

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Esitys perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan.

Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi laajasti yli sektoreiden rajojen. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita.

Tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja ja voisi laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävässä käsitelisi kanteluita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toisi raportoijana tekemiään havaintoja esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi turvallinen oikeusvaltio, johon sisältyy vastuullinen rikosseuraamusjärjestelmä, rikoslaki ja rikosuhrien aseman parantaminen. Tavoitteeseen vastataan muun muassa perustamalla itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä ja huolehtimalla Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomusta eduskunnalle koskevassa mietinnössään pitävänsä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015, *Istanbulin sopimus*) toimeenpanon seurantaan tärkeänä. Valiokunta katsoi, että eduskunnan tulee saada säännöllisin väliajoin tietoa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden kansallisen toimeenpanon etenemisestä sekä yhteensovittamiselimen laatimien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikuttavuudesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan on syytä selvittää, olisiko mahdollista nimetä riippumaton toimielin, jonka tehtävänä olisi seurata ja arvioida toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseksi sekä antaa suosituksia toimenpiteiden kehittämiseksi ja väkivallan uhrien aseman ja oikeuksien parantamiseksi. (TyVM 16/2018 vp).

Eduskunta hyväksyi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellyttää, että valtioneuvosto selvittää muun muassa mahdollisuudet nimetä riippumaton toimielin Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon seurantaan ja arviointiin sekä tarvittaessa valmistelee siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset (EK 49/2018 vp).

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Oikeusministeriö kuuli valmistelun käynnistyttyä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä vastaavia sekä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan muutoin perehtyneitä viranomaisia ja muita toimijoita.

Valmistelusta järjestettiin 5.11.2020 kuulemistilaisuus, johon kutsuttiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan perehtyneitä viranomaisia, järjestöjä ja muita toimijoita, ministeriöitä, oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettuja, Ihmisoikeuskeskus, järjestöjä ja tutkijoita. Tilaisuuteen osallistui noin 30-40 henkilöä. Kuulemistilaisuuden jälkeen ulkoministeriö ja Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnorganisationernas Centralförbund ry toimittivat kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 22.1.-5.3.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin 45 taholle, mukaan lukien keskeisille ministeriöille ja viranomaisille, järjestöille, tutkijoille sekä keskussairaaloiden SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskuksille. Tämän lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin 36 taholta ja niistä on laadittu oikeusministeriössä yhteenveto.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lisäksi erikseen lausuntoa tietosuojavaltuutetulta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadostvalmistelu> tunnuksella OM010:00/2020

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain säännökset ja kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Momentti ei kiellä kaikkea eri asemaan asettamista. Olennaista on, voidaanko menettelyä perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei esimerkiksi estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen turvaama henkilökohtainen vapaus suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Säännöksen maininta oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Lisäksi säännös edellyttää toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 46-47)

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan turvasta. Säännöksen turvaaman yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin, oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan sekä vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään. Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 6/2014 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 2)

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. (HE 309/1993 vp, s. 71)

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudesta oikeusturvaan. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattavan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986; *tasa-arvolaki*) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä on kielletty tasa-arvolaisissa sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu perheenjäsenten väliset suhteet ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet. Tasa-arvolakia ei sovelleta naisiin kohdistuvaan väkivaltaan lukuun ottamatta seksuaalista häirintää ja sukupuoleen perustuvaa häirintää. Tasa-arvolakia ei sovelleta muuhun kuin sukupuoleen perustuvaan syrjintään.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) mukaan muun muassa valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista, edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista aloittein, neuvoin ja ohjein, antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä, seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Tasa-arvovaltuutettu seuraa vihapuhetta ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan Suomessa osana sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisen seurantaan. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 91.)

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintään, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, ei kuitenkaan yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää on myös häirintä. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvat myös niin kutsutut risteävän syrjinnän tilanteet, joissa kaksi tai useampi henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää. Risteävän syrjinnän tilanteissa myös sukupuoli voi olla yksi tällainen seikka. (HE 19/2014 vp, s. 57) Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan siis tasa-arvolain sijaan myös tilanteissa, jossa sukupuoli ja jokin toinen henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat kiellettyyn syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu puuttuminen yksittäiseen syrjintätapaukseen työelämässä tai työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja, edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetusta laissa säädetään myös yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada tietyin edellytyksin tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tai välttämättömät tiedot muun muassa viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta.

Työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltojen noudattamista muutoin kuin työelämässä sekä tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamista. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla kieltää jatkamasta tai uusimasta kiellettyä syrjintää tai vastatoimia.

Rikoslaisissa (39/1889) on säännökset muun muassa henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista (21 luku), seksuaalirikoksista (20 luku), laittomasta raskauden keskeyttämisestä (22 luvun 1-2 §), vainoamisesta (25 luvun 7 a §), laittomasta uhkauksesta (25 luvun 7 §), ihmiskaupasta (25 luvun 3 ja 3a §) ja kunnianloukkauksesta (24 luvun 9-10 §). Työssä tapahtuva häirintä voi tulla arvioitavaksi työturvallisuusrikoksena (47 luvun 1 §) tai työsyryntärikoksena (47 luvun 3 §).

Työturvallisuuslaissa (738/2002) on säännökset työssä tapahtuvasta häirinnästä ja väkivallan uhasta.

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit

Yhdistyneet kansakunnat

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976; *KP-sopimus*) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976; *TSS-sopimus*) mukaan kyseisissä yleissopimuksissa tunnustetut oikeudet taataan kaikille ilman minkäänlaista syrjintää muun muassa sukupuolen perusteella. Kyseisissä yleissopimuksissa on lisäksi nimenomaiset säännökset siitä, että sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkiin yleissopimuksissa mainittuihin oikeuksiin. KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo KP-sopimuksella perustettu ihmisoikeuskomitea. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) päätöslauselmalla 1985/17 perustettu taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (*TSS-komitea*).

Ihmisoikeuskomitea on todennut vuonna 1992 antamassaan yleiskommentissa nro. 20, koskien KP-sopimuksen 7 artiklan kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa, että valtiolla on velvollisuus tarjota kaikille suojelua 7 artiklassa kielletyltä kohtelulta riippumatta siitä, onko tekijä valtion edustaja vai yksityishenkilö. Yleiskommentissa nro. 28 vuodelta 2000 ihmisoikeuskomitea on todennut muun muassa, että artiklan 7 noudattamisen seuraamiseksi komitealle tulisi raportoida kansallisesta lainsäädännöstä ja käytännöstä koskien perheväkivaltaa sekä muuta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10)

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986; *CEDAW-sopimus*) tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista naisten osalta. Yleissopimuksessa sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin keinoihin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää sekä ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin, jotta naiset voivat harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisesti miesten kanssa. Yleissopimuksessa on säännökset muun muassa poliittisesta ja julkisesta toiminnasta, kansalaisuudesta, koulutuksesta, työelämästä, terveydenhoidosta, taloudellisista kysymyksistä sekä oikeudellisesta tasa-arvosta.

CEDAW-sopimuksen noudattamista ja täytäntöönpanoa valvoo CEDAW-sopimuksella perustettu naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea). CEDAW-komitea on

todennut yleissuosituksessaan nro. 12 vuonna 1989 (asiakirjassa A/44/38), että CEDAW-sopimus velvoittaa valtioita suojelemaan naisia kaikelta perheen sisällä, töissä sekä muualla tapahtuvalla väkivallalta. Vuonna 1992 antamassaan yleissuosituksessa nro. 19 CEDAW-komitea on määritellyt naisiin kohdistuvan väkivallan naisiin kohdistuvaksi syrjinnäksi (asiakirjassa A/47/38). CEDAW-komitea määrittelee yleissuosituksessa nro. 19 naisiin kohdistuvan väkivallan väkivallaksi, joka kohdistuu naiseen tämän sukupuolen perusteella tai joka kohdistuu epäsuhtaisesti naisiin. Naisiin kohdistuva väkivalta sisältää yleissuosituksen mukaan teot, jotka aiheuttavat fyysistä, psyykkistä tai seksuaalista haittaa tai kärsimystä, sekä tällaisten tekojen uhan, pakottamisen sekä muut vapauden rajoitukset. CEDAW-komitea on lisäksi yleissuosituksessa todennut, että valtio on huolellisuusvelvollisuutensa mukaisesti velvollinen estämään ja tutkimaan myös yksityisten toimijoiden tekemää väkivaltaa sekä rankaisemaan väkivallan tekijöitä. CEDAW-komitea on päivittänyt yleissuositustaan sukupuoleen perustuvalla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevalla yleissuosituksella nro 35 (CEDAW/C/GC/35). Tässä yleissuosituksessa CEDAW suosittaa toimielimen tai mekanismin perustamista kaiken naisiin kohdistuvan sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjen, mukaan lukien yleissuosituksessa ja muissa relevanteissa alueellisissa ja kansainvälisissä standardeissa ja ohjeistuksissa suositettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon ja tehokkuuden koordinoimiseksi, seuraamiseksi ja arvioimiseksi, tai tällaisten tehtävien antamista olemassa olevalle mekanismille tai toimielimelle (kappale 34 (e)).

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 26 ja 27/2016) on nimenomainen vammaisia naisia koskeva sopimusmääräys. Yleissopimuksen 6 artiklassa tunnustetaan, että vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistetaan moniperusteista syrjintää. Artikla velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan toimia varmistaakseen, että vammaiset naiset ja tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista sekä varmistaakseen naisille täysimääräisen kehittymisen, etenemisen ja voimaantumisen, jotta naiset voivat käyttää yleissopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä nauttia niistä. Yleissopimuksen 16 artiklassa on säännökset vammaisten henkilöiden oikeudesta elää ilman hyväksikäyttöä, väkivaltaa ja pahoinpitelyä. 16 artikla velvoittaa valtioita huomioimaan sukupuolinäkökohdat suojellessaan vammaisia henkilöitä hyväksikäytöltä, väkivallalta ja pahoinpitelyltä, järjestäessään tähän liittyviä palveluita sekä ottaessaan käyttöön tähän liittyviä politiikkoja ja lainsäädäntöä.

Vuonna 1993 YK:n yleiskokous antoi naisiin kohdistuvan väkivallan poistamista koskevan julistuksen, jossa määriteltiin niitä toimenpiteitä, joihin valtioiden on ryhdyttävä naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi (Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104).

Vuonna 1994 YK:n ihmisoikeustoimikunta nimitti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen syitä ja seurauksia käsittelevän erityisraportoijan (E/CN.4/1994/45). YK:n ihmisoikeusneuvosto on jatkanut erityisraportoijan mandaattia (A/HRC/RES/41/17). Erityisraportoiija muun muassa kerää tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen syistä ja seurauksista eri tahoilta sekä suosittelee toimenpiteitä ja keinoja naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi ja väkivallan seurausten hyvittämisiksi paikallisella, kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla. Erityisraportoiija voi tehtävässään käsitellä yksittäisiä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksia sekä tehdä maavierailuja. Erityisraportoiija antaa vuosittain raportin toiminnastaan YK:n ihmisoikeusneuvostolle.

