

Lausuntoyhteenvedo: luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustaminen)

1 Johdanto

Oikeusministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) muuttamisesta. Esitys perustuu pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan.

Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Esityksessä ehdotetaan, että tehtävä annettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi laajasti yli sektoreiden rajojen. Tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja ja voisi laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävässä antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisessä asiakastilanteessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toisi raportoijana tekemiään havaintoja esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä käsitteisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita. Tässä tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) kanssa.

Oikeusministeriö pyysi hallituksen esityksen luonnoksesta lausuntoa 45 taholta, minkä lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon luonnoksesta lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausunnon antamisaika oli 22.1.-5.3.2021. Lausunnon antoi 36 tahoja.

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa seuraavilta tahoilta, joista tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon:

Amnesty International Suomen osasto *
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia *
Professori Elina Pirjatanniemi
Ensi- ja turvakotien liitto *
Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNI *
Eurooppalaiset ry
Dosentti Heini Kainulainen
Ihmisoikeuskeskus *
Ihmisoikeusliitto *

Professori Johanna Niemi
 Emeritaprofessori Kevät Nousiainen *
 Loisto Settlement ry
 Maahanmuuttovirasto *
 Apulaisprofessori Marita Husso
 Professori Merja Laitinen, Lapin yliopisto (lausunnon antamiseen osallistuivat myös tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi) *
 Oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen *
 Miessakit ry *
 Monika-Naiset liitto ry *
 Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE), pääsihteeri Taina Riski, THL *
 Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y.*
 Naisten linja Suomessa ry
 Oikeuskanslerinvirasto *
 Opetushallitus *
 Opetus- ja kulttuuriministeriö *
 Poliisihallitus *
 Raiskauskriisikeskus Tukinainen
 Rusetti- Vammaisten naisten valtakunnallinen yhdistys ry *
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Turun yliopistollinen keskussairaala
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Oulun yliopistollinen sairaala
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Naistenklinikka
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Tays Keskussairaala
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Kuopion yliopistollinen sairaala
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Lapin keskussairaala
 SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskus, Satasairaala
 Sisäministeriö *
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira *
 Sosiaali- ja terveysministeriö *
 Suomen Kuntaliitto ry *
 Syyttäjälaitos, Valtakunnansyyttäjän toimisto
 Tasa-arvovaltuutettu *
 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos *
 Työ- ja elinkeinoministeriö *
 Ulkoministeriö *
 Valtiovarainministeriö *
 Yhdenvertaisuusvaltuutettu *

Lisäksi lausunnon antoivat Invalidiliitto ry, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Miesjärjestöjen Keskusliitto MJKL ry, Timo Lehtonen, Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry, Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry ja Miesten tasa-arvo ry.

Alkuperäiset lausunnot ovat kokonaisuudessaan saatavissa valtioneuvoston hankerekisteristä osoitteesta:
<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM010:00/2020>

2 Yhteenveto lausuntopalautteesta

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 väkivallasta raportoivaa toimivaa ja yksi lausunnonantaja katsoi, ettei esitetylle raportoijalle ole tarvetta. Kaksi lausunnonantajaa totesi olevan syytä arvioida, onko erillisen raportoijan tehtävän perustaminenärkevin ratkaisu.

Lausunnonantajat suhtautuivat pitkälti myönteisesti raportioijalle esitettyihin tehtäviin. Tehtävänkuvan laaja-alaisuutta sekä raportioijan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidettiin useissa lausunnoissa tärkeänä. Lisäyksiä raportioijan tehtäviin esitettiin muun muassa väkivaltaa käyttäneiden huomioimista raportioijan tehtävissä ja oikeudellisen neuvonnan antamista naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille. Muina asioina, joihin raportioijan 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 raportioijan tehtävä olisi nais erityinen eli koskisi vain naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, osa lausunnonantajista taas piti ratkaisua ongelmallisena. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä myös sitä, että raportioija voisi huomioida myös niin sanotut risteävät kysymykset, eli esimerkiksi vammaisiin naisiin, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin tai maahanmuuttajanaisiin kohdistuvan väkivallan.

Lausuntopyyntöissä kysyttiin nimenomaisesti raportioijan tiedonsaantioikeuksista. Lausunnoilla olleen esitysluonnoksen mukaan raportioijalla ei olisi salassapitosäännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia. Valtaosa kysymystä kommentoivista lausunnonantajista katsoi, etteivät esitetyt tiedonsaantioikeudet olleet riittävät, vaan että raportioijan tehtävän hoitaminen edellyttäisi salassa pidettävien tietojen saamista. Raportioijan katsottiin tarvitsevan salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi Henkirikosseurantajärjestelmästä, poliisiin, syyttäjän ja tuomioistuinten asiakirjoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoista. Tarve salassa pidettävien tietojen saantiin liitettiin lausunnoissa raportioijan tehtävään 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 raportioijan tehtävän suhteeseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan (NAPE) sekä Istanbulin sopimukseen. Osa lausunnonantajista piti esitetyä naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan ja NAPE- toimikunnan suhdetta ja näiden toimijoiden välistä tehtäväjako epäselvänä tai katsoi, että tätä olisi jatkovalmistelussa syytä selkeyttää.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan 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 raportioijan tulisi olla kokonaan muista viranomaisista erillinen, oma viranomaistahonsa. Useissa lausunnoissa katsottiin, että esitysluonnoksen sijaintipaikkaa koskevia perusteluja tulisi jatkovalmistelussa täydentää.

Useat lausunnonantajat totesivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijalle on varattava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Osa lausunnonantajista myös ilmoitti pitävänsä esitettyä määrärahaa riittämättömänä. Osa lausunnonantajista kiinnitti huomiota raportioijan tehtävän edellyttämään erityisosaamiseen. Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös muun muassa esityksen perusteluiden kuvaukseen lainsäädännöstä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä eri maiden käytännöistä, paikallistason huomioimiseen raportioijan työssä sekä yhteistyöhön eri tahojen kanssa.

3 Lausuntopalautteen yksityiskohtainen tarkastelu

3.1 Naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tarpeellisuus

Valtaosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävän perustamiseen. Lausunnonantajista 27 ilmoitti katsovansa, että Suomessa on tarvetta naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijalle tai muulle vastaavalle, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraavalle ja siitä raportioivalle toimijalle. Lausunnonantajien perustelut tarpeelle perustaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportioija olivat pitkälti samoja kuin hallituksen esityksen luonnoksessa mainitut perusteet. Useat lausunnonantajat mainitsivat Istanbulin sopimuksen sekä muita Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia perusteena raportioijan tarpeellisuudelle. Lisäksi useissa lausunnoissa todettiin naisiin

kohdistuvan väkivallan olevan Suomessa vakava ongelma ja nähtiin raportoitajan tehtävä myönteisenä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä.

Kolmessa lausunnossa katsottiin, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajan sijaan tulisi perustaa raportoitajan tehtävä, jossa raportoitaisiin kaikesta väkivallasta. Yksi lausunnonantaja katsoi, ettei esitetylle raportoitajalle ole tarvetta. Kaksi lausunnonantajaa piti tarpeellisenä mieltä, onko erillisen raportoitajan tehtävän perustaminen järkevintä, vai voisiko nykyisiä rakenteita ja toimijoiden rooleja vahvistaa asian edistämiseksi. Kaikki lausunnonantajat eivät suoraan ottaneet kantaa raportoitajan tarpeellisuuteen.

Apulaisoikeuskansleri viittasi lausunnossaan Istanbulin sopimukseen ja sen toimeenpanoa seuraavan asiantuntijakomitean GREVION Suomelle antamiin suosituksiin koskien Istanbulin sopimuksen velvoitteita sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimintaperiaatteiden täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista. GREVIO on kehottanut Suomea varmistamaan, että seuranta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja itsenäisesti. Lisäksi GREVIO on todennut, että arviointitehtävä tulisi säätää itsenäiseksi ja riippumattomaksi, tieteelliseen tietoon perustuvaksi seurantatehtäväksi siten, että se olisi irrallinen sopimuksen täytäntöönpanosta. GREVIO on myös korostanut sitä, että seurantaan on osoitettava riittävät ja tarvittavat resurssit, jotta seuranta olisi tehokasta ja riippumatonta. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei Suomessa 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 sektorirajojen sekä raportoi havainnoistaan päätöksentekijöille. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että raportoitajan tehtävälle on olemassa selkeä tarve, jotta Suomi täyttäisi Istanbulin sopimuksen mukaiset velvoitteet, joiden puutteellisesta täyttämisestä myös GREVIO on huomauttanut.

Ihmisoikeuskeskus totesi käsityksensä olevan, että on olemassa selkeä ja hyvin perusteltu tarve lisätä itsenäistä ja riippumatonta seuranta Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanosta ja naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Poliisihallitus katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajalle olisi tarvetta muun muassa uhrien etujen ja oikeuksien toteutumisen edistäjänä ja varmistajana yleisellä yhteiskunnallisella tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että riippumaton toimielin voi nostaa esiin naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen kehittämiskohteita ja puutteita tehokkaasti, ja siten edistää niiden korjaamista. Lisäksi raportoitajan tehtävä edistäisi ministeriön arvion mukaan kokonaisvaltaisen kuvan muodostamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen vastaisesta työstä Suomessa. Amnesty International Suomen osasto ry mainitsi raportoitajan tehtävää perustelevina seikkoina Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuden ja haavoittavuuden ja sen, että kyse on kansanterveydellisestä ongelmasta. Lisäksi järjestö mainitsi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajan tehtävän puolesta puhuu myös se seikka, että rakenteiden vahvistamisella on kumulatiivisia vaikutuksia. Järjestö katsoi, että raportoitajan arviointityö voisi tarjota tukea myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisessa. Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y piti naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajan tehtävän perustamista tarpeellisenä tietoisuuden lisäämiseksi ilmiöstä sekä väkivallan vastaisen toiminnan tehostamiseksi. Järjestö katsoi, että ilmiön laajuuden ja sitkeyden vuoksi tarvitaan ulkopuolista seuranta, arviointia ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn analysointia sekä kehittämisehdotuksia. Järjestö katsoi, että raportoitaja voisi tuoda naisiin kohdistuvaa väkivaltaa entistä vahvemmin julkiseen ja poliittiseen keskusteluun siitä näkökulmasta, että kyse ei ole yksittäistapauksista, vaan rakenteellisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että itsenäinen raportoitaja täydentäisi muiden viranomaisten työtä esimerkiksi selvityksiä tekemällä ja muutoinkin keräämällä tietoa ongelmista, joiden ratkaisemiseen ei nyt riittävästi kiinnitetä huomiota, sekä tekemällä kehittämisehdotuksia lainsäädännön ja toimintatapojen muuttamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi kokemuksensa kansallisena ihmiskaupparaportoitajana osoittavan, että itsenäisellä, riippumattomalla raportoitajalla voi olla merkittävä rooli lainsäädännön ja viranomaistoiminnan aukkojen osoittamiseksi sekä viranomaisten että kansalaisyhteiskunnan yhteistyön kehittämisessä. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitaja voisi nostaa eduskunnalle annettavissa kertomuksissaan esiin ongelmia viranomaistoiminnassa ja tukijärjestelmissä ja esittää perusteltuja suosituksia tilanteen korjaamiseksi.

Miessakit ry, Miesten tasa-arvo ry ja Miesjärjestöjen Keskusliitto ry esittivät lausunnoissaan yleisempää väkivaltaraportoitajaa, jonka tehtävänkuvaa kuuluisi myös muu kuin naisiin kohdistuva väkivalta. Miessakit ry katsoi, että Suomeen tarvitaan riippumaton väkivaltaraportoitaja, joka huomioisi ilmiön kokonaisvaltaisesti kaikki osatekijät huomioiden. Järjestö katsoi, että miesten ja lasten kohtaaman väkivallan jättäminen raportoitajan tehtävien ulkopuolelle aiheuttaisi sen, ettei väkivaltailmiötä käsiteltäisi kokonaisvaltaisesti. Järjestö esitti, että raportoitajan tehtäväkuva sisältäisi myös miehiin ja

lapsiin kohdistuvan väkivallan. Miesten tasa-arvo ry katsoi, ettei Suomessa ole tarvetta vain naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävälle, mutta väkivallan raportoinnin, joka olisi kiinnostunut niin miehiin, naisiin kuin lapsiinkin kohdistuvasta väkivallasta yhdenvertaisesti, saattaisi olla hyvinkin hyödyllinen luoden perustaa pyrkimyksille väkivaltaa ehkäiseville toimille kokonaisuutena. Miesjärjestöjen Keskusliitto MJKL ry katsoi, että yksi varteenotettava mahdollisuus suomalaisen väkivallan vähentämiseksi ja sen osallisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi voisi olla riippumattoman ja vaikutusvaltaisen raportoinnin tehtävän perustaminen. Järjestö katsoi, että mikäli väkivallasta raportointi kirjataan lakiin, tehtävä ei voisi rajoittua vain naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, sillä tämä olisi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvopoliittikan hengen sekä perustuslain vastaista.

