvollisuuden taata, että syrjinnän kieltävä ja naisten ja miesten tasa-arvoa edistävä lainsäädäntö tuo asianmukaisia parannuskeinoja naisille, joihin kohdistuu yleissopimuksen vastaista syrjintää. Tämä velvollisuus edellyttää, että sopimuspuolet huolehtivat hyvityksestä naisille, joiden tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksia on rikottu. Ilman hyvitystä asianmukaista oikaisuvelvollisuutta ei ole täytetty. Tällaisiin oikaisukeinoihin tulisi kuulua erilaisia hyvityskeinoja, kuten rahallinen korvaus, ennalleen palauttaminen, kuntoutus, ja uudelleen voimaansaattaminen; immateriaalinen hyvitys (measures of satisfaction), kuten julkinen anteeksipyyntö, julkinen kunnianosoitus ja takuu, että sama ei toistu; muutokset asianomaisissa laeissa ja käytännöissä; ja naisten ihmisoikeuksia rikkovien saattaminen oikeuden eteen.

33. Yleissopimuksen 2 artiklan c-kohdan mukaan sopimuspuolten täytyy taata, että oikeusistuimet soveltavat tasa-arvoperiaatetta yleissopimuksessa esitetyllä tavalla ja tulkitsevat lakia yleissopimuksen nojalla niin pitkälle kuin se on sopimuspuolten lainsäädännön mukaan mahdollista. Kuitenkin silloin kun tämä ei ole mahdollista, tuomioistuinten tulisi kiinnittää asianomaisten viranomaisten huomio mahdolliseen ristiriitaan kansallisten, mukaan lukien uskonnollisten ja tapaoikeudellisten lakien, ja sopimuspuolen yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden välillä, koska kansallisia lakeja ei saa koskaan käyttää oikeutuksena sopimuspuolen laiminlyöntiin täyttää kansainvälisiä velvoitteitaan.

34. Sopimuspuolten täytyy taata, että naiset voivat vedota tasa-arvoperiaatteeseen viranomaisten tai yksityisten toimijoiden yleissopimuksen vastaisia syrjintätekoja koskevien valitusten tueksi. Sopimuspuolten täytyy edelleen taata, että naisilla on mahdollisuus turvautua muutoksenhakukeinoihin, jotka ovat kohtuuhintaisia, saatavilla ja oikea-aikaisia, sekä saada oikeusapua tarpeen mukaan, ja jotka määritellään oikeudenmukaisessa kuulemisessa pätevän ja riippumattoman oikeus- tai tuomioistuimen toimesta tapauksesta riippuen. Mikäli naisiin kohdistuva syrjintä sisältää myös muiden ihmisoikeuksien väärinkäyttöä, kuten oikeus elämään ja fyysiseen koskemattomuuteen, esimerkiksi koti- tai muun väkivallan yhteydessä, sopimuspuolet ovat velvollisia nostamaan rikossyytteen,

saattamaan syyllisen/syylliset oikeuden eteen ja langettamaan asianmukaiset rangaistukset. Sopimuspuolten tulisi tukea taloudellisesti sellaisia naisten riippumattomia yhdistyksiä ja resurssikeskuksia, jotka kouluttavat naisia heidän oikeuksistaan tasa-arvoon ja auttavat heitä pyrkimyksissä saada oikeutta syrjintätapauksissa.

35. Yleissopimuksen 2 artiklan d-kohdassa sopimuspuolille asetetaan velvollisuus olla ryhtymättä mihinkään suoraan tai epäsuoraan naisiin kohdistuvaan syrjintään. Sopimuspuolten täytyy taata, että valtion laitokset, asiamiehet, lait ja menettelytavat eivät suoraan tai nimenomaisesti syrji naisia. Niiden täytyy myös taata, että lait, menettelytavat ja toimet, joista aiheutuu syrjintää, lakautetaan.