Naisiin kohdistuvan väkivallan poistaminen kuuluu myös vuonna 1995 naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa annettuun Pekingin toimintaohjelmaan. Toimintaohjelman yksi luku on omistettu naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisille toimenpiteille, joihin kuuluvat muun muassa lainsäädännön tarkistaminen ja analysointi sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tiedon ja ymmärtämisen lisääminen. Toimintaohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa mitä tahansa sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa naisille fyysistä, seksuaalista tai henkistä haittaa tai kärsimystä. Käsite kattaa myös tällaisella väkivallalla uhkaamisen, pakottamisen tai mielivaltaisen joko julkisen tai yksityiselämässä tapahtuvan vapauden riiston. Suomi raportoi Pekingin toimintaohjelman toimeenpanosta määräajoin.

Kansainvälinen työjärjestö

Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organisation, *ILO*) työkonferenssi hyväksyi kesällä 2019 yleissopimuksen (nro 190) väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä. Yleissopimuksen tarkoituksena on suojella työntekijöitä ja muita työelämässä toimivia henkilöitä väkivallalta ja häirinnältä. Väkivallan ja häirinnän käsite sisältää sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän, joka kattaa edelleen seksuaalisen häirinnän (1 artikla). Sopimus sisältää määräyksiä keskeisistä periaatteista, suojelusta ja ehkäisemisestä, täytäntöönpanosta ja oikeuskeinoista sekä ohjauksesta, koulutuksesta ja valistuksesta. Sopimus tulee kansainvälisesti voimaan 25. kesäkuuta 2021. Suomi ei ole vielä ratifioinut sopimusta.

Euroopan neuvosto

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 2 artikla turvaa oikeuden elämään. Sopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 8 artikla turvaa oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta. Sopimuksen 14 artikla kieltää syrjinnän muun muassa sukupuolen perusteella. Suomi on ratifioinut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (SopS 8 ja 9/2005), jonka 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kieltö.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on oikeuskäytännössään katsonut, että valtiolla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella velvollisuus suojella henkilöitä toisten yksityishenkilöiden tekemältä oikeudenloukkauksilta, mukaan lukien lähisuhdeväkivallalta (*X ja Y v. Alankomaat*, nro. 8978/80, 26.3.1985; *Kontrová v. Slovakia*, nro. 7510/04, 31.5.2007; *Talpis v. Italia*, nro. 41237/14, 2.3.2017). EIT on myös katsonut, että valtion velvoitteisiin kuuluu tutkia väkivaltarikokset, mukaan lukien raiskaukset, tehokkaasti (*M.C. v. Bulgaria*, nro. 39272/98, 4.12.2003; *Irina Smirnova v. Ukraina*, nro. 1870/05, 13.10.2016; *E.B. v. Romania*, nro. 49089/10, 19.3.2019). EIT on myös todennut lähisuhdeväkivallan kohdistuvan erityisesti naisiin ja katsonut, että valtion laiminlyönti puuttua tällaiseen väkivaltaan ja ehkäistä sitä loukkaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjinnän kieltoa. (*Opuz v. Turkki*, nro. 33401/02, 9.6.2009; *M.G. v. Turkki*, nro. 646/10, 22.3.2016).

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) 16 artikla turvaa perheen oikeuden sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Peruskirjan noudattamista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut muun muassa, että 16 artiklaa sovelletaan kaikkeen perheväkivaltaan ja asettaa tähän liittyen valtioille positiivisia toimintavelvoitteita. Tämän johdosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi, saavatko

naiset suojelua sekä lain että käytännön tasolla ja on pyytänyt valtioita raportoimaan tästä.(Conclusions 2006, Interpretative Statement on Article 16, 2006_Ob_1-5/Ob/EN).

Istanbulin sopimuksen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita sekä pidättäytymään väkivallasta, että huolellisuusvelvoitteen mukaisesti ehkäisemään, tutkimaan ja rankaisemaan väkivallasta sekä hyvittämään väkivallanteot uhreille. Istanbulin sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2015. Istanbulin sopimuksen määritelmän mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa naisiin kohdistuvaa ihmisoikeuksien loukkaamista ja yhtä syrjinnän muotoa, ja se käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä. Yleissopimuksessa on myös määritelty sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta, joka tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin.

Istanbulin sopimusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan kaikkiin väkivallan muotoihin, perheväkivalta mukaan lukien, joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin. Kuten Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan, loukkaa naisiin kohdistuva väkivalta vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja estää olennaisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamista. Yleissopimuksen tavoitteena onkin sen 1 artiklan mukaan muun muassa edistää kaikkien naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Yleissopimus sisältää myös aineellisia tasa-arvon edistämistä koskevia määräyksiä erityisesti artikloissa 4 ja 6 sekä 14 ja 15. Artiklan 2 kohdan mukaan osapuolia kehoitetaan soveltamaan tätä yleissopimusta kaikkiin perheväkivallan uhriin kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Suomi soveltaa sopimusta kaikkiin perheväkivallan uhriin, myös muihin kuin naisiin.

Istanbulin sopimuksen 10 artikla edellyttää sopimuksen osapuolia nimeämään tai asettamaan yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Nämä elimet myös sovittavat yhteen sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelevat sen tuloksia ja tiedottavat niistä. Sopimuksen 11 artikla velvoittaa sopimuksen osapuolet kokoamaan säännöllisesti tilastotietoja kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen esiintymisestä sekä tukemaan sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja koskevaa tutkimusta.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistion (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence) mukaan 10 artiklassa tarkoitetut tehtävät voidaan antaa yhdelle tai useammalle viralliselle hallituksen toimielimelle. Tehtäviä on neljä: niiden toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi, joihin sopimuksen osapuoli on kaikkien sopimuksessa tarkoitettujen väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ryhtynyt. Tehtäviä varten voidaan perustaa uusia virallisia toimielimiä tai antaa tehtävät jo olemassa oleville toimielimille. Virallisella toimielimellä ("official body") tarkoitetaan mitä vain hallituksen tahoa tai instituutiota. Sen koosta, henkilöstöstä ja rahoituksesta päättää sopimuksen osapuoli. Osapuoli saa myös päättää siitä, mille taholle toimielin raportoi ja mitä raportointivelvoitteita sillä on.

Selitysmuistiossa todetaan lisäksi muun muassa, että toimielimen tehtävien tarkoituksena on varmistaa, että täytäntöönpanotoimet on sovitettu hyvin yhteen ja tehdään yhteisesti kaikkien

tahojen toimesta. Toimielimelle tai toimielimille annettu seurantatehtävä on rajattu käsittämään sen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön kansallisesti ja/tai alueellisesti ja paikallisesti. Se ei käsitä sopimuksen noudattamisen kokonaisvaltaista seurantaa, mikä tehtävä on annettu sopimuksella perustetulle seurantajärjestelmälle (naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) ja osapuolten komitea). Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa sekä tahattomien seurauksien löytämiseksi. Tämä edellyttää vankkoja hallinnollisia tietoja ja väestötietoja, mitä sopimuksen 11 artikla edellyttää keräämään. Tämän vuoksi 10 artiklan mukaisille toimielimille on annettu tehtäväksi yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Euroopan unioni

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaan ihmisarvo on loukkaamaton ja sitä on kunnioitettava ja suojeltava. Perusoikeuskirjassa turvataan oikeus elämään (2 artikla), oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen (3 artikla) sekä oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (6 artikla). Perusoikeuskirjassa kielletään kidutus ja epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen (4 artikla), vahvistetaan yhdenvertaisuus lain edessä (20 artikla) sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo (23 artikla), kielletään syrjintä muun muassa sukupuolen perusteella (21 artikla) sekä vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Perusoikeuskirjan säännökset sitovat Euroopan unionin toimielimiä sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU (rikosuhridirektiivi) määritellään rikoksen uhrien oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset EU:ssa. Direktiivissä mainitaan nimenomaisesti naisiin kohdistuva sekä lähisuhteessa tapahtuva väkivalta ja todetaan, että sukupuoleen perustuvan väkivallan naisuhrit ja heidän lapsensa tarvitsevat usein erityistä tukea ja suojelua. Muun muassa toistuvan lähisuhteessa tapahtuvan väkivallan sekä sukupuoleen perustuvan väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden todetaan direktiivissä tarvitsevan erityistukea ja oikeudellista suojelua.

Euroopan unionin komissio on ottanut työohjelmaansa vuodelle 2021 lainsäädäntöaloitteet koskien naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä sekä viharikoksia ja vihapuhetta.

2.2. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset kansalliset toimenpiteet ja toimintaohjelmat

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä toteutetaan Suomessa eri tahoilla ja hallinnonaloilla. Voimassa tai valmisteilla on muun muassa useita toimintaohjelmia, joissa käsitellään tiettyjä naisiin kohdistuvan väkivallan tai yleisemmin väkivallan osa-alueita.

Suomessa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE). Toimikunnasta on säädetty valtioneuvoston asetuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016). Asetuksen mukaan toimikunta vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista sekä laatii sopimuksen toimeenpanosta suunnitelman, jonka valtioneuvosto hyväksyy, sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen

kokoamista sekä tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä, pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin, Istanbulin sopimuksen 10 artiklan nojalla asetettuihin tahoihin ja suorittaa muut valtioneuvoston sille antamat tehtävät. Toimikunnassa on asetuksen mukaan oltava edustus ainakin ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Poliisihallituksesta, Opetushallituksesta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä kunnallishallinnosta.

Toimikaudelle 1.1.2017–31.12.2020 asetettu toimikunta on laatinut Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman, joka sisältää yhteensä 46 toimenpidettä, jotka kohdentuvat eri hallinnonaloille (Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2018-2021. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:16). Toimikunta seuraa toimeenpanosuunnitelman toteutumista vuosittain ja täydentää suunnitelmaa tarvittaessa. Eduskunta päätti syksyllä 2019 antaa rahoitusta NAPEn toimintaan.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oikeusministeriössä on valmisteltu naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma vuosille 2020-2023 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:15). Toimintaohjelma sisältää 32 toimenpidettä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään ja lisäämään tietoisuutta etenkin kunniaan liittyvästä väkivallasta ja digitaalisesta väkivallasta. Ohjelmassa painotetaan väkivallan ennaltaehkäisyä, tietoisuuden lisäämistä sekä etenkin esitutkinta- ja oikeusviranomaisten osaamisen parantamista.

Tietyillä ihmiskaupan muodoilla, kuten pakkoavioliitoilla ja ihmiskaupalla seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja ihmiskauppaan voi liittyä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Hallitus on sopinut ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman laatimisesta ja oikeusministeriö on asettanut toimintaohjelman valmistelua varten poikkihallinnollisen työryhmän. Toimintaohjelma pyritään julkaisemaan maaliskuussa 2021 ja se on voimassa vuoden 2022 loppuun

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2020-2023. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyy toimenpiteitä liittyen muun muassa seksuaaliseen häirintään, seksistiseen vihapuheeseen, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan sekä väkivallan uhrin oikeuksiin. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyy myös muun muassa kirjaus valmisteilla olevasta rikoslain muutoksesta, jonka mukaan rikoksesta määrättävää rangaistusta voitaisiin koventaa, jos teko johtuu uhrin sukupuolesta.

Oikeusministeriössä on vireillä hallitusohjelman kirjaukseen perustuen hanke, jossa arvioidaan eri keinoja, joilla voidaan parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan uhrin turvallisuutta.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oikeusministeriössä valmistellaan seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Kokonaisuudistuksessa on muun muassa tarkoitus muuttaa seksuaalirikokset suostumuksen puutteeseen perustuviksi. Kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä on antanut mietinnön kesällä 2020 (Rikoslain seksuaalirikossäännösten kokonaisuudistus. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:9).