Timo Lehtonen katsoi, ettei esitettylle raportoinnille ole tarvetta, vaan että raportoinnin tehtäviin osoitetulle määrärahalle olisi tärkeämpiä käyttökohteita oikeusministeriönkin hallinnonalalla.

Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen totesivat yhteisessä lausunnossaan, että Suomessa on merkittävä tarve vahvistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaa seuranta- ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain perusoikeuksien täytäntöönpanoa. He totesivat myös, että väkivaltaan on puututtava nykyistä paljon määrätietoisemmin toimin. Nousiainen ja Pentikäinen painottivat kuitenkin tarvetta arvioida sitä, miten tämä toteutetaan niin, että resurssipanoksilla saadaan mahdollisimman vaikuttavaa tulosta. He kysyivät, onko erillisen raportoinnin tehtävän perustaminen järkevintä resurssien käyttöä vai voisiko nykyisiä rakenteita ja toimijoiden rooleja vahvistaa asian edistämiseksi. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat, että suomalaiset ihmis- ja perusoikeustyön rakenteet ovat hajanaiset ja kokonaisuus pirstaleinen ja että eri toimijoiden valtuudet ovat sekavia ja jopa epäohjonmukaisia. Nousiainen ja Pentikäinen katsoivat, että asia tulisi valmistella kunnolla ja miettiä, miten naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen toiminta saataisiin parhaalla mahdollisella tavalla integroitua nykyiseen ihmis- ja perusoikeuksien valvonta- ja toimeenpanojärjestelmään.

Apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä tarpeellisena sitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vastaista työtä tehdään Suomessa pitkäjänteisesti ja tehokkaasti ja että osana tätä työtä on tehtyjen toimenpiteiden arviointi ja niistä raportointi. Apulaisoikeusasiamies ei ottanut kantaa siihen, miten raportointi naisiin kohdistuvan väkivallan osalta toteutetaan, vaan katsoi tämän olevan viime kädessä poliittinen ratkaisu.

3.2 Huomiot naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävistä

3.2.1 Yleiset huomiot raportoinnin tehtävistä

Lakiesityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnina yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista kokonaisvaltaisesti, sekä seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä nostaisi esiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sekä laatia että teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsitelisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoinnin tehtävien puitteissa antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisessä asiakastilanteessa. Raportoinnin tehtäväkuva kattaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisesti, kattaen muun muassa väkivallan ehkäisemisen, uhrien tuen ja palvelut sekä rikosvastuun toteutumisen. Raportoinnin tehtävät kattaisivat laajasti kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot. Raportoinnin tehtävät keskittyisivät naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, mutta raportoinnin voisi tutkia myös risteäviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien naisten kokemaa väkivaltaa.

Jäljempänä käsitellään omilla osioillaan sellaisia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnille esitettyihin tehtäviin liittyviä huomioita, joita erityisen monet lausunnonantajat nostivat esiin. Näitä kysymyksiä olivat raportoinnin tehtävien nais erityisyys, risteävät kysymykset raportoinnin tehtävissä, raportoinnin tiedonsaantioikeudet sekä raportoinnin tehtävien suhde Istanbulin sopimukseen sekä Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan NAPEen. Tässä osiossa esitetään lausunnonantajien muita huomioita raportoinnin tehtävistä.

Lausunnonantajat suhtautuivat pitkälti myönteisesti raportioijalle esitettyihin tehtäviin. Tehtävänkuvan laaja-alaisuutta sekä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidettiin useissa lausunnoissa tärkeinä. Lisäyksinä raportioijan tehtäviin esitettiin muun muassa väkivaltaa käyttäneiden huomioimista raportioijan tehtävissä ja oikeudellisen neuvonnan antamista naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille. Lisäksi esitettiin, että raportioijan tulisi huomioida tehtävissään viranomaisten ja muiden ammattilaisten osaaminen ja tarvittaessa kouluttaa heitä eri kysymyksistä. Muina asioina, joihin raportioijan toivottiin kiinnittävän huomiota, mainittiin muun muassa kuntien tukeminen mahdollisten epäkohtien poistamiseksi sekä vammaisten naisten kohtaaman väkivallan erityispiirteet ja palveluiden esteettömyys.

Raportioijan esitettyä tehtävänkuvaa, joka kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot kokonaisvaltaisesti, suhtauduttiin lausunnoissa pitkälti myönteisesti. Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y:n mukaan raportioijan tehtävänä tulisi olla Suomessa tehtävän naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tarkasteleminen laajasti, kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot huomioiden. Tasa-arvovaltuutettu ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että raportioijan tehtävä ehdotetun mukaisesti kattaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallituksen esityksen mukaan raportioijan tehtävä pitäisi sisällään naisiin kohdistuvan väkivallan monipuolisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun. Apulaisoikeuskansleri piti esitettyä tehtäväkenttää monipuolisena ja perusteltuna ottaen huomioon, kuinka laajasta ja yhteiskuntaa läpileikkaavasta ilmiöstä on kyse. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoitti pitävänsä tehtävän vaikuttavuuden kannalta olennaisena, että raportioijan tehtävänkuvaa kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ja että raportioijan toiminta olisi naiseryityistä. Sosiaali- ja terveysministeriö piti kannatettavana, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävä kattaisi laajasti eri väkivallan muodot. Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry huomautti, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävissä on huomioitava, että naisiin kohdistuva väkivalta saa uusia muotoja ja että tekijät hyödyntävät ja väärinkäyttävät uusia teknologian muotoja, erityisesti vainoamisen tapauksissa. Tämä olisi järjestön mukaan hyvä huomioida kirjattaessa raportioijan mandaattia ja jättää avo-naiseksi kohta, jossa kuvataan mitä väkivallan muotoja raportioija seuraa ja josta hän raportoi. Ruseti - Vammaisten naisten valtakunnallinen yhdistys ry katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tulisi olla vakinainen esittelijä, jonka työnkuvan kattaisi kaikki naisiin kohdistuvat väkivallan muodot, mukaan lukien moniperusteisen väkivallan, jota esiintyy usein perhe- ja lähisuhdeväkivaltana. Tätä on järjestön mukaan muita hankalampi havainnoida ja näyttää toteen. Amnesty International Suomen osasto ry katsoi Istanbulin sopimuksen laajan soveltamisalan vaativan raportioijalta täysimääräistä keskittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan kaikkiin muotoihin sekä perheväkivaltaan, kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Mandaatti on järjestön mukaan erittäin laaja, koska sellainen on myös naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiökenttä, ulottuen näennäisen ”lievistä” teoista, kuten verkkoympäristössä tapahtuvasta häirinnästä, naisten surmiin. Järjestö katsoi tehtävän onnistuneen hoitamisen edellyttävän, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa lähestytään laaja-alaisesti, jolloin arviointi edellyttää väkivaltadynamiikan ymmärtämisen lisäksi tietoa siitä, miten väkivallan eri ilmenemismuotoihin vastataan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmissä ja väkivaltaan liittyvissä erityispalveluissa. Järjestö totesi, että tulisi huomioida, että raportioijan arviointityö ulottuisi myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen arviointiin. Timo Lehtonen kritisoi raportioijan tehtävänkuvassa omaksuttua laajaa väkivallan käsitettä ja epäili, että raportioijan toimenkuvasta voi tulla hyvin epämääräinen ja laaja. Lehtonen arveli, että raportioijan tehtäviin kuuluisi raportoida myös puolison ikävistä kommentteista henkisenä väkivaltana.

Miessakit ry ja Miesjärjestöjen Keskusliitto ry esittivät, että raportioijan tehtävissä huomioitaisiin myös väkivallan tekijät. Miessakit ry totesi, että Istanbulin sopimuksessa yhtenä keskeisenä väkivaltaa vähentävänä tekijänä mainitaan työskentely väkivaltaa käyttäneiden kanssa (artikla 16). Järjestö huomautti, että tämän osa-alueen raportointia ei luonnoksessa kuitenkaan esitetä osaksi raportioijan toimia. Järjestö katsoi, että väkivaltapolitiikan päätavoite tulisi olla väkivallan juurtuva väheneminen, minkä vuoksi väkivaltaraportioijan tehtävissä tulisi luonnokseen kirjattua seikkaperäisemmin painottaa väkivallan vähentämisen keinoista raportioimista. Se on järjestön mukaan mahdollista vain, jos ymmärretään, miten väkivalta vaikuttaa ihmiseen ja toisaalta miksi ihminen käyttää väkivaltaa. Järjestön mukaan pitkäaikaisen suomalaisen ammatillisen väkivaltatyön tulosten perusteella juurtuvin tapa ehkäistä väkivaltaa on auttaa sekä väkivaltaa kokeneita että sitä käyttäneitä selviytymään väkivaltakokemuksesta. Järjestön mukaan väkivaltaa käyttäneiden naisten ja miesten kanssa tehtävässä työssä on merkillepantavaa, että työskentely vaikuttaa paitsi väkivallattomien vuorovaikutuskeinojen yhä pysyvämpään omaksumiseen, myös heidän lähipiirinsä hyvinvoinnin ja turvallisuuden lisääntymiseen. Ilman tällaista työskentelyä väkivallan kierre ei järjestön mukaan katkea, sillä lähes kaikki väkivaltaa käyttäneistä ovat alun perin sitä kokeneita. Miesjärjestöjen keskusliitto MJKL ry totesi, että väkivaltaa kokeneiden kokemusten ja heidän saamansa tuen lisäksi myös väkivaltaa käyttäneiden kokemuksista ja heille tarjottavasta avusta on tärkeä raportoida. Järjestö totesi, että koostamalla väkivaltakokemusten ja väkivaltatyön vaikutuksia päästään tutkitusti parhaaseen tulokseen väkivallan vähentämisessä ja sen osallisten hyvinvoinnin vahvistamisessa.

Useissa lausunnoissa todettiin, että raportojen olisi tärkeää tehdä yhteistyötä eri tahojen, kuten viranomaisten ja järjestöjen sekä tutkimusta tekevien tahojen kanssa. Naisjärjestöjen Keskusliitto– Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y piti tärkeänä, että raportoija työskentelee yhdessä muiden naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimijoiden, mukaan lukien naisjärjestöjen, viranomaisten, oikeuslaitoksen, virastojen ja muiden toimijoiden kanssa ja että raportoija rakentaa toimivat ja laajat kansainväliset yhteydet. Ihmisoikeusliitto ry totesi pitävänsä tärkeänä, että raportoija on jatkuvassa ja tiiviissä yhteydessä paitsi erilaisiin viranomaisiin ja tutkimusta tekeviin tahoihin, myös kolmannen sektorin toimijoihin, joilla on Suomessa merkittävä rooli naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisyssä, torjumisessa ja väkivaltaa kokeneiden palveluissa. Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen totesivat Istanbulin sopimuksen tavoitteiden toteuttamisen edellyttävän muun muassa kansainvälisen yhteistyön sekä järjestöjen ja lainvalvontaviranomaisten yhteistyön edistämistä. He totesivat järjestöjen käytännössä huolehtineen vuosikymmenten ajan monista valtion velvoitteisiin kuuluvista tehtävistä, kuten uhripalveluista ja viranomaisten koulutuksesta, ja katsoivat, että myös tämä tulisi ottaa huomioon raportoinnissa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että yhteistyöhön muiden tahojen kanssa voitaisiin kiinnittää esityksessä enemmänkin huomiota, ottaen huomioon sen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole tällä hetkellä erityistä osaamista naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että naisiin kohdistuvan väkivallan, lapsiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan seuranta ja tutkimusta tehdään eri tahoilla ja että etenkin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rooli on Istanbulin sopimuksen tarkoittaman väkivallan vastaisessa työssä nykyään keskeinen. Apulaisoikeusasiamies totesi laitoksella olevan myös sellaista tieteelliseen tutkimukseen ja sen menetelmiin liittyvää laajaa ja monialaista osaamista, jota yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole. Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry piti tärkeänä, että raportoija verkostoituu ja luo yhteistyöverkosta kansainvälisiin toimijoihin, kuten CEDAW-komiteaan ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovaan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan GREVIO- asiantuntijaryhmään, mutta samalla on järjestön mukaan huolehdittava, että kansallisesti osaaminen naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksistä on ajan tasalla. Lisäksi järjestö piti yhteistyötä NAPE-toimikunnan kanssa tärkeänä, samoin kuin yhteistyötä tasa-arvovaltuutetun kanssa, mikäli raportojen tehtävä annettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti HEUNI piti tärkeänä, että yhteistyö keskeisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä tekevien järjestöjen kanssa sisällytetään osaksi raportojen mandaattia ja että tälle yhteistyölle kehitetään toimivat rakenteet. Tämä voitaisiin HEUNIn näkemyksen mukaan toteuttaa esimerkiksi järjestöverkoston muodossa, jonka raportoija olisi velvollinen kutsumaan koolle. Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta pitivät raportojen tärkeänä tehtävänä viranomaisten ja ammattilaisten naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan asiantuntijuuden ja osaamisen arviointia ja katsoivat, että tässä arvioinnissa painottuu tiivis yhteistyö korkeakoulujen kanssa