36. Yleissopimuksen 2 artiklan e-kohta asettaa sopimuspuolille velvollisuuden poistaa kaikkien julkisten ja yksityisten toimijoiden aiheuttama syrjintä. Tässä suhteessa sopiviksi mahdollisesti katsotut toimenpiteet eivät rajoitu perustuslaillisiin tai oikeudellisiin keinoihin. Sopimuspuolten tulisi myös ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka takaavat naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamisen ja naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamisen käytännössä. Tähän sisältyy toimia, jotka takaavat, että: naiset voivat tehdä oikeuksiensa rikkomista koskevia valituksia ja pääsevät käsiksi tehokkaisiin oikaisukeinoihin; naiset kykenevät olemaan aktiivisesti mukana toimenpiteiden laatimisessa ja toimeenpanossa; hallitus kantaa vastuun kansallisella tasolla; koulutusta kehitetään ja yleissopimuksen tavoitteita tuetaan koko koulutusjärjestelmässä ja yhteisötasolla; ihmisoikeus- ja naisjärjestöjen toimintaa kannustetaan, perustetaan tarpeellisia kansallisia ihmisoikeusinstituutioita tai muita mekanismeja; ja annetaan riittävästi hallinnollista ja taloudellista tukea sen takaamiseksi, että sovelletut toimenpiteet vaikuttavat naisten elämään käytännössä. Sopimuspuolten velvollisuudet, jotka edellyttävät niiltä oikeussuojan vakiinnuttamista koskien naisten oikeuksia samalta pohjalta miesten oikeuksien kanssa ja jotka takaavat, että toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet ja muut julkiset instituutiot suojelevat naisia tehokkaasti kaikkea syrjintää vastaan ja ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin toimiin ihmisten, järjestöjen tai yritysten harjoittaman naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi, mukaan lukien ulkomailla toimivien kansallisten yritysten toimet.

#### **IV. Suositukset sopimuspuolille**

##### **A. Toimeenpano**

37. "Asianmukaisuuden" vaatimuksen täyttämiseksi sopimuspuolten omaksumien keinojen täytyy kohdistua myös niiden yleissopimuksen yleisten velvoitteiden kaikkiin näkökohtiin, jotka koskevat velvollisuutta kunnioittaa, suojella, edistää ja täyttää naisten oikeus syrjimättömyyteen ja tasa-arvosta nauttimiseen miesten rinnalla. Täten ilmaisut "asianmukaiset keinot" ja "asianmukaiset keinot", joita käytetään 2 artiklassa ja muissa yleissopimuksen artikloissa, tarkoittavat toimenpiteitä, jotka takaavat, että sopimuspuoli:

(a) pidättäytyy harjoittamasta tai tukemasta mitään toimintaa, menettelytapaa tai toimenpidettä, joka rikkoo yleissopimusta, tai suostumasta mihinkään sellaiseen (kunnioitus);

(b) ryhtyy toimiin kolmansien osapuolten yleissopimuksen vastaisten toimien estämiseksi ja kyseisistä teoista rankaisemiseksi, mukaan lukien kotona ja yhteisössä tapahtuvat rikokset, ja huolehtia, että tällaisten rikosten uhrin saavat korvauksia

(suojelu);

(c) vaalii laajaa tietoisuutta yleissopimuksen velvoitteista ja niihin kohdistettavasta tuesta (kehittäminen);

(d) ryhtyy väliaikaisiin erityistoimiin sukupuoleen perustuvan syrjimättömyyden ja sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi käytännössä (saavuttaminen).

38. Sopimusvaltioiden tulisi ryhtyä myös asianmukaisiin toimeenpanoa koskeviin toimiin, kuten:

(a) edistää naisten tasa-arvoa laatimalla ja toimeenpanemalla kansallisia toimintaohjelmia ja muita asianomaisia politiikkoja ja ohjelmia, jotka vastaavat Pekingin julistusta ja toimintaohjelmaa, ja jakaa riittävästi inhimillisiä ja taloudellisia voimavaroja;

(b) laatia virkamiehille käytännesäännöt tasa-arvon ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi;

(c) varmistaa, että tuomioistuinten päätöksiä koskevat raportit, jotka liittyvät yleissopimuksen tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskeviin määräyksiin, jaetaan laajasti;

(d) järjestää kaikille valtionhallinnon elimille, virkamiehille ja erityisesti oikeus- ja tuomioistuinalle suunnattuja erityisiä opetus- ja koulutusohjelmia, joissa keskitytään yleissopimuksen periaatteisiin ja määräyksiin;

(e) värvätä kaikki mediat julkisiin koulutusohjelmiin koskien naisten ja miesten tasa-arvoa ja varmistaa erityisesti, että naiset ovat tietoisia oikeuksistaan tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen, tietoisia sopimuspuolen toimista yleissopimuksen toimeenpanemiseksi ja tietoisia komitean sopimuspuolen raporttien loppupäätelmistä;

(f) kehittää ja luoda päteviä mittareita naisten ihmisoikeuksien toteuttamisen tilan ja edistymisen toteamista varten ja luoda ja ylläpitää sukupuolen mukaan eriytettyjä tietokantoja, jotka liittyvät yleissopimuksen tiettyihin määräyksiin.