Oikeusministeriössä on valmisteilla myös hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti pakkoavioliiton mitätöintiä koskeva säädösvalmisteluhanke, jonka tavoitteena on tehdä pakottamalla solmitun avioliiton purkamiseen liittyvät tarvittavat muutokset avioliittolakiin.

2.3 Nykytilan arviointi

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa kansainvälisestäikin tunnustettu ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma, joka estää olennaisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamista. Naisiin kohdistuva väkivalta on myös yksi naisiin kohdistuvan syrjinnän muoto. Suomi on velvollinen suojelemaan yksilöitä muiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa että perustuslain nojalla.

Muun muassa Istanbulin sopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on luonteeltaan rakenteellista ja ilmentää historiallista naisten ja miesten välistä valtasuhteiden epäyhtenäisyyttä. Kyse on siten myös rakenteellisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta.

Tiettyä väkivallan muotoja, kuten esimerkiksi perhe- ja lähisuhdeväkivalta ja seksuaaliväkivalta, kohdistuvat useammin naisiin kuin miehiin. Viimeisimmän kansallisen rikosuhritutkimuksen mukaan 7,0 prosenttia naisista oli kokenut entisen tai nykyisen puolison tai seurustelukumppanin tekemää fyysistä tai seksuaaliväkivaltaa tai sillä uhkaamista. Myös väkivallan tapahtumapaikat eroavat uhrin sukupuolen mukaan. Naiset kohtaavat miehiä enemmän väkivaltaa ja uhkailua työssään sekä yksityisasunnossa, kun taas miehillä yleisin väkivallan ja sillä uhkaamisen tapahtumapaikka on julkinen tai puolijulkinen tila (Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2019 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Helsingin yliopisto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Katsauksia 43/2020). Naisiin kohdistuu myös miehiä enemmän seksuaalista häirintää sekä sukupuolistunutta vihapuhetta (Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018).

Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2019 viranomaisten tietoon tulleista perhe- ja lähisuhdeväkivaltarikoksista, joissa uhri oli aikuinen, 76,8 prosentissa uhri oli nainen. (Tilastokeskuksen tiedote 2.6.2020: Aikuisista perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreista 76,8 prosenttia naisia, http://tilastokeskus.fi/til/rpk/2019/15/rpk_2019_15_2020-06-02_tie_001_fi.html)

Euroopan unionin perusoikeusvirasto julkaisi vuonna 2014 tutkimuksen naisiin kohdistuvasta väkivallasta EU-maissa. Tutkimuksen mukaan Suomi oli yksi niistä neljästä valtiosta, joissa lähisuhdeväkivalta oli kaikkein yleisintä. Lähes kolmannes tutkimukseen Suomessa osallistuneista naisista oli kohdannut entisen tai nykyisen kumppanin tekemää väkivaltaa. Seksuaalista häirintää oli kokenut 71 % Suomessa tutkimukseen osallistuneista naisista 15 vuotta täytettyään.

Oma erityiskysymyksensä ovat rikokset, jotka kohdistuvat ainoastaan naisiin, kuten tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen.

Istanbulin sopimus edellyttää, että sopimuksen täytäntöönpanossa kiinnitetään erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Väkivallan sukupuolistuneiden erojen huomioiminen tukee väkivallan taustojen ja syiden ymmärtämistä ja edistää siten väkivallan tunnistamista ja siihen puuttumista. Väkivallan sukupuolistuneisuuden huomioon ottaminen mahdollistaa myös väkivallan uhrien erityistarpeiden huomioimisen esimerkiksi tukipalveluiden suunnittelussa. Nais erityisen näkökulman huomioiminen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä on myös katsottu voivan edistää rikostutkimuksen sekä syyteharkintaprosessin laatua (GREVIO/Inf(2019)9 Finland).

Väkivallan vastaisessa työssä on tärkeää kiinnittää huomiota sukupuolen lisäksi myös muihin henkilöön liittyviin ominaisuuksiin. Tutkimustiedon perusteella väkivalta on eriytyneenä myös esimerkiksi alkuperän, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Maahanmuuttajataustaisilla sekä vammaisilla nuorilla on muita nuoria korkeampi riski kohdata väkivaltaa tai sen uhkaa. Vammaisilla naisilla ja maahanmuuttajanaisilla on muita naisia korkeampi riski joutua väkivallan uhriksi.

Maahanmuuttajanaisten riskin tulla raiskatuksi on havaittu olevan kaksin- tai kolminkertainen muihin naisiin verrattuna. (Violence against women: an EU-wide survey. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; Onko Suomi maailman turvallisim maa kaikille? Turvallisuuden toteutuminen eri sukupuolten ja väestöryhmien kannalta. KPMG Oy Ab 25.5.2018.).

Perheessä tapahtuva väkivalta altistaa myös lapsen väkivallalle. Vanhemman omat, aiemmat väkivaltakokemukset muodostavat riskitekijän sille, että tämä kohdistaa lapseensa vakavaa väkivaltaa. Perheenjäsenten välisen väkivallan todistaminen vaikuttaa kielteisesti lapsiin silloinkin, kun lapsen itseensä ei kohdisteta fyysistä väkivaltaa. (ks. esim. Väkivallaton lapsuus – toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2019:27).

Tasa-arvovaltuutettu on nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan yhdeksi Suomen keskeisistä tasa-arvo-ongelmista vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle (K 22/2018 VP). Kertomuksessaan tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on vallinnut epäsuhta, toimenpiteille ei ole varmistettu riittäviä resursseja ja että Suomesta puuttuu kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen strategia, jossa asiaa lähestyttäisiin ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelmana. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu on huomauttanut, ettei tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016–2019, kansallisessa perus- ja ihmisoikeuksien toimintaohjelmassa vuosille 2017–2019 eikä Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toimintaohjelmassa vuosille 2018–2020 ole huomioitu kansallisen lainsäädännön kokonaistarkastelua ja soveltamiskäytännön arviointia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen näkökulmasta.

Kansallisista yleisistä laillisuusvalvojista esimerkiksi oikeuskansleri on tarkastellut naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia, kuten poliisin antamia ohjeistuksia koskien lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua. Oikeuskansleri on raportoinut perhe- ja lähisuhdeväkivallan torjunnasta ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanosta kertomuksessaan eduskunnalle vuosina 2018 ja 2019. (Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019, K 12/2020 vp; sekä Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018, K 2/2019 vp).

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat sopimusvalvontaelimet ovat kiinnittäneet huomioita naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisiin toimiin Suomessa ja antaneet naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa koskevia suosituksia.

Muun muassa CEDAW-komitea on Suomen viimeisimmän, seitsemännen määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä vuonna 2014 arvioinut muun muassa Suomen toimia lähisuhde- ja perheväkivallan estämiseksi (CEDAW/C/FIN/CO/7). Komitea on tuolloin ilmaissut huolensa muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toteuttamiseen osoitettujen resurssien riittämättömyydestä. Komitea on kehottanut resursoimaan riittävästi turvakoteja sekä avaamaan tukipalveluja väkivallan uhreille, mukaan lukien maahanmuuttajanaishenkilöille, vammaisille naisille ja seksuaalivähemmistöihin kuuluville naisille. Komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomesta puuttuu tehokas institutionaalinen järjestelmä, jolla koordinoidaan, seurataan ja arvioidaan hallitustason toimia naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi ja käsittelemiseksi, ja kehottanut perustamaan tällaisen järjestelmän valtioneuvostoon. Komitea on myös kehottanut Suomea edistämään sukupuolisensitiivisen kielen käyttöä julkisessa keskustelussa koskien perheväkivaltaa sekä tuottamaan tietoa perheväkivallan sukupuolistuneesta luonteesta.

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa arvioiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on vuonna 2019 julkaisemassaan raportissa arvioinut sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa. GREVIO on raportissaan kehottanut Suomea muun muassa varmistamaan riittävät resurssit naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden ja

lainsäädännön resursointiin ja täytäntöönpanoon sekä lisäämään väkivallan uhrien palveluita ja varmistamaan niiden saavutettavuus. GREVIO on myös kehottanut kehittämään yhteistyötä ja koordinaatiota viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välillä. Lisäksi GREVIO on kehottanut kehittämään viranomaisten osaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen eri muodoista sekä kulttuurisensitiivisistä toimintatavoista. GREVIO on myös kiinnittänyt huomiota syrjimättömyyden periaatteen huomioimiseen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisissa toimenpiteissä. (GREVIO/Inf(2019)9 Finland)

GREVIO on todennut pitävänsä tärkeänä, että sopimuksen nojalla laadittavien toimintaperiaatteiden ja toimenpiteiden laadinta, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi erotetaan ja annetaan tehtävät erillisille tahoille. GREVION näkemyksen mukaan asetelma, jossa yhtäältä toimenpiteiden toimeenpanosta ja toisaalta niiden arvioinnista vastaa sama taho tai jossa näillä tahoilla on läheiset institutionaaliset suhteet, ei välttämättä takaa riittävää puolueettomuutta arvioida toimenpiteitä ja toimia itsenäisesti. GREVIO on kehottanut painokkaasti Suomen viranomaisia määräämään yhteensovittamiselimen tehtävän täysin vakiintuneille yhteisöille, antamaan niille selvät toimeksiannot, valtuudet ja toimivallan sekä osoittamaan niille tarvittavat henkilö- ja rahoitusvoimavarat taatakseen tehokkaan riippumattoman arvioinnin kansallisista toimintaperiaatteista, joilla ehkäistään ja torjutaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (kappale 35). GREVIO on myös ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan huhtikuussa 2020 (First general report on GREVIO's activities) katsonut, että seuranta ja arviointi tulisi antaa erillisille tahoille puolueettomuuden varmistamiseksi.

GREVIO on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen vuosien 2018-2021 toimeenpano-ohjelma on kirjoitettu sukupuolineutraalisti eikä huomioi naisiin kohdistuvan väkivallan, mukaan lukien perheväkivallan, sukupuolistunutta luonnetta tai naisten erityisiä kokemuksia väkivallan uhreina. GREVIO on kehottanut Suomen viranomaisia tehostamaan sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa. GREVIO on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa on hyvin vähän vain naisille tarkoitettuja tukipalveluita ja kehottanut lisäämään niitä.

GREVION raportin perusteella Istanbulin sopimuksen komitea on suositellut, että Suomi tehostaa sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa, mukaan lukien perheväkivaltaa koskien. Lisäksi komitea on suositellut, että Suomi antaa yleissopimuksen 10 artiklan mukaisen yhteensovittamiselimen tehtävän vakiintuneelle taholle tai tahoille ja antaisi niille selkeän tehtävänannon, valtuudet ja toimivallan. Lisäksi komitea on kehottanut Suomea turvaamaan yhteensovittamiselimen riittävät resurssit, jotta kansallisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimintatapojen seuranta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja itsenäisesti. (IC-CP/Inf(2020)3).

GREVION suositusten perusteella eduskunta päätti syksyllä 2019 antaa rahoitusta NAPEn toimintaan.