Poliisihallitus totesi, että näissä kyseisissä asioissa on jo nyt olemassa laaja toimijoiden ja toimenpiteiden kokonaisuus, joten raportojalla tulisi olla mahdollisuus myös kokonaisuuteen liittyvän selkeä kokonaiskuvan luomiseen ja ylläpitämiseen suhteessa muihin toimijoihin ja heidän vastuisiinsa. Poliisihallitus totesi, että tietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät kysymykset muun muassa eri viranomaisten osalta ja välillä vaatisi Poliisihallituksen mukaan muutoinkin laajaa käytännön toimintaa tukevaa kokonaistarkastelua, jotta eri toimijat voisivat parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa yhteistyötä ja yhdessä tekemistä naisiin kohdistuvan väkivallan ennalta estämiseksi ja torjumiseksi. Poliisihallitus katsoi, että tässä työssä raportojalla voisi olla keskeisen vaikuttajan rooli. Poliisihallitus totesi, että kokonaisuudessa on tärkeää huomioida viranomaisten lisäksi myös muut toimijat, kuten erilaiset järjestöt, niin mies- kuin naisjärjestöt huomioiden.

Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että raportointitehtävää tulisi kehittää niin, että raportointi tehtäisiin kuntia ja paikallishallinnon viranomaisia tukien. Mikäli raportoija havaitsisi kuntien toimintaan liittyviä epäkohtia, tämän tehtävänä olisi Kuntaliiton mukaan tukea kuntia epäkohtien poistamisessa sekä yhdessä kuntien kanssa pohtia toimenpiteitä, joilla muutosta saataisiin aikaan. Raportojen tulisi Kuntaliiton mukaan myös kiinnittää huomiota kunnille suunnattuihin resursseihin ja siihen, mahdollistavatko resurssit tehtävien tehokkaan hoitamisen.

Esityksen mukaan raportoija ei antaisi yksittäistapauksissa oikeudellista neuvontaa tai avustaisi henkilöitä oikeudessa. Osa lausunnonantajista piti esitettyä tehtävän rajausta hyvänä, osa taas katsoi, että oikeudellisen neuvonnan tulisi ainakin jossain määrin kuulua raportojen tehtävään. Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y piti välttämättömänä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun voisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen roolissa antaa oikeudellista neuvontaa, avustaisi väkivallan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa ja poikkeuksellisissa tilanteissa avustaa uhreja oikeudessa tai tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua. Oikeusavun antaminen toteutuisi järjestön esityksen mukaan erityisissä tapauksissa eikä korvaisi naisiin kohdistuvan väkivallan mahdollisten uhrien oikeus-

avun tarvetta laajemmassa mielessä. Järjestö totesi, että on varmistettava, että oikeusaputoimistoissa on valmiudet tarjota apua väkivallan uhreiksi joutuneille naisille järjestämällä muun muassa ajantasaista ja sukupuolisensitiivistä koulutusta naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista. Järjestö myös esitti, että tämän tehtävän lisäyksen vuoksi raportojien tehtävää varten ehdotettua määrärahaa tulisi korottaa riittävällä tavalla, jotta oikeudellinen neuvonta ja uhrien avustaminen erityisissä tilanteissa mahdollistuu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti perusteltuna, ettei valtuutetun tehtäviin sisällytetä esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan tai avustamisen tehtävää, mitä eivät esitetyt resurssitkaan mahdollista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin katsoi, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa se, että raportoija pystyy arvioimaan uhrin asemaa myös yksittäisen asiakkaan näkökulmasta ja että raportoija voisi poikkeuksellisissa tilanteissa tukea asiantuntemuksellaan myös yksittäistä asiakasta. Ihmisoikeuskeskus totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi nykyisellään eri tehtävissään tarjota neuvontaa ja oikeudellista apua muun muassa syrjinnän ja ihmiskaupan uhreille, mutta naisiin kohdistuvan väkivallan osalta neuvontaa tai apua ei yksittäisissä tapauksissa annettaisi vaan uhri ohjattaisiin muualle. Ihmisoikeuskeskus piti tätä toimivaltuuksien eroa vaikeasti ymmärrettävänä uhrin kannalta. Ihmisoikeuskeskus piti selkeämpänä, että raportojien tehtävät joko annettaisiin sellaiselle jo olemassa olevalle itsenäiselle toimijalle, joka ei käsittele yksittäisiä tapauksia tai anna oikeusapua toimessaan tai tämä tehtävä sisällytettäisiin ehdotetun raportojien tehtäviin, jos nähdään, että siihen on tarvetta. Monika-Naiset liitto ry ja Ensi- ja turvakotien liitto ry ilmoittivat kannattavansa ehdotusta siitä, ettei raportoija antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisissä tapauksissa. Invalidiliitto ry viittasi lakiesityksen 3 §:n perusteluihin, joiden mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun lähestymistapa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan olisi kokonaisvaltainen, kattaen muun muassa rikosvastuun toteutumisen. Toisaalta naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi toimivaltaa antaa oikeudellista apua eikä neuvontaa yksittäisessä tapauksessa. Invalidiliitto ry:n mielestä naisiin kohdistuvan väkivallan raportojien tehtävässä on lakiesityksessä ristiriitaisuuksia, koska rikosvastuun toteuttaminen on yksilön rikosprosessiin osallistumista aktiivisesti, vaikka esityksessä todetaan, ettei raportojalla olisi laillisuusvalvontaan toimivaltaa yksittäistapauksissa. Lakiesitys jättää järjestön mukaan epäselväksi, voiko sanottu raportoija antaa lausuntoja yksittäiseen rikosasiaan yleiselle tuomioistuimelle.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y piti tärkeänä, että raportojien tehtävää valmistellessa noudatetaan tarkasti kansainvälisiä veloitteita ja katsoi, että raportojien tehtävän määrittelyn tulisi lähteä kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien ja EU:n tapaan siitä, että naisiin kohdistuva sukupuoleen perustuva väkivalta on syrjintää. Järjestö piti välttämättömänä, että raportojien toimella on riittävä lainsäädännöllinen pohja, jotta varmistetaan raportojien oikeus ja velvollisuus raportoida naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen edistymisestä eduskunnalle. Järjestö esitti lakiin kirjattavaksi, että raportojien tulee seurata naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä ilmiöitä, kansainvälisten veloitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Järjestö katsoi, että raportojien työn tavoitteena tulisi olla edistää naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä, uhrien oikeuksien toteutumista ja tekijöiden rikosvastuun toteuttamista ja että tehtäviin tulisi kuulua muun muassa vaikuttamistyötä, selvitystyötä ja kannanottoja.

Invalidiliitto ry katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojien toimivaltuuksien ja työn organisointia tulisi tarkastella suhteessa ihmiskaupparaportojien tehtäviin ja niistä saatuihin kokemuksiin. Järjestö viittasi YK:n vammaissopimuksen 13 artiklan 2 alakohtaan, jonka mukaan osana oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden varmistamista vammaisille henkilöille sopimuspuolten tulee edistää lainkäytön alalla työskentelevien, kuten poliisin asianmukaista koulutusta. Järjestö katsoi, että tämän mukaisesti nais erityyppisen raportojien tehtävänä tulisi kiinnittää huomiota vammaisten naisten kohtaaman väkivallan erityispiirteisiin ja turvakotien sekä sote- ja viranomaispalveluiden esteettömyyteen ja sukupuolisensitiiviseen tukeen. Tämä edellyttäisi Invalidiliiton mukaan raportojalta myös eri viranomaisten kouluttamista.

Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry ehdotti yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 § 1 momentin 7 kohdan sanamuodoksi ”Valtuutettu seuraa ja hankkii tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta sekä seuraa ja arvioi toimienpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.”

Tasa-arvovaltuutettu ilmoitti pitävänsä tärkeänä raportojien tehtävän ihmisoikeusperustaisuutta ja sitä, että raportojilla on laajat mahdollisuudet toimia antamalla ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja sekä teettämällä tai laatimalla selvityksiä. Tasa-arvovaltuutettu piti todennäköisenä, että varsinkin aluksi raportojien on tärkeä havaita tiedon tarpeet ja osoittaa mahdolliset aukkokohdat. Tasa-arvovaltuutettu piti hyvänä, että havaintojensa perusteella raportoija antaa eduskunnalle suosituksia siitä, miten naisiin kohdistuvaan väkivaltaan voidaan puuttua paremmin, väkivaltaa ennaltaehkäisten ja uhreja auttaen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että raportojien tehtävä olisi ensisijaisesti tukea ja arvioida muiden toimijoiden työtä sekä esittää parannusehdotuksia lainsäädännön sekä toimintatapojen kehittämiseksi.

Ihmisoikeuskeskus katsoi, että säännöllinen ja kattava tiedonkeruu, tiedon analysointi ja niistä raportointi valtioneuvostolle ja eduskunnalle sekä yleisemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun edistäisi tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Ihmisoikeuskeskus piti tarpeellisena myös objektiivista tutkittua tietoa ja siitä viestimistä, jotta ongelman laajuus tiedostetaan ja saadaan aikaan todellinen muutos eli naisiin kohdistuvan väkivallan väheneminen sekä uhrien aseman paraneminen.

Apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä raportojen toimivallan määrittelyn kannalta hyvänä, että esityksessä vielä selvennettäisiin sitä, onko raportojen tarkoitus antaa tehtäväksi määrättyjä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja valtioneuvoston ja eduskunnan ohella joillekin tahoille.

Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNI katsoi naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen keskeisen tehtävän olevan seurata naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia, etenkin viranomaisten toimia, mukaan lukien palveluihin pääsyä, ja nostaa esiin havaitsemiaan ongelmia suoraan viranomaisille sekä eduskuntaraportoinnin kautta. HEUNI katsoi, että raportojen tulisi myös tuottaa tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan tilasta Suomessa, esimerkiksi vuosittain. HEUNIn näkemyksen mukaan yksi keskeinen tehtävä olisi seurata sitä, puuttuuko Suomi riittävästi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Näin ollen raportojella olisi myös tärkeä tehtävä seurata valtion suojeluvuorituksen toteutumista, eli sitä, miten hyvin Suomi kykenee suojelemaan naisia heihin kohdistuvilta ihmisoikeusloukkauksilta, eli heihin kohdistuvalta väkivallalta.

Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen lausuvat, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevassa työssä olisi nimenomaan vahvistettava seurantaa ja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen valvontaa. He pitivät hallituksen esitysluonnoksessa linjattuja tehtäviä oikeansuuntaisina, mutta katsoivat olevan vaikeaa nähdä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen tehtävän liittäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan edistäisi kansallisen lainsäädännön toimivuuden seurantaa, uhrien oikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden toteutumista.

Amnesty International Suomen osasto ry mainitsi keskeisenä raportojen tehtävänä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tiedon kokoamisen yhteen saavutettavissa olevaan paikkaan sekä tutkimustiedon puutteiden esiin nostamisen. Esimerkkinä jälkimmäisestä järjestö mainitsi sen, ettei suomalaista tutkimusta transtaustaisten naisten kokemasta väkivallasta ole tehty. Järjestö piti epäselvänä raportojen mandaattia suhteessa 1325-työhön, jota Suomessa on tehty vuosia yhdessä aktiivisen järjestökoalition kanssa. Järjestö totesi, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on ihmisoikeusperustaisuuden vahvistaminen, mutta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa konfliktien yhteydessä tapahtuvien ihmisoikeusloukkausten sukupuolivaikutuksia ei ole riittävästi huomioitu. Järjestö totesi olevan syytä pohtia, olisiko raportojen mahdollista seurata myös 1325-päätöslauselmaperheen toteuttamiseen liittyviä prosesseja Suomessa. Tämä vaatisi kuitenkin järjestön mukaan lisäresursseja suhteessa nyt esitettyyn.

