

Asia: VN/547/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?**

Tämä lausunto on laadittu kahden naisiin kohdistuvaan väkivaltaan erikoistuneen asiantuntijan yhteistyönä:

Merja Pentikäinen, OTT, kansainvälisen oikeuden ja erityisesti ihmisoikeuksien asiantuntija

Kevät Nousiainen, OTT, oikeusvertailun ja yleisen oikeustieteen professori (emerita)

xxxxx

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomen merkittävimpiä ihmisoikeusongelmia. Merkittäväksi ihmisoikeusongelmaksi kysymyksen tekee se, että Suomen valtion toimet tähän erityisesti yksityisten välisissä suhteissa tapahtuvaan väkivaltaan puuttumiseksi ovat olleet täysin riittämättömät. Taustalla on se, ettei Suomessa ole vielä kunnolla ymmärretty millaisia ihmisoikeuksia turvaavia toimia valtiota koskeva huolellisuusvelvoite (due diligence) edellyttää. Suomi on saanut toistuvasti huomioita ihmisoikeuksien kansainvälisiltä valvontaelimiltä riittämättömistä kansallisista toimista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumisessa.

Naisiin kohdistuva väkivalta on jäänyt viranomaisten ja päättäjien toimien marginaaliin Suomen oikeusjärjestelmässä, joka on leimallisesti sukupuolineutraali, mutta on tunnistanut miehiin kohdistuvan väkivallan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa paremmin. Suomessa ei vielä kukaan riittävästi ymmärretä, että naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmis- ja perusoikeusongelma, johon puuttuminen edellyttää sukupuolinäkökulmien ymmärtämistä. Siksi väkivallan tarkastelu erityisesti naisspesifistä ja sukupuolisensitiivisestä näkökulmasta on erittäin tärkeää. Myös keskeiset naisiin

kohdistuvaa väkivaltaa koskevat ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät sopimusten sukupuolisensitiivistä täytäntöönpanoa. Ensimmäinen Suomea koskeva GREVIO-raportti korostaa useassa yhteydessä, että Suomen kansalliset toimet väkivallan vähentämiseksi ovat korostetun sukupuolineutraaleja. GREVIO:n luettelee tärkeimpiä toimia Istanbulin sopimuksen asianmukaiseksi täytäntöönpanemiseksi, ja ensimmäisenä listalla mainitaan sukupuolisensitiivisen näkökulman omaksuminen.

Rakenteista: Suomessa on merkittävä tarve vahvistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaa seurantaa ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain perusoikeuksien täytäntöönpanoa. Väkivaltaan on puututtava nykyistä paljon määrätietoisemmin toimin. On kuitenkin erittäin tärkeää tehdä kunnollinen arviointi siitä, miten tämä tapahtuu niin, että resurssipanoksilla saadaan mahdollisimman vaikuttavaa tulosta. Onko erillisen raportoijan tehtävän perustaminen järkevintä resurssien käyttöä vai voisiko nykyisiä rakenteita ja toimijoiden rooleja vahvistaa asian edistämiseksi?

Suomalaiset ihmis- ja perusoikeustyön rakenteet ovat varsin hajanaiset ja kokonaisuus on pirstaleinen. Myös eri toimijoiden valtuudet ovat sekavia, jopa epäjohtomukaisia. Ihmis- ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tehtäviä kuuluu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle, oikeuskanslerille, ihmisoikeuskeskukselle ja erilaisille valtuutetuille, ml. tasa-arvovaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Sen sijaan, että nyt vain rakenteisiin kiireellä lisättäisiin uusi toimija, eli ehdotettu naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija (NKV-raportoija), asia tulisi valmistella kunnolla ja miettiä, miten naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toiminta saataisiin parhaalla mahdollisella tavalla integroitua nykyiseen ihmis- ja perusoikeuksien valvonta- ja toimeenpanojärjestelmään. GREVIO katsoi Suomea koskevassa raportissaan, että arviointitehtävä tulisi antaa itsenäiselle ja riippumattomalle elimelle eikä yhdistää Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koordinoivaan elimeen.

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan raportoijan toimen perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Tämä ehdotus tuntuu oudolta, sillä naisiin kohdistuva väkivalta on tasa-arvo- ja syrjimättömyyskysymys, joka asemoituu paremmin tasa-arvovaltuutetun toimenkuvaan. Mikäli raportoijan nimeämiseen päädytään, näemme tasa-arvovaltuutetun toimiston sille temaattisesti järkevänä 'kotipesänä'. Ongelmana on kuitenkin se, että tasa-arvovaltuutetun toimivalta ei ulotu yksityisyyden piiriin kuuluviin asioihin, eli elämäntilanteelle, jossa naisiin kohdistuva väkivalta on yleistä. Tasa-arvovaltuutettu on myös perinteisesti katsonut, ettei naisiin kohdistuva väkivalta kuulu valtuutetun tehtäviin, vaikka naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuksien näkökulmasta määritellään sukupuoleen liittyväksi syrjinnäksi. Toisaalta kuitenkin ainakin seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella, jotka määritellään syrjinnäksi, kielletään tasa-arvolilla.