Istanbulin sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että yhteensovittamiselintä koskevaa ratkaisua joudutaan mahdollisesti myöhemmin tarkastelemaan uudelleen, kun yleissopimus on tullut Suomen osalta voimaan ja yhteensovittamisen tarve ja sen vaatima työmäärä on täsmentynyt (HE 155/2014 vp., s. 19). Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että kansallisten koordinaatioelinten toimintaa kehitettäessä on otettava huomioon sopimuksen kansainvälisen seurantajärjestelmän antamat koordinaatioelimiä koskevat suositukset. (HE 155/2014 vp., s. 27)

Suomessa ei ole itsenäistä ja riippumatonta viranomaista, joka seuraisi keskitetysti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä, niiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kokonaisuutena laajasti yli sektoreiden rajojen sekä raportoisi havainnoistaan päätöksentekijöille. Tällaista toimijaa

ovat pitäneet tarpeellisena sekä viranomaiset että järjestöt ja muut tahot. Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyvä viranomainen voisi tarkastella naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen vastaisia toimenpiteitä laajasti, mikä tehostaisi toimenpiteiden ja lainsäädännön kokonaisvaltaista arviointia.

Muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta on naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa kannanotossaan 3.10.2018 vaatinut, että hallitus nimeää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan riippumattomasta seurannasta ja valvonnasta vastaavan virallisen kansallisen valvontatahon, joka raportoi vaalikausittain eduskunnalle täytäntöönpanon edistymisestä ja ongelmakohdista sekä herättelee yhteiskunnallista keskustelua.

Myös järjestöt ovat tehneet aloitteita naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraavan, itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen perustamiseksi (ks. esim. Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyn prosessit: Lähisuhdeväkivaltatyön hyvät käytännöt rakenteisiin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2019:55, s. 81).

Itsenäisen ja riippumattoman, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan keskittyvän viranomaisen perustaminen olisi myös linjassa kansainvälisten valvontaelinten Suomelle antamien suositusten kanssa.

3 Tavoitteet

Tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä. Raportoinnin seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä seuraisi kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Raportoinnin tekisi ehdotuksia ja suosituksia ja antaisi lausuntoja, toisi havaintojaan esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä raportoinnin havainnoistaan suoraan päätöksentekijöille. Raportoinnin ei antaisi oikeusapua tai käsittelisi kanteluita.

Tavoitteena on, että raportoinnin tehtäväkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Raportoinnin toiminnassa huomioitaisiin väkivallan sukupuolistuneisuus. Raportoinnin tehtävät kattaisivat kuitenkin myös risteävät tilanteet, kuten eri väestöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan. Raportoinnin tehtävät kattaisivat lisäksi kaiken perheväkivallan, myös silloin kun se kohdistuu muihin kuin naisiin.

Esityksellä ei ole tarkoitus puuttua nykyisten viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin vaan tavoitteena on, että raportoinnin tehtävä täydentäisi olemassa olevia toimijoita ja viranomaisia.

Tavoitteena on antaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä näiden väkivallan muotojen uhrien oikeuksien toteutumista, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti.

Keskeistä raportojan tehtävissä olisi hankkia tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta ja tehdä tietoon perustuvia ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Tiedon hankkimiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi paitsi hyödyntää muiden toimijoiden tietotaitoa myös laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu myös nostaisi esiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmakohtia yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Tiedon antaminen valtioneuvostolle ja eduskunnalle olisi erityisen tärkeää, jotta ongelmakohtiin voidaan puuttua tehokkaasti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportojan tehtävissä käsitelisi yksittäistapauksia koskevia kanteluita, mutta voisi harkintansa mukaan antaa tietoja myös yksityishenkilöille esimerkiksi väkivallan uhreille tarkoitetuista palveluista.

Raportojan tehtävänkuva kattaisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan kokonaisvaltaisesti, kattaen muun muassa väkivallan ehkäisemisen, uhrien tuen ja palvelut sekä rikosvastuun toteutumisen. Raportojan tehtävät kattaisivat laajasti kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan eri muodot.

Raportojan toiminnassa tulisi huomioida väkivallan sukupuolistuneisuus. Raportoiija voisi tutkia myös risteäviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien naisten kokemaa väkivaltaa.

Raportojan tehtävät kattaisivat lisäksi kaiken perheväkivallan riippumatta siitä, keneen väkivalta kohdistuu. Siten raportoiija voisi tarkastella myös esimerkiksi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi raportojan tehtävässä itsenäisesti ja riippumattomasti. Raportojan tehtävien hoitamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi yhteistyötä muun muassa muiden viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Raportojan tehtävän puitteissa yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimintaperiaatteita ja toimia. Näistä tehtävistä vastaa Suomessa tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta. Ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi toimikunnan toimivaltaan ja tehtäviin. Toimikunta hoitaisi edelleen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä yhdenvertaisuusvaltuutetun ohella.

Raportojan tehtävien hoitaminen edellyttäisi tietyissä tilanteissa myös salassa pidettävien tietojen saamista. Tämän vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelujen tuottajalta salassapitosäännösten estämättä tietoja, jotka olisivat välttämättömiä raportojan tehtävänkuvaan kuuluvien väkivallan muotojen seuraamiseksi, ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden

seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu olisi tarkoituksenmukainen taho toimimaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen viranomaisena, joka lain mukaan on ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellinen selvitys eri tahoilta sekä laissa säädetyin edellytyksin oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä, myös salassa pidettäviä tietoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tällä hetkellä kansallisena ihmiskaupparaportoinnina ja valtuutetulla on siten jo kokemusta vastaavien raportoinnien tehtävien hoitamisesta ja järjestämisestä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu raportoi toiminnastaan, myös kansallisena ihmiskaupparaportoinnina, suoraan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan, mistä on etua myös raportoinnien tehtävissä risteävien tilanteiden seurannassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävissä ihmiskaupparaportoinnina on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Raportoinnien välinen yhteistyö ja tehtävienjako ovat sujuvasti järjestettävissä, kun sama viranomaisena toimii sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina että ihmiskaupparaportoinnina. Ehdotettu hallinnollinen malli vastaa nykyisen ihmiskaupparaportoinnien tehtävien sijaintia ja hallinnollista järjestelyä ja olisi siten yhdenmukainen sen kanssa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksessa annetaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina. Tämä edellyttää yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan myönnettävän vuosittaisen määrärahan korottamista. Naisiin kohdistuvan väkivallan seurannan ja raportoinnin järjestäminen edellyttää ainakin yhden uuden viran perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen. Uusi tehtävä lisää myös yhdenvertaisuusvaltuutetun viestinnän ja hallinnollisten palveluiden tarpeita. Tehtävän perustamisesta ja hoitamisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnien tehtävien perustamiseen on julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020–2023 varattu kehysrahoituksena 200 000 euroa vuodesta 2021 lukien. Määrärahan voidaan arvioida riittävän esimerkiksi vaatavuustasosta riippuen yhden tai kahden henkilön palkkakustannuksiin sekä korvaamaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehtävästä aiheutuvia muita kustannuksia. Esimerkiksi yhden päätoimisen asiantuntijavirkamiehen (vaatavuustaso 18–19) vuosittaisen palkkakustannusten voidaan arvioida olevan henkilöstösivukuluineen noin 70 000–85 000 euroa ja päätoimisen hallinnollisen assistentin (vaatavuustaso 10–12) noin 40 000 – 55 000 euroa.

Uusien työntekijöiden palkkaamisesta aiheutuisi jonkin verran myös lisääntyneitä toimitila-, ICT- ja muita tavanomaisen toiminnan kustannuksia. Lisäksi on syytä varautua muun muassa selvitysten teettämisestä sekä julkaisuista aiheutuviin kustannuksiin. Näihin kustannuksiin olisi syytä varata yhteensä noin 25 000 – 35 000 euroa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa toimivaltansa ja budjettinsa puitteissa toimintansa järjestämisestä. Rahoituksen kohdentamisesta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston sisällä päättää itsenäisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka voi päättää hyödyntää lisämäärärahaa harkintansa

mukaan henkilöresurssien lisäämiseen tai esimerkiksi selvitysten tilaamiseen tai muihin ostopalveluihin. Tämän vuoksi toimintamenojen yksityiskohtainen arviointi ei ole mahdollista.

Määrärahan voidaan arvioida riittävän naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisesta ja toiminnasta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle aiheutuviin kustannuksiin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella yhdenvertaisuusvaltuutetulle säädettäisiin uudeksi tehtäväksi toimia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi itsenäisesti ratkaisut siitä, miten tehtävän hoitaminen järjestettäisiin. Käytännössä uuden tehtävän voidaan arvioida edellyttävän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilöstöön.

Ehdotuksella ei puututtaisi muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toimivaltuuksiin. Muut viranomaistoimijat vastaisivat jatkossakin vastuullaan olevista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisista toimenpiteistä ja muista tehtävistään.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan NAPERin tehtävät pysyisivät ennallaan. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa yhteensovittaa, seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä ja laatia sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma. NAPER seuraa laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja siihen kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista sekä arvioi toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta. NAPER on seurannut muiden toimijoiden laatimia toimintasuunnitelmia.

Raportoijan tehtävän perustamisen myötä sekä NAPER että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisivat ja arvioisivat Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi kuitenkin itsenäisenä ja riippumattomana toimijana seurata ja arvioida toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin NAPER, joka vastaa toimeenpanosuunnitelman laatimisesta ja jonka jäsenten edustamat viranomaiset pitkälti vastaavat toimenpiteiden toteuttamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja NAPER toteuttaisivat tehtäviään toisistaan riippumattomasti ja tekisivät itse ratkaisut tehtäviensä toteuttamisesta. Kuitenkin arvioidessaan Istanbulin sopimuksen mukaisten tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi tärkeää ottaa huomioon myös se, miten NAPER toteuttaa vastaavia tehtäviä ja onko toiminnoissa tarpeetonta päällekkäisyyttä.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisella olisi myönteisiä vaikutuksia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaiseen työhön ja sen tehostamiseen.

Raportoijan tehtävän perustaminen edesauttaisi kokonaiskuvan muodostamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta, kansallisista toimenpiteistä ja lainsäädännöstä sekä niiden toimivuudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun raportoijana toteuttamat tai teettämät selvitykset tuottaisivat lisää tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä. Raportoiija voisi myös havainnoida kansallisissa toimenpiteissä ja lainsäädännössä olevia mahdollisia puutteita ja tehdä ehdotuksia niiden korjaamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tuoda esiin tekemiään havaintoja kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle ja tehdä tietoon perustuvia ehdotuksia, suosituksia ja lausuntoja. Tämä tukisi päätöksentekijöiden ja viranomaisten tiedonsaantia naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä mahdollisista kehittämistarpeista. Raportoijan tekemien havaintojen ja

antamien suositusten ja toimenpide-ehdotusten avulla naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä ja kansallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää sekä edistää väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimenpiteiden tehostamisella ja väkivallan uhrien oikeuksien edistämällä olisi myönteisiä vaikutuksia yksityishenkilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Tähän liittyvät myönteiset vaikutukset ulottuisivat myös muun muassa niihin lapsiin, jotka ovat joutuneet perheväkivallan uhreiksi tai joutuneet todistamaan perheensisäistä väkivaltaa.

Raporttoijan kertomukset, ehdotukset, suositukset ja lausunnot toisivat myös naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä aiempaa enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja lisäisivät kansalaisten tietoisuutta aiheesta.

Naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma Suomessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävä edesauttaisi tähän ongelmaan puuttumista ja uhrien oikeuksien toteutumista. Raporttoijan tehtävä tukisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ymmärtämistä sukupuolistuneena ja rakenteellisena yhteiskunnallisena ongelmana. Tämä edistäisi puuttumista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan ja niiden taustalla vaikuttaviin syihin sekä väkivallan uhrien erityistarpeiden huomioimista. Sukupuolinäkökulman vahvistaminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisessa työssä olisi myös linjassa Suomen kansainvälisiltä valvontaelimiltä saamien suositusten kanssa. Tehtävän perustamisella olisi siten myös tällä tavoin myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Esityksessä yhdenvertaisuusvaltuutetulle ehdotetut oikeudet saada salassapitosäännösten estämättä tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja olisi merkityksellinen yksityishenkilöiden yksityiselämän suojan ja ennen kaikkea henkilötietojen suojan kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada myös lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, mukaan lukien arkaluontoisia henkilötietoja, mikäli tällaiset tiedot olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävässä. Tällaisten tietojen käsittelyyn liittyy sinänsä aina riski yksityishenkilön yksityiselämän suojalle. Tietoihin olisi kuitenkin pääsy vain yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja tämän henkilöstöllä, joita koskisivat yleislainsäädännön mukaiset salassapito- ja hyväksikäyttökiellot sekä säännökset tietojen huolellisesta käsittelemisestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee jo nykyisissä tehtävissään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja, mukaan lukien henkilötietoja, joten sillä on kokemusta ja osaamista asiakirjojen ja tietojen huolellisesta käsittelystä ja säilyttämisestä. Näin ollen ehdotuksesta aiheutuvat riskit yksityiselämän suojalle jäisivät melko vähäisiksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Taloudellisista ja hallinnollisista syistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena luoda uutta itsenäistä viranomaista. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi suurempia resursseja kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle toimijalle ja resursseja olisi tällöin myös osoitettava suhteessa enemmän hallinnollisiin tukitehtäviin. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi myös pidempää käynnistymisvaihetta kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle viranomaiselle. Uuden erillisen viranomaisen perustaminen saattaisi myös edistää perus- ja ihmisoikeustoimijoiden hajanaisuutta, mikä ei ole toivottavaa. Uuden erillisen viranomaisen perustamisella ei ole nähtävissä myöskään merkittäviä lisähyötyjä verrattuna siihen, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle

toimijalle. Raportoin tehtävän hoitamiseen itsenäisesti ja riippumattomasti ei vaikuttaisi kielteisesti se, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle, itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle. Aiemmin perustettu kansallisen ihmiskaupparaportoin tehtävä on sopinut hyvin sijoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon, eikä ratkaisu ole vaikuttanut kielteisesti raportoin itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Näiden seikkojen vuoksi valmistelussa on otettu lähtökohdaksi esittää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävä annettavaksi jollekin olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

Vaihtoehtoisena sijaintina naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävälle on arvioitu tasa-arvovaltuutettua. Tasa-arvonäkökulma naisiin kohdistuvassa väkivallassa ja sen torjunnassa on tärkeä. Tämä puoltaisi raportoin tehtävän antamista tasa-arvovaltuutetulle. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista ja edistää sen tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Tasa-arvovaltuutetun tiedonsaantioikeuksista säädetään tasa-arvolaissa ja ne liittyvät tasa-arvolain noudattamiseen valvontaan. Osana tasa-arvon seurantatehtäväänsä tasa-arvovaltuutettu seuraa myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja vihapuhetta ilmiönä. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot, häirintää lukuun ottamatta, eivät kuitenkaan kuulu tasa-arvolain soveltamisalaan eivätkä tasa-arvovaltuutetun valvontatyön piiriin. Lisäksi perheenjäsenten väliset ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet jäävät kokonaan tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tasa-arvovaltuutetun toimivalta ei ulotu myöskään risteävään syrjintään. Tasa-arvovaltuutettu kieltäytyi valmistelun aikana naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävästä. Tasa-arvovaltuutettu totesi, että sen toimiston resurssit ovat hyvin pienet ja jo nykyistenkin tehtävien hoitaminen on resurssien puitteissa haasteellista. Koska naisiin kohdistuva väkivalta on yhteiskunnassa hyvin laaja ilmiö, tasa-arvovaltuutetun mukaan vaarana olisi, että uuden tehtävän hoitaminen veisi resursseja sekä huomiota pois valtuutetun muista lakisääteisistä tehtävistä ja vaikuttaisi siten kielteisesti valtuutetun nykyisten tehtävien hoitamiseen.

Valtioneuvostolle vaihtoehtoisena sijaintina naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävälle on arvioitu myös eduskuntaa, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa Ihmisoikeuskeskusta. Naisiin kohdistuva väkivalta on myös ihmisoikeuskysymys, mikä puoltaisi raportoin tehtävän säätämistä Ihmisoikeuskeskukselle. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntijavirasto, jonka tehtävänä on muun muassa edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä, laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja niiden edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus on osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota, joka muun muassa toimii YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisena seurantalimenä. Tämän vaihtoehdon osalta on kuitenkin huomioitava, että Ihmisoikeuskeskuksen laissa säädetty tiedonsaantioikeudet ovat rajatut kuin esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävän antaminen Ihmisoikeuskeskukselle myös poikkeaisi vertailukohteena toimivan ihmiskaupparaportoin osalta omaksutusta ratkaisusta.

Myös Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI on ollut esillä mahdollisena tehtävän vastuutahona. HEUNI on Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisellä sopimuksella perustettu, oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen tutkimus- ja kehittämisinstituutti, jolla on asiantuntemusta ja tutkimustietoa sekä ihmiskaupasta että naisiin kohdistuvasta väkivallasta. HEUNIn toiminta on tutkimuspainotteista ja instituutin tehtävät painottuvat kriminaalipolitiikkaan. HEUNilla ei ole yhtä laajoja tiedonsaantioikeuksia kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai tasa-arvovaltuutetulla, eikä sen tehtäviin kuulu raportointi säännöllisesti eduskunnalle.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen vastaisia toimenpiteitä seurataan eri maissa eri tavoin. Monissa maissa naisiin kohdistuvan väkivallan seuranta ja sen vastainen työ toteutetaan yhteistyössä useiden eri viranomais- ja järjestötaojen kanssa. Valmistelussa ei ole saatu tietoa yhdestäkään maasta, jossa toimisi itsenäinen naisiin kohdistuvan väkivallan raporttija.

Ruotsissa ei ole yksittäistä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttijaa, vaan useat viranomaiset seuraavat ja raporttivat naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen vastaisista toimenpiteistä, koordinoivat ja seuraavat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä sekä antavat tukea työhön. Swedish Gender Equality Agency panee täytäntöön Ruotsin tasa-arvopolitiikkaa ja muun muassa koordinoi naisiin kohdistuvan väkivallan ja kunniaväkivallan vastaista työtä, lisää tietoisuutta sekä tukee paikallistason toimijoita. Swedish Crime Victim Authority edistää rikosten uhrien oikeuksia ja kiinnittää huomiota rikoksen uhrien tarpeisiin ja järjestää naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyviä konferensseja ja kursseja. The Swedish National Council for Crime Prevention tuottaa ja jakaa tietoa rikoksista ja rikosten ehkäisemisestä. Toimielin teettää vuosittain Swedish Crime Survey- kyselyn, jonka yksi osa-alue käsittelee uhriksi joutumista koskien muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja. The National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women toimii laaja-alaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Toimielimen akateeminen osasto toimii Uppsalan yliopiston alaisena ja toteuttaa tutkimusta, koulutusta ja valmennusta sekä tiedotusta. Kliininen osasto koostuu klinikasta sekä kansallisesta naisten auttavasta puhelimesta. The Swedish Agency for Public Management analysoi ja arvioi valtion rahoittamia hankkeita. Tänä vuonna organisaation tehtäviin kuuluu Ruotsin viranomaisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen strategiaan liittyvien toimien analysointi.

Ruotsissa toimi vuosina 2012-2014 hallituksen asettama, perheväkivaltaan keskittynyt kansallinen koordinaattori (National Coordinator on Domestic Violence). Koordinaattori edisti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tehokkuutta, laatua ja pitkäkestoisuutta. Koordinaattorin tehtäviin kuului myös kehittää eri tahojen yhteistyötä sekä arvioida miten ennaltaehkäisevää työtä voisi kehittää ja miten vapaaehtoistoimijoiden tukea voitaisiin vahvistaa. Koordinaattorin loppuraportti julkaistiin kesäkuussa 2014 ja sitä on hyödynnetty laajalti, kun hallitus on päättänyt naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta kansallisesta strategiasta vuosille 2017-2026.

Saksassa ei ole itsenäistä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttijaa tai vastaavaa Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa kuvattua tahoja. Useat Saksan hallituksen alaiset ministeriöt vastaavat yhdessä Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisista velvoitteista. Työskentely tapahtuu työryhmissä. Saksassa on käynnissä projekti naisiin kohdistuvan väkivallan ja ihmiskaupan seuraamisen keskuksen konseptin kehittämiseksi Istanbulin sopimuksen ja EU:n ihmiskauppadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta, annettu 5.4.2011) mukaisesti.

Kroatiassa toimii Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality- niminen viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan seuraaminen, raportointi ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality myös seuraa Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa. Eduskunta nimittää viranomaisen kahdeksan vuotta kestäväälle toimikaudelle. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality on itsenäinen elin, ja se raportoi eduskunnalle vähintään kerran vuodessa. Vuosittaiseen raporttiin sisältyy luku sukupuolittuneesta väkivallasta, ”gender based violence“. Sukupuolittunutta väkivaltaa

käsittelevään lukuun sisältyy tilastoja sekä valtuutetun työlle tärkeitä tapauksia naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality:n toimivalta kattaa suurimman osan sukupuolittuneen väkivallan muodoista, mukaan lukien lähisuhdeväkivallan, parisuhdeväkivallan, raiskaukset, seksuaalisen ahdistelun ja naisiin kohdistuvat henkirikokset. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality:lla on toimivalta tutkia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tapauksia sekä yksilöihin ja ryhmiin kohdistuneita syrjintätapauksia.

Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality voi lisäksi antaa ehdotuksia, varoituksia ja suosituksia sekä tiedottaa sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvista loukkauksista, tehdä aloitteita lakien ja muiden säännösten perustuslainmukaisuuden tai laillisuuden arvioimiseksi, tarjota syrjinnän uhreille oikeusapua sekä edistää sovintoa. Vuonna 2017 Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality perusti Femicide Watch- nimisen seurantaelimen, jonka tehtävänä on tarkkailla ja analysoida dataa naisiin kohdistuvista henkirikoksista.

Belgiassa ei ole naisiin kohdistuvan väkivallan ja sen vastaisten toimenpiteiden seurantaan ja raportointiin itsenäistä toimielintä tai instituutiota. Vuoden 2002 lopussa perustetun Institute for the gender equality of women and men tehtävänä on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja toimia kaikenlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan. Instituutin toimivaltuuksiin kuuluu muun muassa kansallisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimintaohjelmien ohjaaminen, koordinointi ja arviointi. Tehtävää hoitavaan työryhmään kuuluu sekä kansallisen, kunnallisen että alueellisen tason edustajia. Instituutilla ei ole toimivaltaa auttaa naisiin kohdistuvan väkivallan uhreja, mutta se voi kuitenkin ohjata väkivallan uhreja avun piiriin. Koronatilanteen takia kohonneen lähisuhdeväkivallan johdosta Belgiassa kutsuttiin koolle ministeriöiden välinen konferenssi, jossa keskusteltiin toimista lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Brysselin ja Valloonin hallinnot ovat perustaneet työryhmän, jonka tarkoituksena on avun ja suojan tarpeen seuranta sekä hätätilanteiden tunnistaminen.