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry totesi, että tällä hetkellä kaikilla päätöksentekotasoilla tietämys ja osaaminen naisiin kohdistuvasta väkivallasta on puutteellista ja että tarvitaan lisää tilastoja ja tietoisuuden lisäämistä, jotta naisiin kohdistuvan väkivallan tietoisuutta lisätään myös kuntatasolla.

Myös Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta katsoivat, että tietoisuuden lisääminen naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksistä on yksi merkittävimpiä raportojen tehtäviä ja että se liittyy keskeisesti naisiin kohdistuvaan väkivallan ehkäisyyn.

3.2.2 Raportojen tehtävän nais erityisyys

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että raportojen tehtävä olisi nais erityinen, eli koskisi vain naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Neljässä lausunnossa nimenomaisesti ilmoitettiin pidettävän tärkeänä sukupuoli- ja/tai tasa-arvonäkökulmaa raportojen työssä. Apulaisoikeusasiamies, Miessakit ry, Miesten tasa-arvo ry ja Timo Lehtonen taas ilmoittivat pitävänsä ongelmallisena raportojen tehtävien rajaamista vain naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Myös Ihmisoikeuskeskus katsoi, että raportojen tehtäväkuvaa olisi syytä harkita nykyistä laajemmin.

Apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä ongelmallisena lapsiin ja miehiin kohdistuvan perheväkivallan jättämistä pois raportojen tehtävistä ja piti perusteltuna, että raportojen tehtävä kattaisi naiseen kohdistuvan väkivallan lisäksi perheväkivallan muutkin muodot, joiden ehkäisemiseen Suomi on Istanbulin sopimuksen ratifioinnin myötä sitoutunut. Apulaisoikeusasiamies totesi, että Istanbulin sopimusta valvova GREVIO kiinnitti Suomea koskevassa raportissaan huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen vuosien 2018–2021 toimeenpano-ohjelma oli kirjoitettu sukupuolineutraalisti eikä huomioitu naiseen kohdistuvan väkivallan, mukaan lukien perheväkivallan, sukupuolittunutta luonnetta tai naisten erityisiä kokemuksia väkivallan uhreina ja ehdotti Suomelle sukupuolieriytynyttä lähestymistapaa sopimuksen toimeenpanoon. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin huomautti, että GREVIO myös toivotti tervetulleiksi lähisuhdeväkivallan poika- ja miesuhreille suunnatut erilaiset toimet. Apulaisoikeusasiamies piti virheellisenä sellaista tulkintaa, että GREVIO edellyttäisi raportojen toiminnan Suomessa keskittyvän vain naiseen kohdistuvaan väkivaltaan. GREVION toivoma sukupuolieriytynyt raportointi edellyttää apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan raportointia sekä Istanbulin sopimuksen tarkoitusta naiseen kohdistuvasta väkivallasta että muusta perheväkivallasta, jonka uhreina voivat olla myös lapset tai miehet. Yksinomaan naiseen kohdistuvan väkivallan raportojen tehtävän perustamiselle luonnoksessa ehdotetulla tavalla ei apulaisoikeusasiamiehen mukaan sinänsä ole Istanbulin sopimuksesta tai muustakaan ihmisoikeussopimuksesta johtuvaa estettä, mutta tehtävän rajaaminen yksinomaan naiseen kohdistuvaan väkivaltaan jättää avoimeksi sen, miten Suomi arvioi ja raportoi Istanbulin sopimuksen kattamista muista perheväkivallan muodoista. Apulaisoikeusasiamies totesi perheväkivallan lapsiuhrien jättämisen pois raportojen tehtäväkuvasta näyttävästi ongelmallisena myös kansainvälisen ihmisoikeussopimusjärjestelmän kokonaisuutta ajatellen ja viittasi YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen, Euroopan neuvoston uudistettuun sosiaaliseen peruskirjaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. Apulaisoikeusasiamies huomautti, ettei lapsiasiavaltuutetun tehtävä kohdistu nimenomaan lasten kokemaan väkivaltaan eikä lapsiasiavaltuutettu raportoi GREVIOLLE. Apulaisoikeusasiamies viittasi myös kouluterveyskyselyn tuloksiin. Apulaisoikeusasiamies myös huomautti, että muun muassa Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelman 2020–2025 ansiosta eduskunnalle ja GREVIOLLE raportoitavaa tietoa olisi siten helposti saatavilla, mikäli nyt perustettavan naiseen kohdistuvan väkivallan raportojen tehtävää laajennettaisiin kattamaan lapsiin kohdistuva väkivalta. Apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena myös miesten jättämistä pois raportojen tehtävästä Istanbulin sopimusta ja GREVION suosituksia ajatellen ja piti tärkeänä, ettei miesten kokemaa perheväkivaltaa sivuuteta. Apulaisoikeusasiamies totesi, että THL:n julkaisemien tietojen mukaan parisuhdeväkivallan kohteeksi joutuneiden määrässä ei juurikaan ole eroa naisten ja miesten välillä, mutta että käytettävissä olevien tietojen perusteella tapahtumakertoja on kuitenkin naisilla useampia ja naiseen kohdistuva väkivalta on sekä fyysisiltä että psyykkisiltä seurauksiltaan vakavampaa. Apulaisoikeusasiamies piti tärkeänä, että näitä sukupuoleen liittyviä eroja lähisuhdeväkivallassa voidaan käsitellä erikseen ja että naiseen kohdistuvan väkivallan erityispiirteet tunnustetaan ja tunnistetaan. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että naiseen kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta on vakava ja vahingollinen ilmiö myös lasten kannalta, silloinkin kun väkivalta ei välittömästi kohdistu lapsiin. Apulaisoikeusasiamies totesi, että tehokas naiseen kohdistuvan väkivallan vastainen työ turvaa myös lasten oikeuksien toteutumista, ja huomautti, ettei esityksessä kuitenkaan käsitellä sen lapsivaikutuksia.

Miessakit ry katsoi, että raportojen tulisi huomioida Suomessa tapahtuva väkivalta kokonaisuudessaan, mukaan lukien naiseen, miehiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta. Järjestö piti nais erityistä näkökulmaa lähtökohtaisesti hyvänä asiana, mutta katsoi, että raportojen tehtävän tulisi olla myös mies erityistä, kohdentuen nyky-yhteiskunnasta kumpuaviin ja historiallisrakenteellisiin erityisosa-alueisiin, jotta miehet saavat tarvitsemaansa tukea. Lisäksi järjestö katsoi, että myös lasten kokemaa väkivaltaa vaatii erityistarkasteluja. Järjestön mielestä raportojen tehtävään tulisi liittää myös sukupuolieriytyisen tarkastelun näkökulma koskien naisten ja miesten käyttämiä väkivaltaa. Luonnoksen sisältämät raportojen tehtävät eivät järjestön mielestä vastanneet Istanbulin sopimuksen vaatimuksia.

Miesten tasa-arvo ry piti naiseen kohdistuvan väkivallan raportojen tehtäviä yksipuolisesti painottuneina ja tämän vuoksi vaillinaisesti Suomen väkivaltatilannetta huomioivina. Järjestö katsoi, että näin yksipuolinen painotus ei edistä sukupuolten välistä tasa-arvoa, eikä luo perustaa rakentavalle väkivallan ehkäisyyn tähtäävälle työlle. Järjestö katsoi, että pyrkiä vastata raportojen toimenkuvalla Istanbulin sopimuksen veloitteisiin jää puutteelliseksi muun muassa siltä osin, että miehiä ja lapsia ei lähisuhdeväkivallan uhreina esitetä huomioitavan. Järjestö katsoi, että naiseen kohdistuvan väkivallan raportoi tulisi uutena toimijana vain entisestään kiihdyttämään Suomessa pitkään vallinnutta ilmapiiriä, jossa naiseen kohdistuvaa väkivaltaa löydetään joka käänteestä. Järjestön mukaan tämän ilmapiirin vallitessa jopa tutkimustulokset käännetään päinvastaisiksi sukupuolten suhteen, kuin mitä tosiasiallisesti on havaittu. Järjestö totesi, että suomalaisen väkivallan iso kuva on kriminologien mukaan se, että miehiin kohdistuu enemmän väkivaltaa kuin naiseen ja mitä vakavammasta väkivallasta on kyse, sitä todennäköisemmin se on kohdistunut mieheen. Järjestön mielestä vain naiseen kohdistuvan väkivallan raportoi väärinä entisestään sitä jo nykyisellään vahvaa asetelmaa, jossa naiseen kohdistuvalle väkivallalle esitetään nollatoleranssia ja miehiin kohdistuva väkivalta jää kiinnostuksen ulkopuolelle. Järjestö esitti vaihtoehtona

väkivallan raportoijaa, joka raportoi sekä miehiin, naisiin että lapsiin kohdistuvasta väkivallasta yhdenvertaisesti. Tällainen raportoija voisi järjestön mukaan esimerkiksi havainnoida, minkälaiseen väkivaltaan puuttuminen on poliittisesti suositua ja minkälainen väkivalta puolestaan jää kiinnostuksen ulkopuolelle. Tämä loisi järjestön mukaan edellytyksiä katvealueiden huomioimiselle ja korjaaville painotuksille. Järjestön mukaan väkivallasta ilmiönä kannattaa kiinnostua kokonaisuutena, ei sitä lohkoen esimerkiksi sukupuolen perusteella, sillä juuri ihmisten eriarvoistamisen voi nähdä olevan eräänlainen väkivallan syntyperusta. Järjestö piti tärkeänä, että valtiovalta pystyisi lähettämään kansalaisille viestin, että kaikki ihmiset ovat yhtä tärkeitä sukupuolesta riippumatta ja kaikkiin ihmisiin kohdistuvasta väkivallasta ollaan yhtäläisesti huolestuneita. Järjestö totesi tämän olevan myös ihmisoikeusajattelun ydin, ajatus ihmisistä yhdenvertaisina ja tasa-arvoisina.

Timo Lehtonen totesi, ettei pitänyt yhdenvertaisena eikä oikeutettuna sitä, että raportoinnin ulkopuolelle jää miehiin kohdistuva väkivalta. Lehtonen viittasi Helsingin yliopiston Rikollisuustilanne 2019- julkaisussa kuvattuihin uhritutkimuksiin. Tilastojen mukaan miehet ja naiset kokevat kokonaisuutena tarkastellen yhtä paljon väkivaltaa ja uhkailua. Vuonna 2019 tilastojen mukaan pahoinpitelyrikoksissa valtaosa syyllisiksi epäillyistä oli miehiä ja pahoinpitelyrikosten uhreista 58 prosenttia oli miehiä. Lievissä pahoinpitelyissä mies- ja naisuhreja oli lähes yhtä paljon, mutta vakavammissa väkivaltarikoksissa miesten osuus oli huomattavasti suurempi. Lehtosen mukaan Suomi sijoittuu eurooppalaisessa vertailussa varsin korkealle kaikenlaisen väkivallan osalta eikä lähisuhdeväkivalta tässä suhteessa muodosta poikkeusta. Lehtonen katsoi, että haastattelututkimukset ovat alttiita erilaisille virheille eivätkä tulokset ole välttämättä täysin vertailukelpoisia. Lehtonen arvioi miehiä, lapsia ja vanhuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia ja asiakirjoja olevan murto-osa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien asiakirjojen määrästä. Lehtonen totesi väkivallan olevan lähtökohtaisesti yhtä tuomittavaa riippumatta siitä, kohdistuuko se miehiin vai naisiin, mutta totesi, että joissakin tilanteissa naisiin kohdistuvissa teoissa on piirteitä, jotka voidaan ottaa huomioon arvioitaessa teon moitittavuutta. Lehtonen kysyi, mistä lähtien yksittäisten ihmisten välisiä tavanomaisia rikoksia on alettu pitää ihmisoikeusloukkauksina ja kysyi, onko myös miehiin, lapsiin tai vanhuksiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeusloukkaus. Lehtonen katsoi, ettei ihmisoikeuksiin vetoaminen tuo asialle lisäarvoa ja epäili, että tällä pyritään saamaan asialle lisäarvoa ja vaintamaan vastakkaiset näkemykset. Lehtonen viittasi Istanbulin sopimuksen johdanto-osioon ja katsoi, ettei sen kuvaus anna oikeaa kuvaa Suomen tilanteesta 2020- luvulla. Lehtonen katsoi, että lähisuhdeväkivaltaa selittävät valtaosin arkiset syyt, kuten sosiaalinen syrjäytyminen, päihteiden käyttö, lyhyt pinna, mustasukkaisuus ja kyvyttömyys ratkaista riitoja puhumalla, eikä lähisuhdeväkivallasta hänen mielestään ainakaan Suomessa ole tarpeen tehdä monimutkaisempaa ilmiötä kuin mitä se on.

