

Asia: VN/547/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

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 epäjohdomukaisia. 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 raportoiija (NKV-raportoiija), 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 raportoiijan toimen perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Tämä ehdotus tuntuu oudolta, sillä naisiin kohdistuva väkivalta on tasa-arvo- ja syrjimättömyyskysymys, joka asemoituu paremmin tasa-arvovaltuutetun toimenkuvaan. Mikäli raportoiijan 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-arvoilla.

NKV-raportoiijan tehtävänä olisi raportoida myös ILO:n yleissopimuksen nro 190:n täytäntöönpanosta. Yleissopimus keskittyy työelämän väkivaltaan ja häirintään, joka koskee merkittävällä tavalla naisia. Tästäkin näkökulmasta ehdotus NKV-raportoiijan sijoittamiseen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon on ongelmallinen, sillä työelämän syrjinnän kysymyksissä valvontatoimivalta kuuluu työturvallisuusviranomaisille, ei yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Työturvallisuusviranomaisilta puuttuu laajempi syrjintäasioiden 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 syrjinnän tilanteita. Toisaalta tasa-arvovaltuutetulla ei ole toimivaltaa moniperusteisen tai risteävän syrjinnän tapauksissa. Suomen nimenomaisten syrjintää 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-raportoiijan tehtävä suunnitellaan sijoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen.

Jos ei ole mahdollista täsmentää syrjintälainsäädäntöä valvovien valtuutettujen tehtäviä ja toimivaltaa, näkisimme, että olisi luontevinta sijoittaa NKV-raportoiija 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 valvonta- 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 raportoijan tehtäviä?**

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

Kansainväliset veloitteet ulottuvat hyvin laajalle. Seuranta kattaa rikosoikeuden, prosessioikeuden sekä uhrien auttamisohjelmien ja väkivallan ehkäisyyn tähtäävät toimet. Vaikka raportoija ei antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa, oikeusavun saatavuuden seuranta kuuluisi raportoijan 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. Naiserityisyyden 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.

Tämä lausunto on kirjoitettu yhteistyössä ihmisoikeusasiantuntija, OTT Merja Pentikäisen kanssa.

Kevät Nousiainen