Itävallassa on perustettu Austrian Coordination Body on the Protection of Violence Against Women –niminen elin täyttämään Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaiset velvoitteet. Elin koostuu kansallisesta koordinointiyksiköstä, Protection of Women against Violence, sekä ministeriöiden välisestä työryhmästä, Protecting Women against Violence (IMAG). Austrian Coordination Body ei toimi itsenäisesti, vaan Itävallan liittokanslerinviraston Women's Section:in ohjauksessa (Women's Section in the Austrian Federal Chancellery). Austrian Coordination Body:n toimivalta kattaa kaikki Istanbulin sopimuksessa luetellut naisiin kohdistuvat väkivallan muodot. Sen keskeisiin tehtäviin kuuluu Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpano, mikä tarkoittaa muun muassa kansallisen toimintasuunnitelman laatimista ja tiedonvaihtoa yli rajojen. Täytäntöönpanotoimien seuranta ja arviointi tapahtuu yhteistyössä väkivaltaa ehkäisevien tahojen kanssa tiedonvaihdon ja dialogin muodossa. Ihmiskaupan vastainen työryhmä perustettiin Itävallassa vuonna 2004, ja sitä johtaa ulkoministeriö. Työryhmässä on edustajia sekä hallinnon että kansalaisyhteiskunnan organisaatioista. Hallinnonalojen rajat ylittäviä työryhmiä on lisäksi perustettu muun muassa pakkoavioliitoja ehkäisevään työhön.

6 Lausuntopalaute

Valmistelusta 5.11.2020 järjestetyn kuulemistilaisuuden jälkeen ulkoministeriö ja Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnorganisationernas Centralförbund ry toimittivat kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle. Ulkoministeriö kuvasi lausunnossaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia yhteensovittamiselimen tehtäviä. Naisjärjestöjen Keskusliitto ilmoitti lausunnossaan pitävänsä tärkeänä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamista ja sitä, että tehtävään suunnataan pysyvä määräraha. Järjestö katsoi, että tehtävä tulisi ensisijaisesti antaa tasa-

arvovaltuutetulle ja toissijaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja että raportoijalla tulisi olla laaja tiedonsaantioikeus. Järjestön mukaan raportoijan tulisi voida käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa laajasti ja tehtävässä tulisi huomioida kansainvälisten sopimusten velvoitteet, mukaan lukien YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 22.1.-5.3.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin 45 taholle, minkä lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoja saatiin 36 taholta ja niistä on laadittu oikeusministeriössä yhteenveto.

Valtaosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamiseen. Enemmistö lausunnonantajista ilmoitti katsovansa, että Suomessa on tarvetta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle tai muulle vastaavalle, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraavalle ja siitä raportoivalle toimijalle. Kolme lausunnonantajaa esitti laajemmin kaikkiin henkilöihin kohdistuvasta väkivallasta raportoivaa toimivaa ja yksi lausunnonantaja katsoi, ettei esitetylle raportoijalle ole tarvetta. Kaksi lausunnonantajaa totesi olevan syytä arvioida, onko erillisen raportoijan tehtävän perustaminen järkevin ratkaisu vai tulisiko resursseja käyttää muulla tavoin.

Lausunnonantajat suhtautuivat pitkälti myönteisesti raportoijalle esitettyihin tehtäviin. Tehtävänkuvan laaja-alaisuutta eri naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä sekä raportoijan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidettiin useissa lausunnoissa tärkeänä. Lisäyksinä raportoijan tehtäviin esitettiin muun muassa väkivaltaa käyttäneiden huomioimista raportoijan tehtävissä ja oikeudellisen neuvonnan antamista naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille. Muina asioina, joihin raportoijan toivottiin kiinnittävän huomiota, mainittiin muun muassa viranomaisten ja muiden ammattilaisten osaaminen ja tarvittaessa heidän kouluttamisensa, kuntien tukeminen mahdollisten epäkohtien poistamiseksi sekä vammaisten naisten kohtaaman väkivallan erityispiirteet ja palveluiden esteettömyys. Osa lausunnonantajista ilmoitti pitävänsä tärkeänä sitä, että raportoijan tehtävä olisi nais erityinen eli koskisi vain naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Osa lausunnonantajista taas piti ratkaisua ongelmallisena ja katsoi, että raportoijan tehtävänkuvaa tulisi kuulua myös esimerkiksi miehiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta ainakin jossain määrin. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä sitä, että raportoija voisi huomioida myös niin sanotut risteävät kysymykset, eli esimerkiksi vammaisiin naisiin, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin tai maahanmuuttajainaisiin kohdistuvan väkivallan.

Lausuntopyyntöissä kysyttiin nimenomaisesti raportoijan tiedonsaantioikeuksista. Lausunnoilla olleen esitysluonnoksen mukaan raportoijalla ei olisi salassapitosäännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia. Lausunnonantajista 16 katsoi, etteivät esitetyt tiedonsaantioikeudet olleet riittävät, vaan että raportoijan tehtävän hoitaminen edellyttäisi salassa pidettävien tietojen saamista. Lisäksi kaksi lausunnonantajaa katsoi, että raportoija saattaisi tarvita laajoja tiedonsaantioikeuksia. Seitsemän lausunnonantajan mielestä esitetyt tiedonsaantioikeudet olivat riittävät.

Raportoijan katsottiin tarvitsevan salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi Henkirikosseurantajärjestelmästä, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten asiakirjoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoista. Tarve salassa pidettävien tietojen saantiin liitettiin lausunnoissa raportoijan tehtäviin seurata ja arvioida julkisen vallan ja erityisesti poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten toimintaa, kansainvälisten velvoitteiden noudattamista, uhrien oikeusturvaa ja uhreille tarjolla olevia palveluita. Kysymyksiä, joihin liittyen salassa pidettävien tietojen saanti erityisesti olisi tarpeen, mainittiin lausunnoissa muun muassa perheväkivalta, seksuaalirikokset, vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta, toistuvan väkivallan tilanteet, henkirikokset,

sovittelun käyttö, väkivallan lapsitodistajien asema, alaikäisten uhrien asema, riskinarviointi, uhripalvelut ja niiden käyttö sekä ulkomaalaislain 54 § 7 momentin mukainen parisuhdeväkivallan uhrin jatkolupakäytäntö.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät lausunnoissaan huomiota raportoijan tehtävän suhteeseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan NAPEen sekä Istanbulin sopimukseen. Osa lausunnonantajista piti esitettyä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan ja NAPERin suhdetta ja näiden toimijoiden välistä tehtäväjakoja epäselvänä tai katsoi, että toimijoiden keskinäistä suhdetta olisi jatkovalmistelussa syytä selkeyttää.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän esitettyyn hallinnolliseen järjestämistapaan. Osa lausunnonantajista esitti, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan tehtävä tulisi antaa toiselle toimijalle, joiksi ehdotettiin tasa-arvovaltuutettua, Ihmisoikeuskeskusta sekä Euroopan kriminaalipoliittista instituuttia HEUNIA. Kaksi lausunnonantajaa esitti, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tulisi olla kokonaan muista viranomaisista erillinen, oma viranomaistahonsa. Kaksi lausunnonantajaa katsoi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ei sopisi ainoastaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta raportointi, mutta kylläkin raportointi kaikesta väkivallasta. Useissa lausunnoissa katsottiin, että esitysluonnoksen sijaintipaikkaa koskevia perusteluja tulisi jatkovalmistelussa täydentää.

Useat lausunnonantajat totesivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle on varattava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Osa lausunnonantajista myös ilmoitti pitävänsä esitettyä määrärahaa riittämättömänä. Osa lausunnonantajista kiinnitti myös huomiota raportoijan tehtävän edellyttämään erityisosaamiseen. Lausunnoissa katsottiin, että raportoijalla tulisi olla erityisosaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen erityispiirteistä sekä siihen liittyvistä oikeudellisista ja sosiaalisista kysymyksistä, eri ryhmien kokemasta väkivallasta ja sen uhasta sekä tuen tarpeiden erityispiirteistä, palvelujärjestelmästä ja sen toimivuudesta, turvallisuuden edistämiseen liittyvästä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, kansainvälisistä velvoitteista sekä eri toimijoiden yhteistyöstä ja vastuunjaosta

Lausunnonantajat esittivät lisäksi huomioita muun muassa esityksen perusteluista koskien lainsäädäntöä, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja eri maiden käytäntöjä. Huomioita esitettiin myös paikallistason huomioimisesta raportoijan työssä.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä muutettiin siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettiin laajempia tiedonsaantioikeuksia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävien hoitamiseksi. Ehdotettua raportoijan tehtävänkuvaa myös laajennettiin kattamaan naisiin kohdistuvan väkivallan lisäksi kaiken perheväkivallan, riippumatta siitä, keneen se kohdistuu. Tämän nähtiin olevan yhdenmukaista sen kanssa, että Suomi soveltaa Istanbulin sopimusta myös miehiin ja poikiin, joihin kohdistuu perheväkivaltaa. Esityksessä myös täsmennettiin yhdenvertaisuusvaltuutetun ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan välistä suhdetta. Myös säännöskohtaisia perusteluja koskien raportoijan tehtävänkuvaa täsmennettiin. Tehtävän sijoittamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon pidettiin edelleen perusteltuna, minkä vuoksi esitystä ei tältä osin muutettu. Lausuntopalautteen perusteella kuitenkin tarkennettiin raportoijan tehtävän sijoituspaikkaa koskevia perusteluja.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lisäksi erikseen lausuntoa tietosuojavaltuutetulta.

7 Säännökohtaiset perustelut

3 § Tehtävät. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana. Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä niihin liittyviä ilmiöitä sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettuja toimintaperiaatteita ja toimia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä niihin liittyviä ilmiöitä, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi laatia ja teettää selvityksiä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyen. Selvitysten lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saada tietoja seurantatehtävän hoitamiseksi myös muilta keskeisiltä toimijoilta. Olisikin tärkeää, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi yhteistyötä viranomaisten sekä muiden tahojen, mukaan lukien järjestöjen kanssa. Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) olisi tärkeä yhteistyökumppani. Yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi myös tärkeää pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin sekä kansainvälisiin toimijoihin.

Keskeistä raportojan tehtävissä olisi antaa seurantatehtävässä hankittuun tietoon perustuvia ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi antaa suosituksia esimerkiksi liittyen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisiin toimenpiteisiin, uhrien oikeuksien toteutumiseen sekä lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseen. Lausuntoja, ehdotuksia ja suosituksia voitaisiin antaa muun muassa viranomaisille ja yhteiskunnallisille päättäjille sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi nostaa esiin havaitsemiaan kehityskohteita sekä antaa neuvoja naisiin kohdistuvaa väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä tehtäviä hoitaville toimijoille.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi toimivaltaa käsitellä kanteluita tai antaa oikeudellista apua yksittäisessä tapauksessa. Tällaisen yhteydenoton kuuluessa toisen viranomaisen vastuulle olisi raportojan opastettava tai siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 8 ja 21 §:n mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi kuitenkin harkintansa mukaan antaa yleisellä tasolla tietoja myös yksittäiselle henkilölle esimerkiksi väkivallan uhreille tarjolla olevista palveluista tai tiedossaan olevasta oikeuskäytännöstä.