Ihmisoikeuskeskus totesi, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kyse paitsi yksilöä koskevästä väkivallanteosta ja ihmisoikeusloukkauksesta myös yhteiskuntaa läpileikkaavasta rakenteellisesta ongelmasta, ja että sen käsittely vaatii sukupuolierityistä näkökulmaa ja ihmisoikeusosaamista. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että raportointitehtävässä tulisi huomioida myös lapsiuhrien ja sekä lapsitodistajien asema, jotka on mainittu myös Istanbulin sopimuksessa. Ihmisoikeuskeskus totesi myös, että on huomioitava, että Istanbulin sopimuksen katsotaan Suomessa kattavan palvelujen tarjoamisen osalta myös miehet ja pojat. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan olisi syytä vielä pohtia raportoijan toimivaltaa ja tehtävänkuvaa nykyistä laajemmin, kuitenkin unohtamatta sopimuksen keskeistä nais erityisen toiminnan vaatimusta.

Tasa-arvovaltuutettu totesi pitävänsä historiallisesti merkittävänä, että raportoijan tehtävän perustamisen myötä naisiin kohdistuva väkivalta tunnistetaan paremmin kansallisesti ilmiönä, sukupuolittuneena ihmisoikeusloukkauksena ja tasa-arvo-ongelmana. Tasa-arvovaltuutettu totesi olevan tärkeää ymmärtää väkivallan sukupuolistuneisuuden tunnistamisen ja nais erityisen näkökulman tarve, sillä näin onnistutaan paremmin torjumaan väkivaltaa ja suojelemaan uhreja. Tasa-arvovaltuutettu painotti, että naisiin kohdistuvan väkivallan osalta on huolehdittava nais erityisten kysymysten osaamisesta ja väkivallan ymmärtämisestä sukupuolittuneena ilmiönä. Tasa-arvovaltuutettu totesi, että koska raportoijan tehtävä on nais erityinen, se ei suoraan koske miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Tasa-arvovaltuutettu kuitenkin huomautti, että kaikki väkivallan vähentämiseen tähtäävät toimet hyödyttävät niin väkivallan uhreja, tekijöitä kuin väkivaltaa todistamaan joutuviakin, kuten väkivallasta kärsivässä perheessä eläviä lapsia. Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että siltä osin kun yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, on hyvä viestittää selkeästi, miten tärkeä raportoijan tehtävä on nimenomaan naisten aseman parantamiseksi ja sukupuolten tasa-arvon kannalta.

Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta totesivat pitävänsä esityksessä hyvänä sitä, että esityksessä korostetaan raportoijan nais erityistä lähestymistapaa ja sitä, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja estää olennaisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista. He totesivat, että sukupuolella on keskeinen rooli

siinä, miten ymmärrämme ja määritämme väkivallan yhteiskunnassa, auttamistyön käytännöissä ja oikeudellisena kysymyksenä.

Ulkoministeriö totesi lausunnossaan, että Istanbulin sopimuksessa on nimenomainen tasa-arvo –pohja. Ulkoministeriö viittasi Istanbulin sopimuksen johdantoon, jossa todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja se myös olennaisesti estää naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamista. Ulkoministeriö viittasi myös Istanbulin sopimuksen johdannon kohtaan, jossa todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuoleen perustuvana väkivaltana luonteeltaan rakenteellista ja että se on yksi niistä ratkaisevista yhteiskunnan rakenteista, joilla naiset pakotetaan alistettuun asemaan miehiin nähden. Ulkoministeriö myös totesi, että Istanbulin sopimuksen 1 artiklan 1.b kohdan mukaan sopimuksen tavoitteena on edistää kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Edelleen ulkoministeriö totesi, että Istanbulin sopimuksen johdannon mukaan sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttaminen sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti on keskeinen osa naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä. Ulkoministeriö totesi, että naisten ja miesten välisen tasa-arvon takaaminen ja edistäminen sekä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltäminen on myös muihin Suomessa voimassa oleviin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus), perustuva velvoite. Ulkoministeriö totesi, että raportojen tehtävään liittyvät näkökohdat tulevat myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien elinten arvioitavaksi ja mainitsi, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanosta annetun 7. määräaikaisraportin käsittelyssä 2.-4.3.2021 YK:n ihmisoikeuskomitea kysyi Suomelta perustettavasta raportojen tehtävästä, mukaan lukien tehtävän sijoittamisesta yhdenvertaisuusrakenteen yhteyteen. Toisaalta ulkoministeriö totesi, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan näkökulmasta raportojen tehtävät eivät vastaisi Istanbulin sopimuksen soveltamisalaa, sillä hallituksen esitysluonnoksen mukaan raportojen tehtävän on tarkoitus olla nais erityinen, eli se ei kattaisi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa, kun Istanbulin sopimuksen 2 artikla kehottaa soveltamaan sopimusta myös miehiin ja lapsiin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan NAPEn pääsihteeri Taina Riski totesi, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät naisiin kohdistuvan väkivallan naisiin kohdistuvana syrjintänä ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvänä rakenteellisenä ongelmana. Riski totesi, että Istanbulin sopimus velvoittaa osapuolia edistämään kaikkien naisten syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa, myös voimaannuttamalla naisia. Riski piti tärkeänä, että raportojen viran perustamisessa mahdollistetaan raportojalle parhaat mahdolliset edellytykset tarkastella naisiin kohdistuva väkivalta lähtökohtaisesti naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvänä ongelmana huomioiden erityisesti ne Istanbulin sopimuksen ja muiden ihmisoikeussopimusten velvoitteet, jotka tähtäävät sukupuoleen perustuvan rakenteellisen väkivallan ja naisten syrjinnän ehkäisyyn.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y totesi, että muun muassa Istanbulin sopimus käsittää naisiin kohdistuvan väkivallan ihmisoikeusloukkauksena ja esteenä sukupuolten tasa-arvon toteutumiselle. Järjestö myös totesi, että myös EU:n Suomea velvoittava oikeus määrittelee naisiin kohdistuvan väkivallan, kuten häirinnän, syrjinnäksi. Järjestö totesi, että Euroopan komissio selvittää parhaillaan minkälaisia lainsäädännön aukkoja EU:n oikeudessa on Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin nähden. Tarkastelun lähtökohtana on järjestön mukaan yhtäältä uhrien oikeuksien vahvistaminen, toisaalta EU:n sukupuolten tasa-arvon strategia vuosille 2020 – 2025. EU pyrkii järjestön mukaan ensisijaisesti ratifioimaan Istanbulin sopimuksen, mutta myös etsimään toimivallansa olevat tavat edistää sopimuksen tavoitteita EU:n oman lainsäädännön kautta. Järjestö totesi, että tarkastelussa naisiin kohdistuva väkivalta käsitellään naisiin kohdistuvan syrjinnän muotona.

3.2.3 Risteävät kysymykset raportojen tehtäväkuvassa

Lausunnoilla olleen esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija voisi tarkastella myös risteäviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja eri vähemmistöihin kuuluvien naisten kokema väkivalta. Useat lausunnonantajat ilmoittivat kannattavansa tätä ratkaisua.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin kohdistuvasta väkivallasta raportointiin. Amnesty International Suomen osasto totesi, että raportojen tehtävä on määriteltävä siten, että sukupuolivähemmistöihin kuuluvia naisia ei syrjitä. Euroopan kriminalpolitiikan instituutti HEUNI suositteli, että raportojen tehtävissä huomioidaan selkeästi myös sukupuolen moninaisuus ja siihen perustuva sukupuolistunut väkivalta. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri esitti, että laissa tulisi huomioida häirintä, vihapuhe ja hyväksikäyttö liittyen sukupuolen

kokemukseen (trans- ja muunsukupuoliset) ja seksuaaliseen suuntautumiseen. Sairaanhoidopiiriin mukaan näihin vähemmistöihin liittyvä syrjintä ja häirintä tulisi myös olla aktiivisen seurannan ja puuttumisen kohteena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti tärkeänä, että raportojan tehtävään sisältyy myös sukupuolivähemmistöjen erittäin haavoittuva asema ja moninkertainen riski joutua sukupuolen perusteella väkivallan kohteeksi. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin kohdistuvan väkivallan tulisi myös kuulua raportojan toimialaan. Tämä edellyttäisi Ihmisoikeuskeskuksen mukaan nais erityisen osaamisen lisäksi sukupuolen moninaisuuden liittyvää asiantuntemusta. Ihmisoikeusliitto katsoi, että muun muassa tasa-arvolaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset huomioiden raportojan tehtävässä sukupuoli on ymmärrettävä ei-binääriseksi ja ihmisen itsemäärättelyyn perustuvaksi. Järjestö katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportojan tehtävä on määriteltävä niin, että on selvää, että se kattaa kaikki naiset, mukaan lukien sukupuolivähemmistöihin kuuluvat naiset. Tämän tehokas toteutuminen edellyttää järjestön mukaan raportojalta sukupuolen moninaisuuden liittyvää asiantuntemusta. Ulkoministeriö totesi, että Suomi on sitoutunut täytäntöön panemaan Istanbulin sopimuksen syrjimättä ketään muun muassa seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin perusteella (3 artikla) ja katsoi, että tämä tulisi todeta hallituksen esityksessä nimenomaisesti jo pääasiallisessa sisällössä sekä kohdassa 4.1 ja kohdassa 7.1 eikä ainoastaan suhteessa NAPEn tehtäviin.

Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta katsoivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan risteävissä kysymyksissä tulee huomioida myös äitiyteen, äidin ja lapsen suhteeseen ja lapsen rooliin liittyvät kysymykset. He totesivat, että tutkimuksissa on tuotu esiin esimerkiksi sitä, kuinka parisuhdeväkivalta altistaa myös lapset väkivallalle. Lisäksi he totesivat olevan tärkeää tunnistaa väkivaltaan liittyviä erityisiä ilmiöitä, joissa esimerkiksi eroaminen väkivaltaisesta parisuhteesta ei lopeta väkivaltaa. He totesivat, että pakottavan kontrollin dynamiikka, eron jälkeinen väkivalta ja vaino ovat ilmiöitä, joissa äitiys ja lapset mahdollistavat väkivallan jatkumisen ja eskaloitumisen jopa surmaan saakka ja että naiset joutuvat usein ajamaan lastensa oikeuksia ollessaan itse väkivallan uhreina. Lisäksi he nostivat esiin, että lasten osalta oikeudelliset periaatteet, kuten lapsen etu, lasten yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja suojeluun, oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä oikeus osallisuuteen, eivät useinkaan toteudu, tai ne asettuvat ristiriitaan vanhemman oikeuksien kanssa, esimerkiksi huolto- ja tapaamiskysymyksissä. Naisiin kohdistuvan väkivallan monimuotoisen tarkastelun ja risteävien kysymysten vuoksi he pitivät tärkeänä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tiiviissä yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun kanssa.