## **B. Vastuu**

39. Sopimuspuolten vastuu 2 artiklan valvoitteiden täytäntöönpanosta syntyy kaikkien hallituksen haarojen toimien tai tekemättä jättämisten kautta. Vallan hajauttaminen alueellistamisen ja hallitusvallan delegeoimisen kautta niin yhden tason kuin liittohallitusten johtamissa valtioissa ei millään tavalla poista tai vähennä sopimuspuolen kansallisen tai liittohallituksen välitöntä vastuuta täyttää velvollisuuksiaan kaikkia naisia kohtaan toimivaltansa piirissä. Kaikissa tapauksissa sopimusvaltio, joka on ratifioinut yleissopimuksen tai liittynyt siihen, on vastuussa siitä, että sopimus pannaan täytäntöön täysimääräisesti kaikilla sen toimivaltaan kuuluvilla alueilla. Kaikissa alueellistamisen vaiheissa sopimusvaltioiden täytyy varmistaa, että alueellistetuilla viranomaisilla on tarpeelliset taloudelliset, inhimilliset ja muut voimavarat toimeenpanna sopimuspuolelle tämän yleissopimuksen nojalla kuuluvat velvoitteet. Sopimuspuolten hallitusten täytyy pitää hallussaan valta, edellyttää yleissopimuksen täysimääräistä noudattamista ja luoda pysyvät koordinaatio- ja valvontamekanismit sen varmistamiseksi, että yleissopimusta kunnioitetaan ja sovelletaan kaikkiin naisiin niiden toimivaltaan kuuluvilla alueilla ilman syrjintää. Lisäksi täytyy olla olemassa varotoimet sen takaamiseksi, että vallan hajauttaminen ja alueellistaminen ei johda naisten oikeuksien syrjintään eri alueilla.



40. Yleissopimuksen tehokas toimeenpano edellyttää, että sopimuspuoli on vastuussa kansalaisilleen ja muille alueensa jäsenille sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Jotta vastuullisuus toimii tehokkaasti, on luotava asianmukaiset valvontamekanismit ja -instituutiot.

### C. Varaumat

41. Komitea katsoo, että yleissopimuksen 2 artikla sisältää yleissopimuksen sopimuspuolille asettamien velvollisuuksien ydinkohdat. Siksi komitea katsoo, että varaukia 2 artiklaan tai 2 artiklan alakohtiin ei voi periaatteessa sovittaa yhteen yleissopimuksen tarkoituksen ja tavoitteen kanssa eikä niitä voi 28 artiklan 2 kappaleen mukaan sallia. Sopimuspuolten, jotka ovat tehneet varaukia 2 artiklaan tai 2 artiklan alakohtiin, tulisi selittää varaukien käytännön vaikutus yleissopimuksen toimeenpanoon ja osoittaa toimet, jotka on tehty varaukien pitämiseksi tarkastelun alaisena tavoitteena niistä luopuminen mahdollisimman pian.

42. Se että sopimuspuoli on tehnyt varauksen 2 artiklaan tai 2 artiklan alakohtiin ei poista sopimuspuolelta tarvetta noudattaa muita kansainvälisen lain mukaisia velvoitteitaan, mukaan lukien muista ihmisoikeuksista koskevista yleissopimuksista johtuvia velvoitteita, jotka sopimuspuoli on ratifioinut tai joihin se on liittynyt, ja velvoitteita, jotka perustuvat naiseen kohdistuvan syrjinnän poistamista koskevaan kansainvälisen tapaoikeuden ihmisoikeuksia koskeviin määräyksiin. Mikäli ilmenee ristiriitoja yleissopimuksen määräysten varaukien ja muiden sellaisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten samankaltaisten velvoitteiden välillä, jotka sopimuspuoli on ratifioinut tai joihin se on liittynyt, sen tulisi tarkastella yleissopimukseen tekemänsä varaukset tavoitteena poistaa ne.