Kansainvälisistä velvoitteista, joiden toteutumista yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi seurata, keskeisiä olisivat muun muassa Istanbulin sopimuksessa ja CEDAW-sopimuksessa valtiolle asetetut velvoitteet. Yleissopimuksissa valtiota edellytetään paitsi pidättäytymään väkivallanteoista, myös estämään ja tutkimaan myös yksityisten toimijoiden tekemää väkivaltaa sekä rankaisemaan väkivallan tekijöitä ja hyvittämään väkivallanteot. Sopimukset edellyttävät myös tukipalvelujen järjestämistä väkivallan uhreille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi seurata naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä niihin liittyviä ilmiöitä. Tämän toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu keräisi ja kokoaisi tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä. Seuranta

voisi tapahtua sekä yleisemmällä että yksityiskohtaisemmalla tasolla ja kattaa laajasti erilaisia kysymyksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi harkintansa mukaan toteuttaa temaattisia selvityksiä, joiden avulla naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä saataisiin lisää tietoa. Tätä tietoa yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi puolestaan hyödyntää esimerkiksi tehdessään suosituksia käytäntöjen tai lainsäädännön kehittämiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lähestymistapa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan olisi kokonaisvaltainen, kattaen muun muassa väkivallan ehkäisemisen, uhrien oikeudet sekä rikosvastuun toteutumisen. Tarkastelun ei tarvitsisi rajoittua väkivallan tekijään ja uhriin, vaan voisi käsittää myös esimerkiksi väkivaltaa todistaneiden lasten aseman. Yhdenvertaisuusvaltuutettu määritteli itse toimintansa painopisteet myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajana tarkastella kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja, kuten esimerkiksi lähisuhde- ja perheväkivaltaa, seksuaaliväkivaltaa, kunniaväkivaltaa, naisten silpomista, häirintää, seksuaalista hyväksikäyttöä, sukupuolittunutta vihapuhetta, digitaalista väkivaltaa ja häirintää sekä työelämässä tapahtuvaa väkivaltaa ja häirintää. Naisiin kohdistuva väkivalta on muuttuva ilmiö ja uusia väkivallan muotoja voi ilmetä lain kirjoittamisen jälkeen. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että raportoitajan tehtävä käsittää naisiin kohdistuvan väkivallan laajasti ja joustavasti ymmärrettyinä.

Raportoitajan toiminnassa olisi tärkeää huomioida väkivallan sukupuolistuneisuus. Tämä mahdollistaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen.

Raportoitaja voisi tarkastella väkivaltaa myös risteävästi, eli huomioiden sukupuolen lisäksi myös muita henkilöön liittyviä ominaisuuksia. Tämä olisi tärkeää, sillä naisiin kohdistuu väkivaltaa hyvin eri tavoin. Sukupuolen lisäksi myös muut henkilöön liittyvät seikat vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, millaisia tuen ja palveluiden tarpeita väkivallan uhreilla on. Raportoitaja voisi siten tarkastella esimerkiksi vammaisiin naisiin, maahanmuuttajainaisiin sekä eri kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tai perheväkivaltaa, joka kohdistuu vammaisiin henkilöihin tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin. Raportoitajan tehtävät kattaisivat myös alle 18-vuotiaisiin tyttöihin sekä sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan.

Perheväkivallan osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluisi tarkastella kaikkea perheväkivaltaa, riippumatta siitä, keneen väkivalta kohdistuu. Raportoitajan tehtävänkuvaan kuuluisi siten tarkastella myös esimerkiksi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Tämä olisi perusteltua, sillä Suomi soveltaa Istanbulin sopimusta myös miehiin ja poikiin, joihin kohdistuu perheväkivaltaa. Toisaalta myös perheväkivallan osalta raportoitajan olisi tärkeää huomioida Istanbulin sopimuksen mukaisesti väkivallan sukupuolistuneisuus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tarkastella kaikkia perheväkivallan muotoja.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajan tehtävää ei ole tarkoitus sitoa esimerkiksi tietyn kansainvälisen sopimuksen määritelmään naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai perheväkivallasta. Kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntö antavat kuitenkin suuntaviivoja käsitteiden määrittelyyn raportoitajan tehtävänkuvassa. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajan tehtävä kattaisi siten muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan siten kuin sen on määritellyt CEDAW-komitea CEDAW-sopimuksen velvoitteita tulkittaessa ja siten kuin se on määritelty Istanbulin sopimuksessa. Vastaavasti perheväkivalta kattaisi ainakin Istanbulin sopimuksen määritelmään sisältyvät väkivallan muodot.

CEDAW-komitean määritelmän mukaan naisiin kohdistuvan väkivalta on väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen koska hän on nainen, tai väkivaltaa, joka kohdistuu epäsuhtaisesti naisiin. Väkivalta voi sisältää tekoja jotka aiheuttavat fyysistä, psyykkistä tai seksuaalista haittaa tai kärsimystä sekä tällaisia tekoja koskevat uhkaukset, pakottamisen sekä muut vapaudenriiston muodot.

Istanbulin sopimuksen mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa naisiin kohdistuvaa ihmisoikeuksien loukkaamista ja yhtä syrjinnän muotoa ja käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä. Lisäksi Istanbulin sopimuksessa on määritelty sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta, jolla tarkoitetaan väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin.

Istanbulin sopimuksen mukaan perheväkivallalla tarkoitetaan kaikkia perheen tai kodin sisäisiä tai toistensa entisten tai nykyisten puolisoitten tai kumppanien välisiä ruumiillisen, seksuaalisen, henkisen tai taloudellisen väkivallan tekoja riippumatta siitä, asuuko väkivallantekijä tai onko hän asunut samassa asunnossa uhrin kanssa.

Tietyillä ihmiskaupan muodoilla, kuten pakkoavioliitoilla ja ihmiskaupalla seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, ja ihmiskaupaan voi liittyä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Myös tällaisen väkivallan tarkastelu kuuluisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi itse ratkaista, miten sovittaa yhteen tehtävänsä kansallisena ihmiskaupparaportoinnina ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluisi myös seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjä toimintaperiaatteita ja toimia Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti. Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettu seurantatehtävä käsittää sen seuraamisen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön kansallisesti ja/tai alueellisesti ja paikallisesti. Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa sekä tahattomien seurauksien löytämiseksi. Arviointitehtävä edellyttää vahvaa tietopohjaa.

Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä Suomessa toimii tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE. Toimikunnan tehtävänä on naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan muun muassa vastata Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista. Näitä tehtäviä ei ole tarkoitus siirtää pois toimikunnalta raportoinnin perustamisen myötä. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia huolehtisi siten NAPEn ohella Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisista toimenpiteiden ja toimintaperiaatteiden seurannasta ja arvioinnista.

NAPEn asetuksella säädettyihin tehtäviin kuuluu laatia Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy. NAPE myös muun muassa sovittaa yhteen, seuraa ja arvioi sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä sekä sovittaa yhteen Istanbulin

sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä. NAPE on toteuttanut Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista toimintaperiaatteiden ja toimien seurantatehtävää ennen kaikkea seuraamalla laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja siihen kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista. NAPE on myös seurannut muiden toimijoiden laatimia toimintasuunnitelmia, kuten esimerkiksi oikeusministeriössä laadittua naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaa vuosille 2020-2023 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:15). NAPE on toteuttanut Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista arviointitehtävää arvioimalla laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta.

NAPE ja yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaisivat kumpikin Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä toisiinsa nähden itsenäisesti. Kumpikin toimija tekisi siten itse ratkaisut tehtäviensä hoitamisesta ja rajaamisesta. Kuitenkin arvioidessaan Istanbulin sopimuksen mukaisten tehtäviensä tarkoituksenmukaista hoitamista yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi tärkeää ottaa huomioon myös NAPEn hoitamat tehtävät.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä täysin samalla tavoin kuin NAPE. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi seurata yksityiskohtaisesti kaikkien Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sen sijaan tuoda lisäarvoa toimenpiteiden ja toimintasuunnitelmien seurantaan ja arviointiin esimerkiksi tarkastelemalla toimenpiteiden ja toimintasuunnitelmien kokonaisuutta ja kattavuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi yleisellä tasolla seurata toimenpiteiden toteuttamisen edistymistä ja tehdä huomioita siitä, onko toimenpiteiden toteuttaminen viivästynyt. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös esimerkiksi arvioida sitä, onko toimintaohjelmista ja toimenpidesuunnitelmista jäänyt puuttumaan joitakin keskeisiä toimenpiteitä tai vaikuttavatko ohjelmiin ja suunnitelmiin valikoituneet toimenpiteet tehokkailta ja tarkoituksenmukaisilta. Toisaalta itsenäisenä ja riippumattomana toimijana yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös seurata ja arvioida suunnitelmia sekä yksittäisiä toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin suunnitelmien valmistelusta tai toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat viranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi selvitysten avulla arvioida yksittäisiä toimenpiteitä ja sitä, turvaavatko ne väkivallan uhrien oikeuksia. Tällä tavoin yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana täydentäisi NAPEn Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista tehtävää.

Ottaen huomioon GREVION tähän mennessä esittämät näkemykset, on raportoijan tehtävää kehitettäessä otettava huomioon Istanbulin sopimuksen kansainvälisen seurantajärjestelmän antamat 10 artiklan tulkintaa koskevat suositukset ja näkemykset.

4 § *Tiedonsaantioikeus*. Lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuksista tämän toimiessa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta tiedot, jotka olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada tietoja ensinnäkin viranomaisilta ja muilta julkisia hallintotehtäviä hoitavilta. Viranomaiset olisivat keskeisiä tiedonlähteitä niin väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjen toimenpiteiden kuin esimerkiksi rikosprosessin ja väkivallan uhrin palveluihin pääsyn ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Viranomaistietojen saanti olisi keskeistä myös sen arvioimiseksi, miten julkisen vallan toimin on toteutettu Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita tai turvattu väkivallan uhrin oikeuksia. Keskeisiä viranomaisia tiedonsaannin kannalta olisivat muun muassa esitutkintaviranomaiset, syyttäjät, tuomioistuimet, Maahanmuuttovirasto sekä kuntien sosiaaliviranomaiset. Myös eri valvontaviranomaiset saattaisivat olla keskeisiä tiedon lähteitä. Koska naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan tilanteet ovat hyvin moninaisia ja niissä ilmenevät ongelmat voivat tulla esiin monien eri viranomaisten tehtävissä, ei ole tarkoituksenmukaista rajata tietojensaantioikeutta koskemaan vain tiettyjä viranomaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävässä oikeus saada viranomaisten lisäksi tietoja myös valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitettulta turvakotipalvelun tuottajalta. Turvakotipalvelulla tarkoitetaan kyseisen lain mukaan turvakodin tarjoamaa välitöntä kriisiapua, ympärivuorokautista turvattua asumista sekä akuuttiin tilanteeseen liittyvää psykososiaalista tukea, neuvontaa ja ohjausta lähisuhdeväkivaltaa kokeneelle tai sen uhan alla elävälle henkilölle. Turvakotipalvelujen tuottajat ovat keskeisessä asemassa lähisuhdeväkivallan uhrin oikeuksien turvaamisessa, minkä vuoksi olisi tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saada tiedot myös turvakotipalvelujen tuottajilta. Turvakotipalveluja tuottavat sekä kunnat että yksityiset toimijat, kuten järjestöt, minkä vuoksi tiedonsaantioikeudet olisi tarpeen ulottaa koskemaan viranomaisten lisäksi myös yksityisiä turvakotipalvelujen tuottajia.