Rusetti - Vammaisten naisten valtakunnallinen yhdistys ry tarkasteli asiaa etenkin vammaisten naisten näkökulmasta, silti samalla kaikki Suomessa oleskelevat naiset huomioiden. Järjestö totesi, että vammaisilla naisilla on muita suurempi riski joutua väkivallan uhriksi elämänsä varrella. Järjestö myös huomautti, että vaarassa olevat vammaiset naiset ovat eri ikäisiä ja eri tavoin vammaisia, mutta usein koulutustaustaltaan tai työhistorialtaan muuta väestöä huonommassa asemassa. Kyse voi järjestön mukaan olla usein henkisestä ja sosiaalisesta väkivallasta, josta nainen ei esimerkiksi päivittäisen avun tarpeen tai varattomuuden vuoksi kykene irrottautumaan. Järjestö arvioi, että näiden tapausten havainnointi ja raportointi ovat muita väkivallan muotoja hankalampia, jolloin niitä otetaan harvoin esiin. Yhtenä ongelmana järjestö piti vammaisuutta tilastoinnissa. Vammaisuus on katsottu salassa pidettäväksi terveystiedoksi, jota ei käytetä relevanttina tilastotietona. Järjestö katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoisessa vammaisuus on oleellinen ja tarkoituksenmukainen tieto, joka ei saa olla salassa pidettävä. Järjestön mukaan vammaisuus muodostuu aina yksilön toimintakyvyn ja ympäristön välisestä ristiriidasta eikä se liity henkilön terveydentilaan, vaan kykyyn toimia eri ympäristöissä. Järjestö myös huomautti, että Suomen hyväksymä YK:n vammaissopimus on tehnyt vammaisuudesta ihmisoikeuskysymyksen, jolloin se ei ole terveystieto, vaan vammaisuus linkittyy henkilön ominaisuudeksi kuten äidinkieli. Järjestö katsoikin, että tilastoinnissa ja raportoinnissa vammaisuutta, kuten näkövamma, kuulovamma, liikuntavamma ynnä muut, on käytettävä yhtenä muuttujana, tai muutoin Istanbulin yleissopimuksen perusvelvoitteet eivät täyty.

Amnesty International Suomen osasto ry huomautti, että naisiin kohdistuvan väkivallan seurauksilla on erilainen vaikutus uhrien oikeuksien toteutumiseen riippuen muun muassa näiden iästä, kielitaidosta, toimintakyvystä, taloudellisista ja sosiaalista taustatekijöistä ja kansalaisuus- ja oleskelulupastatuksesta. Järjestö totesi näiden risteävien tekijöiden vaikutusten huomioiden eri toimenpiteiden arvioinnin yhteydessä olevan tärkeä osa raportojan tehtäväkenttää ja esitti, että risteävien tekijöiden analyysi osana arviointia kirjataan osaksi raportojan tehtävää.

Ihmisoikeusliitto katsoi, että raportojan tehtäviin tulisi kirjata eksplisiittisesti, että työssä huomioidaan risteävät kysymykset, kuten erilaisiin ryhmiin kuuluvien naisten kohtaaman väkivallan ja tuen tarpeiden erityispiirteet. Tällaisina ryhminä järjestö mainitsi esimerkiksi vammaiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat, rodullistetut, maahanmuuttajataustaiset, alkuperäiskansa saamelaiset ja romanit.

Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNI kannatti sitä, että raportoija huomioi tehtävässään risteävät erot, ja etenkin maahanmuuttajataustaisten naisten väkivallan kokemukset, sekä heidän saamansa avun toimivuuden ja riittävyyden.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että raportoinnissa huomioidaan naiset, jotka ovat moniperustaisen syrjinnän vaarassa, ja näin myös korostetusti väkivallan ja muiden oikeudenloukkausten riskiryhmissä. Esimerkkeinä yhdenvertaisuusvaltuutettu mainitsi vammaiset, etnisiin vähemmistöihin tai seksuaalivähemmistöihin kuuluvat naiset sekä sukupuolivähemmistöihin kuuluvat. Siksi yhdenvertaisuusvaltuutettu piti intersektionaalista tarkastelutapaa tärkeänä myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävässä.

Tasa-arvovaltuutettu ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että raportoijan on mahdollista seurata ja arvioida, miten erilaiset väkivallalle altistavat ja haavoittuvuutta lisäävät tekijät tunnistetaan ja miten niihin puututaan.

Myös opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen Kuntaliitto ry ilmoittivat pitävänsä hyvänä sitä, että raportoijan tehtävät kattaisivat myös risteävät tilanteet.

3.2.4 Raportojan tiedonsaantioikeudet

Lakiesityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada tehtävien hoitamiseksi tarvittavat julkiset tiedot, muttei salassa pidettäviä tietoja. Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydettiin lausumaan siitä, pitävätkö he esitettyjä tiedonsaantioikeuksia riittävinä. Lisäksi, mikäli lausunnonantaja katsoi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja, lausunnonantajaa pyydettiin arvioimaan, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi saada ja mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin.

Seitsemän lausunnonantajaa ilmoitti katsovansa, että esitetyt tiedonsaantioikeudet olivat riittävät. Lausunnonantajista 16 taas katsoi, että raportoijan tehtävän hoitaminen edellyttäisi salassa pidettävien tietojen saamista. Lisäksi kaksi lausunnonantajaa katsoi, että raportoija saattaisi tarvita tehtävässään salassa pidettäviä tietoja.

Lausunnonantajat mainitsivat myös erilaisia asiakirjoja ja tietolähteitä, joiden osalta raportoijan nähtiin tarvitsevan pääsyä salassa pidettäviin tietoihin. Tällaisina mainittiin tiedot Henkirikosseurantajärjestelmästä, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten asiakirjat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjat. Tarve salassa pidettävien tietojen saantiin liitettiin lausunnoissa raportoijan tehtävään seurata ja arvioida julkisen vallan ja erityisesti poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten toimintaa, kansainvälisten veloitteiden noudattamista, uhrien oikeusturvaa ja uhreille tarjolla olevia palveluita. Kysymyksiä, joihin liittyen salassa pidettävien tietojen saanti erityisesti olisi tarpeen, mainittiin muun muassa perheväkivalta, seksuaalirikokset, vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta, toistuvan väkivallan tilanteet, henkirikokset, sovitteleen käyttö, väkivallan lapsitodistajien asema, alaikäisten uhrien asema, riskinarviointi, uhripalvelut ja niiden käyttö sekä ulkomaalaislain 54 § 7 momentin mukainen parisuhdeväkivallan uhrin jatkolupakäytäntö.

Invalidiliitto ry katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada salassa pidettäviä tietoja. Järjestö huomautti, että vammaisten naisten kohtaamassa väkivallassa on erityiskysymyksiä, kuten kohonnut riski joutua väkivallan uhriksi, ja että monet vaikeavammaiset naiset ovat riippuvaisia toisen henkilön antamasta avusta päivittäisissä toiminnoissa. Järjestö totesi, että rikoslain rangaistuksen koven-tamisperusteena on vammaisuus ja että jos teon motiivi liittyy henkilön ominaisuuksiin, tätä voidaan oikeuskäytännössä hyödyntää. Järjestö katsoi, että erityisesti vammaisia naisia koskeissa seksuaalirikosasioissa raportoijan olisi tärkeää saada tietoa tarkemmin rikoksen motiiviin, tekotapoihin ja tekijän sekä uhrin suhteeseen liittyvistä seikoista. Näistä seikoista ei järjestön mukaan välttämättä saa riittävästi tietoa osin julkisista tuomioistuimen oikeudenkäyntipöytäkirjoista, joissa tuomiolauselmassa todetaan vain sovellettava rikoslain tunnusmerkistö ja rangaistuksen pituus. Lisäksi järjestö totesi, että rikoslain 20 luvun 5 § 3 kohdassa tarkoitettuna seksuaalisen hyväksikäytön osalta tarvitaan lisää tietoa, kuinka usein laissa mainittu vammaisen naisen laitos- tai sairaalahoito johtaa tämän rikostunnusmerkistön soveltamiseen ankaramminkin rangaistavan raiskauksen sijasta. Invalidiliitto katsoi, ettei vammaisia henkilöitä koskeva laitos- ja sairaalahoito voi olla peruste soveltaa tahdonvastaisissa yhdynnöissä raiskaustunnusmerkistöä lievempiä rangaistuksia, minkä vuoksi rikoslain 20 luvun 5 § 3 kohta tulisi kumota rikoslain seksuaalirikosäännösten uudistamisen yhteydessä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL totesi, että raportojen tehtäviin kuuluisi myös sen arvioiminen, miten julkinen valta on onnistunut naiseen kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssään. THL katsoi, että tämän arvioimiseksi raportojalle voisi olla tarpeen säätää salassapitosäännökset syrjäyttävä oikeus päästä tarkastelemaan Henkirikosseurantajärjestelmän tietoja muun muassa sen selvittämiseksi, millaisia mahdollisia ongelmia viranomaisten yhteistyössä voi olla jälkikäteen havaittavissa naiseen kohdistuvia henkirikoksia edeltävien tapahtumatietojen valossa. Jotta raportoija voisi itsenäisesti ja riippumattomasti tarkkailla ja analysoida dataa naiseen kohdistuvista henkirikoksista, tältä osin raportojan tehtävää ei THL:n arvion mukaan voi hoitaa pelkästään julkisten tietojen varassa.

Uskontojen yhteistyö Suomessa - USKOT-foorumi ry katsoi myös, että raportojalla tulisi olla laaja tiedonsaantioikeus. Erityisesti seksuaalirikokset jäivät järjestön mukaan muuten piiloon.

Rusetti - Vammaisten naisten valtakunnallinen yhdistys ry ei pitänyt esitettyjä tiedonsaantioikeuksia kaikissa tapauksissa riittävinä. Järjestö katsoi, että raportojalla viranomaisena tulisi olla oikeus saada pyydettyä myös lain mukaan salassa pidettäviä tietoja väkivaltaprosessista, jos ne saattavat oleellisesti vaikuttaa tapauskokonaisuuden raportointiin tai tilastointiin tai jos salaisten tietojen saanti turvaa uhrin oikeuksia. Tarvittavia tietoja pitäisi järjestön mukaan olla oikeus pyytää ja saada kaikilta niiltä tahoilta, joiden kanssa yhteistyössä useat viranomaiset ovat ratkaisseet kyseistä väkivaltatapauksia. Järjestön arvion mukaan etukäteen on tarpeetonta määritellä, mitä tahoja ne voivat olla.

Tasa-arvovaltuutettu ei pitänyt esityksen mukaisia tiedonsaantioikeuksia riittävinä vaan katsoi, että laissa tulisi olla säännös, jonka mukaan raportojalla on oikeus saada tietoja viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä. Tasa-arvovaltuutettu totesi, että raportojan tehtävä kattaa myös uhrien oikeusturvan arvioinnin. Vaikka raportoija ei käsittele yksittäisten henkilöiden yhteydenottoja, on raportojalla tasa-arvovaltuutetun mielestä oltava mahdollisuus arvioida uhrien oikeusturvan toteutumista. Tämä voi tasa-arvovaltuutetun mukaan edellyttää myös tiedonsaantia siitä, miten yksittäisiä väkivaltatapauksia on käsitelty ja miten oikeusturva on niissä toteutunut. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan uhrien tuen, palveluihin pääsyn ja tekijöiden rikosvastuun toteutumisen arvioiminen edellyttää yleensä viranomaistoimien arvioimista. Monet perheväkivaltaan ja seksuaaliseen väkivaltaan liittyvät viranomaisasiakirjat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa, poliisissa, syyttäjällä ja tuomioistuimissa sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Jos raportojalla ei ole tiedonsaantioikeutta tällaisiin salassa pidettäviin asiakirjoihin, ei raportoija pysty tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan hoitamaan tehtäväänsä tavoitteen mukaisesti. Tasa-arvovaltuutettu katsoi, että raportojan esitettyä laajempi tiedonsaantioikeus on välttämätön tehtävän hoitamiseksi.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y ilmoitti pitävänsä ensiarvoisen tärkeänä, että raportojalla on laaja tiedonsaantioikeus, jotta hän saa tietoa muun muassa salassa pidettävistä tuomioista ja syyttämättä jättämispäätöksistä. Järjestö piti välttämättömänä, että lakiin kirjataan valtuutetun oikeus salassapitosäännösten estämättä saada naiseen kohdistuvan väkivallan raportojana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävältä hoitavalta sekä kansalaisjärjestöiltä, silloin kun ne käyttävät julkista valtaa tai saavat valtionavustusta. Järjestö totesi, että esimerkiksi seksuaalirikosten suhteen on tärkeää tietää missä määrin tapaukset eivät etene oikeuteen tai tuomioon ja piti salassa pidettävää tietoa ongelmana etenkin seksuaalirikosten yhteydessä. Järjestön mukaan naiseen kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävän onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että raportojalla on mahdollisuus saada tietoa muun muassa syyttämättä jättämispäätöksistä. Järjestö piti laajaa tiedonsaantioikeutta esisijaisen tärkeänä, jotta raportoija voi arvioida, miten naiseen kohdistuvaa väkivaltaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia noudatetaan sekä miten kansallinen lainsäädäntö vastaa ilmiön haasteisiin. Lisäksi järjestö totesi, että jos raportoija sijoitetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon, ei ole tarkoituksenmukaista, että valtuutetulla on muissa rooleissaan laajat tiedonsaantioikeudet, mutta ei naiseen kohdistuvan väkivallan raportojana. Järjestö vaati, että mikäli raportoija sijoitetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon, naiseen kohdistuvan väkivallan raportojan mandaatti ja toimivalta ovat yhtä vahvat kuin ihmiskaupparaportojalla. Tiedonsaantioikeudet ovat järjestön mukaan olleet ihmiskaupparaportojan tehtävän kannalta hyvin keskeinen asia.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että erityisraportojalla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja, mikäli se olisi tehtävän hoidon kannalta välttämätöntä. Esimerkiksi vammaisiin tyttöihin ja naiseen kohdistuva väkivalta on apulaisoikeuskanslerin mukaan usein näkymätöntä ja siihen voi siten liittyä sellaisia piirteitä, jotka perustelevat tiedon saantia myös salassa pidettävistä seikoista. Ilmiön laaja-alaiseksi ja monipuoliseksi ymmärtämiseksi tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta naiseen kohdistuvan väkivallan tapauksissa ovat apulaisoikeuskanslerin mukaan myös olennaisia. Tehtävän laaja-alaisuuden kannalta tiedonsaantioikeutta ei apulaisoikeuskanslerin mukaan ole syytä rajoittaa.