NKV-raportoijan tehtävänä olisi raportoida myös ILO:n yleissopimuksen nro 190:n täytäntöönpanosta. Yleissopimus keskittyy työelämän väkivaltaan ja häirintään, joka koskee merkittäväällä tavalla naisia. Tästäkin näkökulmasta ehdotus NKV-raportoijan sijoittamiseen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon on ongelmallinen, sillä työelämän syrjinnän kysymyksissä

valvontatoimivalta kuuluu työturvallisuusviranomaisille, ei yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Työturvallisuusviranomaisilta puuttuu laajempi syrjäntäasioiden ja naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksen tuntemus. Tätä asiaa ei luonnoksessa hallituksen esitykseksi käsitellä lainkaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei ole toimivaltainen, eikä sillä ole kokemusta sukupuolisyrynnän valvonnassa, lukuun ottamatta ns. risteävän syrynnän tilanteita. Toisaalta tasa-arvovaltuutetulla ei ole toimivaltaa moniperusteisen tai risteävän syrynnän tapauksissa. Suomen nimenomaisten syryntää valvovien viranomaisten tehokasta toimintaa vaikeuttaa merkittävästi niiden toiminnan perusteisiin liittyvä epäselvyys ja epäjohdonmukaisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen on jo nyt liitetty useita erityisiä tehtäviä ja yksiköitä, ilman että kokonaisuuden mielekkyyttä on arvioitu. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen tehtäväkenttien ja toimivaltuuksien täsmentäminen olisi ylipäänsä toivottavaa, ja erityisen tarpeen, jos NKV-raportoin tehtävä suunnitellaan sijoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen.

Jos ei ole mahdollista täsmentää syryntälainsäädäntöä valvovien valtuutettujen tehtäviä ja toimivaltaa, näkisimme, että olisi luontevinta sijoittaa NKV-raportoin Ihmisoikeuskeskuksen yhteyteen. Ihmisoikeuskeskus on jo tähänkin asti seurannut teemaa Suomessa ja raportoinut kysymyksestä kansainvälisille valvontaelimille. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevat lisätehtävät ovat luonteeltaan samantyyppisiä kuin keskuksen jo tekemä ihmisoikeuksien seuranta- ja edistämistyö. Lisäksi osana Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota (NHRI), jossa on mukana myös eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus pystyy hyödyntämään oikeusasiamiehen kansliassa jo olevaa laajaa juridista osaamista ja kanslian kokoamaa tietoa.

### **Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtäviä?**

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevassa työssä on nimenomaan vahvistettava seuranta ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Hallituksen esitysluonnoksessa (ks. kohta 3, Tavoitteet) linjatut tehtävät ovat oikeansuuntaiset. On kuitenkin vaikeata nähdä, että NKV-raportoin tehtävän liittäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan edistäisi kansallisen lainsäädännön toimivuuden seuranta, uhrien oikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden toteutumista.

Kansainväliset velvoitteet ulottuvat hyvin laajalle. Seuranta kattaa rikosoikeuden, prosessioikeuden sekä uhrien auttamisohjelmien ja väkivallan ehkäisyyn tähtäävät toimet. Vaikka raportoin ei antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa, oikeusavun saatavuuden seuranta kuuluisi raportoin tehtäviin. Tämä edellyttää riittäviä resursseja. Lakiehdotuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä nostaisi esiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan

liittyviä kysymyksiä yhteiskunnallisessa keskustelussa, teettäisi selvityksiä ja käsitteisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on nykyisten tehtäviensä pohjalta vähän kokemusta näissä asioissa. Nais erityisyyden korostaminen NKV-kysymyksissä saattaisi myös vaikeuttaa valtuutetun toimintaa muiden syrjäntäperusteiden käsittelyn yhteydessä. On myös riski, että osana yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä ei priorisoidaisi niiden vaatimalla tavalla.

**Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja. Ovatko esitetyt tiedonsaantioikeudet mielestänne riittäviä?**

**Jos katsotte, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja raportoijan tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?**

Merkittävä ongelma naisiin kohdistuvan väkivallan alueella on se, että sitä koskevat oikeudenkäynnit ovat usein salaisia ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyy muutenkin paljon salassa pidettävää materiaalia. On erittäin vaikeata arvioida, onko valtio täyttänyt huolellisuusveloitteensa, jos NKV-raportoijalla ei ole pääsyä tällaisiin lähteisiin. Esimerkiksi rangaistusten oikeasuhteisuutta teon moitittavuuteen ei ole mahdollista arvioida ilman salassa pidettävää oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi sovittelun käyttöön, väkivallan lapsitodistajien asemaan, alaikäisten uhrien asemaan, riskinarviointiin ja uhripalveluiden käyttöön liittyvät asiakirjat saattavat olla salaisia. Tiedonsaantioikeudet ovat esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnalle olennainen edellytys. Siten hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt tiedonsaantioikeudet eivät ole riittävät.

#### **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Istanbulin sopimuksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää mm. kansainvälisen yhteistyön sekä järjestöjen ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön edistämistä. Vuosikymmenien aikana järjestöt ovat käytännössä huolehtineet monista valtion velvoitteisiin kuuluvista tehtävistä, kuten uhripalveluista ja viranomaisten koulutuksesta. Tämäkin tulisi ottaa huomioon raportoinnissa.

Merja Pentikäinen