Lainkohdassa lueteltaisiin ne naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävät, joiden toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioidaan olevan välttämätöntä saada myös salassa pidettäviä tietoja. Kyse olisi ennen kaikkea erilaisten naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien seikkojen seuraamisesta ja arvioimisesta, mikä edellyttää tietojen hankkimista eri lähteistä sekä niiden analysoimista. Tietojen kerääminen olisi myös keskeistä, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi antaa tietoon perustuvia suosituksia ja ehdotuksia tai arvioida lainsäädännön toimivuutta tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus tiettyihin salassa pidettäviin tietoihin myös toimiessaan kansallisena ihmiskaupparaporttina. Laajat tiedonsaantioikeudet ovat olleet keskeisiä ihmiskaupparaportoinnin työn menestykselliseksi toteuttamiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) eli julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa viranomaisten asiakirjat, joista ilmenee tieto henkilön saamasta sosiaalipalvelusta, henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten vammaisuudesta, terveydentilasta tai seksuaalisesta suuntautumisesta, tai henkilön perhe-elämästä. Myös muun muassa esitutkinta-aineistot voivat olla niihin sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi salassa pidettäviä senkin jälkeen, kun ne muutoin tulisivat julkisiksi. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää muun muassa arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista.

Voidakseen seurata lainsäädännön toimivuutta ja rikosvastuun toteutumista sekä väkivallan uhrin oikeuksien toteutumista yhdenvertaisuusvaltuutettu tarvitsisi kattavasti tietoja muun muassa väkivaltarikosten esitutkinnasta sekä rikosten käsittelystä syyttäjällä ja tuomioistuimessa. Pääsy salassa pidettäviin tietoihin esitutkinnasta, syyteharkinnasta sekä tuomioista voisi olla keskeistä

esimerkiksi seksuaalirikosten tai muiden sellaisten rikosten yhteydessä, joihin liittyy arkaluontoisia tietoja yksityis- tai perhe-elämästä. Salassa pidettävät tiedot voisivat olla keskeisiä myös esimerkiksi sen arvioimiseksi, vaikuttavatko väkivallan uhrin henkilökohtaiset ominaisuudet rikosvastuun tai uhrin oikeuksien toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tarvita salassa pidettäviä tietoja myös Maahanmuuttovirastolta esimerkiksi tarkastellakseen sitä, miten oleskeluluvan tai kansainvälisen suojelun myöntämiskäytännössä huomioidaan naisiin kohdistuva väkivalta tai perheväkivalta.

Voidakseen arvioida esimerkiksi sitä, saavatko väkivallan uhrin tarvitsemansa palvelut, yhdenvertaisuusvaltuutetun voisi olla tarpeen saada kunnilta ja turvakotipalvelujen tuottajilta tiedot muun muassa väkivallan uhrin arvioidusta palvelujen tarpeesta ja hänelle myönnettyistä palveluista.

Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä olisi huomioitava yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tämän toimiston henkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Näistä velvoitteista säädetään kattavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999).

Henkilötietojen käsittelystä ja muun muassa tarvittavista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (*yleinen tietosuojasetus*) sekä asetusta täydentävässä ja täsmentävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtäviin liittyvät velvoitteet muun muassa henkilötietojen käsittelystä koskevat jo nykyään yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilöstöä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi tarve käsitellä henkilötietoja hoitaessaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan c alakohtaan (käsittely on tarpeen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi). Henkilötietoja voisi sisältyä esimerkiksi sosiaalihuollon asiakirjoihin, esitutkimusmateriaaleihin, tuomioihin ja muihin viranomaisten asiakirjoihin. Osa näistä tiedoista koskisi yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä. Tällaisia henkilötietoja ovat muun muassa tiedot henkilön terveydentilasta, alkuperästä tai seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. Tietosuojasetuksen lähtökohtana on, että tällaisia henkilötietoja ei saa käsitellä, jollei käsittelyä ole nimenomaisesti sallittu tietosuojasetuksessa säädetyillä perusteilla. Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittely on sallittua, mikäli se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä. Pykälän 2 momentissa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitelisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hoitaessaan laissa säädettyä tehtävää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina. Siten myös tietosuojasetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietojen käsittely naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävissä olisi yhdenmukaista yleisen tietosuojasetuksen kanssa.

8 § Kertomukset. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 8 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lainkohtaan lisätään maininta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun

vuosittaisessa kertomuksessa valtioneuvostolle käsitellään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että siinä todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle käsitellään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Kertomusten avulla yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saattaa seuranta- ja arviointityössään tekemänsä havainnot suoraan valtioneuvoston ja eduskunnan tietoon. Tämä mahdollistaisi ongelmakohtiin puuttumisen tehokkaasti.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevien osuuksien yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksissa valtioneuvostolle ja eduskunnalle vastaisivat laajuudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan ihmiskauppaa koskevia osuuksia yhdenvertaisuusvaltuutetun vastaavissa kertomuksissa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Valtioneuvoston asetusta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016) olisi tarpeen muuttaa nyt ehdotettavien lainmuutosten johdosta. Asetusta tulisi muuttaa siten, että siitä ilmenisi, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden seurannasta ja vaikutusten arvioinnista.

Valtuus muuttaa asetusta perustuu perustuslain 119 §:n 2 momenttiin, jonka nojalla kyseinen asetus on annettu. Toimikunnan tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Talousarviossa esitetään siirrettäväksi oikeusministeriön budjetista 200 000 euron määräraha yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan vuodelle 2022 naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän hoitamista varten.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin keräämää ja tuottamaa tietoa voitaisiin hyödyntää naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisessa työssä sekä väkivallan uhrien oikeuksien turvaamisessa ja uhreille tarkoitettujen palvelujen kehittämisessä. Esitys siten osaltaan edistää julkisen vallan mahdollisuuksia turvata perusoikeuksien toteutumista, erityisesti perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja 10 §:n 1 momentin mukaista yksityiselämän suojaa. Esityksellä edistetään myös perustuslain 6 §:n mukaisesti tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Esitys on keskeinen myös perustuslain

19 §:n 3 momentin mukaisen, riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvelvoitteen kannalta.

Ehdotuksella ei puututtaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 10 luvussa säädettyihin laillisuusvalvontatehtäviin tai toimivaltuuksiin.

Perustuslain 10 §:n 1 momentti on esityksen kannalta keskeinen myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettyjen, salassapitosäännökset syrjäyttävien tiedonsaantioikeuksien kannalta. Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 23/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2008 vp, s. 2—3, PeVL 62/2010 vp, s. 3). Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kyse viime kädessä siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan ja tietojen luovuttajan on mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tätä mahdollisuutta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 17/2016 vp, s. 6).

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu sekä tiedonsaantioikeuksien sitomiseen tietojen välttämättömyyteen. (PeVL 23/2006 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunnan käytännössä tietojensaantioikeus on voitu liittää tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Mikäli tarvittavia tietosisältöjä ei ole pystytty laissa tyhjentävästi luettelemaan, on sääntelyyn tullut sisältyä vaatimus tietojen välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta. Toisaalta hyvin väljät ja yksilöimättömät tiedonsaantioikeudet eivät ole perustuslain kannalta mahdollisia silloinkaan, kun ne on sidottu välttämättömyyden vaatimukseen (PeVL 7a/2000 vp, s. 2-3, PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 59/2010 vp, s. 4). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä ja edellyttänyt tarvittaessa täsmentämään sääntelyä. (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 40)

Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa turvallisuustutkintalaista ja siinä säädettävistä tiedonsaantioikeuksista antamassaan lausunnossa, että kyse on toiminnasta, jossa on ennakolta vaikea määritellä, miltä viranomaistaholta ja minkä sisältöisiä tietoja tutkinnassa voidaan mahdollisesti tarvita. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaisen sääntelyn yhteydessä väljemmäksi jäävä tiedonsaantioikeus yhdistettynä välttämättömyysvaatimukseen ei muodostunut perustuslain vastaiseksi etenkin ottaen huomioon, että tietoja saavien piiri on hyvin rajoitettu ja tietojen saamisen tarkoitus on melko suppea. Valiokunta kuitenkin katsoi, että turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 5 kohtaa, olisi tarkennettava määrittelemällä esimerkinomaisesti joko kysymyksen tulevia tietosisältöjä tai niitä seikkoja, joiden vuoksi salassa pidettävien tietojen saaminen voi olla välttämätöntä. (PeVL 62/2010 vp, s. 4). Arvioidessaan niin kutsuttua valinnanvapauslakia koskevan lakiehdotuksen säännöksiä Kansaneläkelaitokselle esitetyistä tiedonsaantioikeuksista, jotka olivat

sidotut välttämättömyyteen tiettyjen tehtävien kannalta, perustuslakivaliokunta katsoi, että niitä tulisi täsmentää ainakin määrittelemällä ne tehtävät, joiden perusteella välttämättömyyttä arvioidaan (PeVL 15/2018 vp, s. 43).

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävät edistäisivät naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja tukisivat julkisen vallan edellytyksiä turvata perusoikeuksien toteutumista. Tehtävät edistäisivät siten perusoikeuksien toteutumista. Raportoijan tehtävissä olisi keskeistä toiminnan pohjautuminen tietoon. Seuratakseen tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa Suomessa sekä arvioidakseen väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista, lainsäädännön toimivuutta, kansainvälisten velvoitteiden noudattamista tai väkivallan torjunnan toimenpiteiden tehokkuutta yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi välttämätöntä saada myös yksittäisiä tapauksia koskevia tietoja muun muassa eri viranomaisten sekä turvakotipalvelujen tuottajien asiakirjoista. Monet näistä asiakirjoista ovat kuitenkin keskeisiltä osin salassa pidettäviä. Ilman salassapitosäännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi mahdollista toteuttaa tehtäväänsä sillä tavoin, kuin lakiesityksessä ehdotetaan. Salassapitosäännökset syrjäyttäville tiedonsaantioikeuksille olisi siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus salassa pidettäviin tietoihin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana kattaisi tiedot viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta sekä turvakotipalvelujen tuottajilta. Tarvittavia tietosisältöjä ei ole ennen raportoijan tehtävän käynnistymistä mahdollista määritellä. Tietojensaantioikeuksia kuitenkin rajaisi niiden sitominen välttämättömyyteen tiettyjen raportoijan tehtävien kannalta. Näitä tehtäviä olisivat naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan sekä niihin liittyvien ilmiöiden seuraaminen, Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraaminen sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraaminen ja arviointi.

Tiedonsaantioikeudet koskisivat vain yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilökuntaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tämän toimiston henkilökunnan salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on säädetty riittävän kattavasti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentin johdantokappale ja 8 §, sekä

lisätään 3 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta ja 4 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

3 § Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
- 7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä seuraa ja arvioi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015) 10 artiklan mukaisesti sellaisia toimintaperiaatteita ja toimia, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

4 § Tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

8 § *Kertomukset*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20 .

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentin johdantokappale ja 8 §, sekä

lisätään 3 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta ja 4 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisen ihmiskaupparaportoina. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Ehdotus

3 §

Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää

yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisen ihmiskaupparaportoina *ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana*. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
- 7) *seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä seuraa ja arvioi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015) 10 artiklan mukaisesti sellaisia toimintaperiaatteita ja toimia, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*

4 §

Tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaportoina toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaportoinjalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

4 §

Tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaportoina toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaportoinjalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitettulta turvakotipalvelun tuottajalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusveloitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. *Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. *Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.* Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