Amnesty International Suomen osasto ry ilmoitti näkemyksensä, että raportoijan tehtävän hoitamiseksi laaja tiedonsaantioikeus on välttämätön. Järjestö totesi, että raportoijan tehtäviin kuuluu arvioida, miten julkinen valta on onnistunut toteuttamaan ihmisoikeusveloitteensa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssään. Järjestö totesi, että uhrien saaman tuen, palveluihin pääsyn ja tekijöiden rikosvastuun toteutumisen arvioiminen edellyttää viranomaistoimien arvioimista. Järjestön mukaan monet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät asiakirjat terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa, poliisissa, syyttäjällä ja tuomioistuimissa sisältävät salassa pidettäviä tietoja. Raportoijalla on järjestön mielestä oltava mahdollisuus arvioida näiden asiakirjojen kautta uhrien oikeusturvan toteutumista. Tehtävän hoitaminen edellyttää järjestön mukaan tiedonsaantia myös siitä, miten yksittäisiä väkivaltatapauksia on käsitelty ja miten oikeusturva on niissä toteutunut.

Ihmisoikeusliitto katsoi, että vaikka naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään ei sisälly yksittäisten henkilöiden kokemaan lähisuhdeväkivaltaan liittyvien yhteydenottojen käsittely, laajempi tiedonsaantioikeus voi olla tarpeen, jotta raportoija voisi tehokkaasti valvoa viranomaistoimia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi sekä uhrien oikeusturvan toteutumista. Riittävä tiedonsaantioikeus on järjestön mukaan huomioitava myös siinä tapauksessa, että raportoijan tehtävä sijoitetaan muun viranomaisen kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen.

Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen katsoivat, että merkittävä ongelma naisiin kohdistuvan väkivallan alueella on se, että sitä koskevat oikeudenkäynnit ovat usein salaisia ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyy muutenkin paljon salassa pidettävää materiaalia. He arvioivat, että on erittäin vaikeata arvioida, onko valtio täyttänyt huolellisuusveloitteensa, jos naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalla ei ole pääsyä tällaisiin lähteisiin. Esimerkiksi rangaistusten oikeasuhteisuutta teon moitittavuuteen ei ole Nousiaisen ja Pentikäisen mukaan mahdollista arvioida ilman salassa pidettävää oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi sovittelun käyttöön, väkivallan lapsitodistajien asemaan, alaikäisten uhrien asemaan, riskinarviointiin ja uhripalveluiden käyttöön liittyvät asiakirjat saattavat olla salaisia. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat, että tiedonsaantioikeudet ovat esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnalle olennainen edellytys. Nousiainen ja Pentikäinen katsoivat, etteivät hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt tiedonsaantioikeudet ole riittävät.

Euroopan kriminalipolitiikan instituutti HEUNIn näkemyksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoijalla tulisi olla oikeus saada salassa pidettäviä tietoja ja katsoi, etteivät esitetyt tiedonsaantioikeudet ole riittävät. Raportoijalla tulisi HEUNIn näkemyksen mukaan olla laajat tiedonsaantioikeudet, jotta raportoija voi seurata valtion huolellisuusveloitteen toteutumista, eli sitä, miten hyvin valtio kykenee suojelemaan naisia heihin kohdistuvilta ihmisoikeusloukkauksilta, eli tässä tapauksessa sukupuolistuneelta väkivallalta. Koska huolellisuusveloite sisältää velvollisuuden ehkäistä, tutkia ja rangaista väkivallantekoja, ei HEUNIn näkemyksen mukaan tehtävän toteuttaminen onnistu ilman laajempaa tiedonsaantioikeutta. HEUNI totesi, että väkivallan suhteellisen yleisyyden takia raportoijan tulisi kuitenkin käyttää tätä tiedonsaantioikeutta ainoastaan perustelluissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita voisivat HEUNIn mukaan olla esimerkiksi toistuvat väkivaltatilanteet, joissa uhri ei ole pyynnöstään huolimatta saanut asiaankuuluvaa apua. Kyseeseen voi HEUNIn mukaan tulla tiedon saaminen viranomaistoiminnasta, kuten sosiaali- ja terveysviranomaisilta sekä esitutkintaviranomaisilta. Raportoijalla tulisi HEUNIn mukaan myös olla oikeus saada salassa pidettäväksi luokiteltuja esitutkintaja tuomioistuinaineistoja. HEUNI huomautti, että salassa pidettävää ja muuta arkaluontoista yksilöön liittyvää tietoa tulee luonnollisesti käsitellä mitä suurimmalla tarkkuudella ja yksilön tietosuojaa missään tapauksessa vaarantamatta.

Monika-Naiset liitto ry totesi, että esityksen mukaan raportoijan tehtävä kattaisi myös uhrien oikeusturvan arvioinnin. Vaikka raportoija ei käsittele yksittäisten henkilöiden yhteydenottoja eikä anna neuvontaa yksittäistapauksissa, on hänellä järjestön mukaan oltava mahdollisuus arvioida laajemmin uhrien oikeusturvan toteutumista. Tästä syystä Monika-Naiset liitto ry pitää laajaa tiedonsaantioikeutta välttämättömänä raportoijan tehtävän hoitamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että valtuutetun tulisi tarvittaessa saada käyttöönsä myös salassa pidettäviä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan suurin osa naisiin kohdistuvan väkivallan raportointitiedoista on salassa pidettävää tietoa, kuten oikeuden päätökset, esitutkintamateriaali tai sosiaali- ja terveydenhuollon kirjaukset. Myös tiedot väkivaltaan puuttumisesta tai uhrien tuekseen saamien tukipalvelujen toiminnasta ovat salassa pidettävää tietoa. Näitä tietoja raportoija tarvitsee yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ainakin silloin, kun arvioidaan, miten eri tukitoimilla on vastattu väkivallan uhrien tarpeisiin konkreettisissa tilanteissa. Ilman tiedonsaantioikeutta salassa pidettävistä tiedoista naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija ei pystyisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan arvioimaan, miten väkivallan uhreille tarjottavia tukipalveluja tulisi kehittää tai miten poliisin, syyttäjien tai tuomioistuinten väkivaltaan puuttuminen toimii ja mitä aukkokohtia siinä on. Raportoija ei yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan pysty

ilman tiedonsaantioikeutta seuraamaan oikeuskäytäntöä. Lisäksi Istanbulin sopimukseen pohjaavan ulkomaalaislain 54 § 7 momentin mukaisen parisuhdeväkivallan uhrin jatkolupakäytännön tarkastelu ei olisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan mahdollista ilman tiedonsaantioikeutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmoitti pitävänsä naisiin kohdistuvan raportoijan tehtävän tavoitteiden kannalta erittäin valitettavana, mikäli raportoijalla ei ole mahdollisuutta saada käyttöönsä tietoa lainsäädännön soveltamisesta ja tukipalvelujen toimimisesta väkivallan uhrien osalta. Tällainen rajaus käytännössä tarkoittaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan sitä, että väkivaltaan puuttumisen tavoitetasoa laskettaisiin, kun osa tutkimustoiminnan edellytyksistä rajattaisiin pois raportoijalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle säädetään samanlainen tiedonsaantioikeus kuin ihmiskaupparaportoijalla on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran käsityksen mukaan joissakin tilanteissa olisi syytä olla mahdollisuus myös salassa pidettävien tietojen saamiseen. Valvira arvioi, että raportoijan olisi joissakin tapauksissa mitä todennäköisimmin tärkeää saada muun muassa tietoja sosiaali- ja terveydenhuollosta kyetäkseen arvioimaan asiaa luotettavasti. Näin ollen tiedonsaantioikeudet eivät ole Valviran mielestä riittävät.

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry totesi, että esityksessä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän mandaatti ei ole yhtä vahva kuin kansallisen ihmiskaupparaportoijan mandaatti laajoine tiedonsaantioikeuksineen. Järjestö katsoi, että raportoijan tehtävien kannalta keskeistä on kirjata laajat tiedonsaantioikeudet lakiin, jotta rinnakkaisesta ja risteävästä sukupuolittuneesta ilmiöstä raportointi on mahdollista riittävässä laajuudessa verrattuna kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtäviin. Tällä järjestön mukaan myös varmistetaan raportoijan oikeus ja velvollisuus raportoida naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen edistymisestä eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Järjestö totesi, että salassa pidettävä tieto on ongelma etenkin seksuaalirikosten yhteydessä ja että esimerkiksi seksuaalirikosten suhteen on tärkeää tietää missä määrin tapaukset eivät etene oikeuteen tai tuomioon.

Ensi- ja turvakotien liitto ry katsoi, että vaikka raportoija ei anna oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisissä tapauksissa, on olennaista, että raportoijalla on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja. Järjestö totesi, että Istanbulin sopimuksen tavoitteena on ennaltaehkäistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä varmistaa, että saatavilla on asianmukaiset tukipalvelut ja oikeusturva. Tämän toteutumista ei pysty järjestön mukaan seuraamaan ilman salassa pidettävien tietojen kautta kertyvää kokonaiskuvaa. Raportoijalla on järjestön mukaan oltava mahdollisuus tarkastella rakenteellisen tason ratkaisujen vaikutusta väkivaltaa kokeneiden ihmisten elämään voidakseen vetää johtopäätöksiä siitä, toteutuvatko uhrien oikeudet ja kansainväliset velvoitteet. Tämä konkretiatarve on järjestön mukaan välttämätöntä nähdä ja tuoda esiin, ettei raportoijan rooli jää vain toimintaperiaatteiden eli eri toimijoiden suunnittelemien prosessien ja ohjeistusten tutkimisen tasolle.

Ihmisoikeuskeskus totesi, että esityksen mukaan oikeudellista neuvontaa tai oikeusapua ei tehtävään sisältyisi ja tietoa kerättäisiin pääosin yleisemmällä tasolla, ei yksittäisten uhrien tai tekijöiden ja heihin liittyvien yksityiskohtaisten tietojen osalta. Tällöin henkilöön liittyvää salaista tietoa ei tehtävän suorittamiseen tältä osin Ihmisoikeuskeskuksen mukaan tarvittaisi. Toisaalta Ihmisoikeuskeskus totesi, että useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin huolensa siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan yhteiskunnallinen merkitys ja teeman laajamittainen käsittely ja toimien kohdentaminen vaatisi myös salaisen tiedon saamista esimerkiksi terveydenhuollon, sosiaalitoimen tai oikeuslaitoksen asiakirjoista. Mikäli tehtävät tätä edellyttävät, raportoijalla tulisi Ihmisoikeuskeskuksen mukaan olla oikeus salassa pidettävän tiedon saamiseen. Ihmisoikeuskeskus totesi, että nykyinen esitys ja tehtävään suunnitellut resurssit indikoivat kuitenkin sitä, että tiedonkeruun ja raportoinnin on suunniteltu olevan yleisempää.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että tiedonsaantioikeuksia olisi syytä vielä arvioida tarkemmin. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esityksessä ei perustella riittävästi sitä, miksi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalla olisi rajatut tiedonsaantioikeudet kuin ihmiskaupparaportoijalla. Ministeriö totesi, että laaja tiedonsaantioikeus on koettu ihmiskaupparaportoijan työssä tärkeäksi. Ministeriön mukaan tiedonsaantioikeuksien laajentaminen voisi sekä tuoda uskottavuutta raportoijan tehtävälle että helpottaa työtä käytännössä. Ministeriön mukaan salassa pidettävien tietojen avulla raportoijan olisi mahdollista arvioida palvelujärjestelmän ja rikosoikeusjärjestelmän toimintaa sekä lainsäädännön riittävyyttä ja kehittämistarpeita esimerkiksi perheväkivallan uhriin kuolleiden tapauksissa. Salassa pidettäviä tietoja voitaisiin ministeriön mukaan tarvita, jotta voidaan arvioida, kuinka viranomaiset ovat onnistuneet naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssään, väkivallan torjunnassa sekä uhrien auttamisessa. Ministeriö totesi, että toisaalta salassa pidettävien

henkilötietojen tiedonsaantioikeuksien laajentamiselle pitää olla vahvat perustelut, erityisesti koska tiedot saattavat sisältää hyvin sensitiivistä informaatiota asianosaisista. Ministeriö huomautti, että jos tiedonsaantioikeuksia päädytään laajentamaan, tulee asia perustella erittäin hyvin.

Miesjärjestöjen keskusliitto MJKL ry, Miessakit ry ja Miesten tasa-arvo ry ilmoittivat pitävänsä esitettyjä tiedonsaantioikeuksia riittävinä.

Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta ilmoittivat näkevänsä kysymyksen tiedonsaantioikeuksista tärkeänä yksityisyyden suojan näkökulmasta, sillä raportoinnin tehtäviin liittyvä tiedonhankinta voisi yksilötasolla vietyä kohdistua myös erityisen sensitiivisiin tietoihin. Tästä syystä he pitivät oikeasuhtaisena esityksen rajausta, jonka mukaan raportoinnin oikeus saada tietoa ei ulottuisi salassa pidettäviin tietoihin, vaan tehtävissä tarvittava tieto olisi saatavissa julkisista viranomaisasiakirjoista tai muutoin salassa pidettävien asiakirjojen julkisista osista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Opetushallitus katsoivat, että tehtävien luonteen vuoksi raportoinnin ei tarvitsisi salassa pidettäviä tietoja.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että luonnoksen tiedonsaantioikeuksia käsittelevän kohdan perusteella raportoinnin tehtäväksi asetettu naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi tapahtuisi sellaisella yleisellä tasolla, ettei raportoinnilla olisi tarvetta salassa pidettäviin tietoihin. Apulaisoikeusasiamies ilmoitti pitävänsä tiedonsaantioikeuksia esitettyyn tehtävään nähden riittävinä. Toisaalta yhdenvertaisuusvaltuutetulle osoitettujen muiden tehtävien muodostaman kokonaisuuden kannalta olisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös perusteltua, että tiedonsaantioikeudet olisivat yhdenmukaiseksi ihmiskaupparaportoinnin vastaavien oikeuksien kanssa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada kansallisena ihmiskaupparaportoinnina toimimista varten salassa pidettäviä tietoja ja myös henkilötietoja, mikäli se on välttämätöntä. Apulaisoikeusasiamies huomautti, että mikäli tiedonsaantioikeudet eri tehtävissä ovat toisistaan poikkeavia, tulisi lakiehdotuksessa käsitellä myös sitä, miten varmistetaan siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoinnina saamia salassa pidettäviä tietoja ei käytetä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiessa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävässä.

Maahanmuuttovirasto viittasi yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeuteen saada kansallisena ihmiskaupparaportoinnina toimimista varten salassa pidettäviä tietoja ja myös henkilötietoja, mikäli se on välttämätöntä ja totesi, että nyt esitetyn raportoinnin tehtävät ovat pitkälti saman tyyppisiä kuin kansallisen ihmiskaupparaportoinnin mandaattiin kuuluvat tehtävät, eli seurata ihmiskaupan vastaista työtä Suomessa, ihmiskauppaa ilmiönä, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta. Maahanmuuttovirasto totesi, että kun otetaan huomioon se, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävällä voi olla päällekkäisyyttä ja limittäisyyttä kansallisen ihmiskaupparaportoinnin mandaatin kanssa, esimerkiksi selkeästi naisiin kohdistuvat pakkoavioliitot, jotka voivat olla myös ihmiskauppaa, tulee arvioitavaksi, minkälainen kokonaisuus yhdenvertaisuusvaltuutetun eri tehtävistä ja niihin liittyvistä tiedonsaantioikeuksista muodostuu ja onko tuo kokonaisuus riittävän selkeä.

Suomen Kuntaliitto ry ei suoraan ottanut kantaa raportoinnin tiedonsaantioikeuksiin, mutta totesi, että salassa pidettävien tietojen lisäksi huomioita tulisi esityksessä kiinnittää myös yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeuteen käsitellä tehtävänsä liittyviä henkilötietoja, eli viranomaisten oikeuteen tietosuojalain ja julkisuuslain nojalla luovuttaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle henkilötietoja.

Poliisihallitus ei myöskään ottanut suoraan kantaa raportoinnin tiedonsaantioikeuksiin. Poliisihallitus totesi, että tietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät kysymykset muun muassa eri viranomaisten osalta ja välillä vaatisi muutoinkin laajaa käytännön toimintaa tukevaa kokonaistarkastelua, jotta eri toimijat voisivat parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa yhteistyötä ja yhdessä tekemistä naisiin kohdistuvan väkivallan ennalta estämiseksi ja torjumiseksi, ja tässä työssä raportoinnilla voisi olla keskeisen vaikuttajan rooli.

3.2.5 Raportojen tehtävien suhde Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan (NAPE) sekä Istanbulin sopimukseen

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita. Tässä tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) kanssa.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät lausunnoissaan huomiota raportoin tehtävän suhteeseen NAPE- toimikuntaan sekä Istanbulin sopimukseen. Useissa lausunnoissa viitattiin esimerkiksi Istanbulin sopimusta valvovan GREVIO- asiantuntijaryhmän Suomelle antamiin suosituksiin koskien sopimuksen 10 artiklassa kuvatun yhteensovittamiselimen tehtävien järjestämistä. Osa lausunnonantajista piti esitettyä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin ja NAPE- toimikunnan suhdetta ja näiden toimijoiden välistä tehtäväjako epäselvänä tai katsoi, että tätä olisi jatkovalmistelussa syytä selkeyttää (ulkoministeriö, NAPE- toimikunnan pääsihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Ihmisoikeuskeskus).

Ulkoministeriö viittasi lausunnossaan Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan GREVIO- asiantuntijaryhmän ensimmäisessä Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa koskevassa raportissa (GREVIO/Inf(2019)) ja GREVION ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan (First general report on GREVIO's activities) erityisesti 10 artiklan osalta antamiin näkemyksiin ja suosituksiin, joissa GREVIO katsoo muun muassa, että (Istanbulin sopimuksen) seuranta ja arviointi tulisi antaa erillisille tahoille puolueettomuuden varmistamiseksi. Ulkoministeriö totesi, että GREVION näkemysten valossa 10 artiklan mukaisen seurannan ja arvioinnin tehtävien antaminen hallinnollisesti eri viranomaiselle vaikuttaa lähtökohtaisesti perustellulta. Ulkoministeriö totesi kuitenkin, että esitysluonnoksen mukaan lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta ei esityksessä ehdoteta täydennettäväksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisilla tehtävillä eikä artiklan mukaisia tehtäviä ole myöskään tarkemmin esitysluonnoksessa määritelty. Lisäksi ulkoministeriö totesi, että esityksen mukaan tarkempi työnjako raportoin ja toimikunnan välillä olisi tarkoituksenmukaista jättää raportoin ja toimikunnan kesken määriteltäväksi. Ulkoministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista koskevaan hallituksen esitykseen sekä valtioneuvoston asetukseen (1008/2016) naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta eli NAPEsta ja erityisesti asetuksen 1 ja 2 §:iin. Ulkoministeriö katsoi, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten tehtävien antamisesta raportoinjalle tulisi säätää nimenomaisella säännöksellä ottaen erityisesti huomioon, että myös NAPElle 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimiminen on annettu asetuksen nimenomaisella säännöksellä. Muussa tapauksessa 10 artiklan mukaisten tehtävien hoitaminen ja sopimusvelvoitteen täytäntöönpano tältä osin olisi ulkoministeriön mukaan epäselvää, mistä voisi myös aiheutua toimivaltaristiriitoja. Ulkoministeriö katsoi, ettei voida pitää riittävänä, että tästä viranomaiselle nimenomaisesti annettavasta, sopimusvelvoitteen perustuvasta tehtävästä mainitaan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa. Ulkoministeriö ehdotti, että tehtävästä voitaisiin säätää esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin ehdotetussa uudessa 7 kohdassa seuraavasti: ”7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä vastaa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta Istanbulissa 11 päivänä toukokuuta 2011 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015) 10 artiklassa tarkoitettua, sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi”. Ulkoministeriö totesi, että vastaavasti muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) voimaansaattamisen yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin (197/2002) otettiin uusi 19 f § (374/2014), jossa säädetään vammaisten henkilöiden oikeuksista tehtyyn yleissopimukseen liittyvistä tehtävistä eli annettiin yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaiselle riippumattomalle rakenteelle kuuluvista tehtävistä huolehtiminen eduskunnan oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

Ulkoministeriö lisäksi ilmoitti pitävänsä välttämättömänä, että raportoin Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä selostetaan esityksessä tarkemmin. Tehtävien määrittelyn lähtökohtana tulisi ulkoministeriön mukaan olla 10 artiklassa tarkoitettut tehtävät ja niistä erityisesti sopimuksen selitysmuistiossa todettu, GREVION Suomelle antamat suositukset ja muu GREVION käytäntö sekä lisäksi NAPElle jo annetut tehtävät. Ulkoministeriö ei pitänyt riittävänä eikä asiallisena erityisesti raportoin itsenäisyyden ja riippumattomuuden kannalta, että työnjako raportoin ja NAPE:n välillä jätettäisiin edellä mainittujen tahojen keskenään määriteltäväksi toisen ollessa itsenäinen ja riippumaton raportoin ja toi-

nen erityisesti viranomaisista koostuva toimielin. Tällainen ratkaisu vaarantaa ulkoministeriön käsityksen mukaan raporttoijan riippumattomuuden. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan voisi jatkovalmistelun kannalta olla hyödyllistä tarkastella Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä koskevia ratkaisuja laaja-alaisessa kokoonpanossa vastaavasti kuin aiemman, sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä tehdyn ratkaisun osalta on tehty. Lisäksi ulkoministeriö katsoi olevan syytä harkita, edellyttääkö Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten tehtävien antaminen NAPEn rinnalla raporttoijalle NAPEa koskevan asetuksen muuttamista sen selventämiseksi, että 10 artiklan tehtävistä huolehtii osittain myös raporttoija. Ulkoministeriö katsoi myös, että hallituksen esityksen kohtaan 7.1. olisi tärkeä kirjata, että myös jatkossa Istanbulin sopimuksella perustetun seurantajärjestelmän (GREVIO ja osapuolten komitea) suositukset on huomioitava 10 artiklan täytäntöönpanoa ja sen mukaisten toimielinten toimintaa kehitettäessä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) pääsihteeri Taina Riski totesi, että Istanbulin sopimuksen 10 artikla velvoittaa Suomea nimeämään virallisen toimielimen tai useamman toimielimen huolehtimaan väkivallan ehkäisyyn ja torjuntaan kohdistettujen toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista. Lisäksi 10 artikla velvoittaa, että nämä elimet sovittavat yhteen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelevat sen tuloksia ja tiedottavat niistä. Riski totesi, että Suomessa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva NAPE, jolle on keskitetty kaikki 10 artiklassa edellytetyt toimet. Riski totesi, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijaelin GREVIO huomautti Suomea koskevassa arviointiraportissaan, että sopimuksen 10 artiklaan sisältyvän arviointitehtävän (evaluation) riippumaton ja itsenäinen toteutus edellyttää, että arviointitehtävästä tulisi vastata toimeenpanevasta elimestä erillinen toimielin. Siltä osin kuin raporttoijan viran perustamisella pyritään vastaamaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan velvoitteisiin ja erityisesti sen sisältämään arviointitehtävän toteuttamiseen, Riski esitti, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan velvoitteet määriteltäisiin selkeämmin raporttoijan viran perustamisen lähtökohdaksi ja keskeiseksi osaksi raporttoijan tehtäviä. Riski piti yhteistyötä NAPEn ja raporttoijan välillä erittäin tärkeänä Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimintaperiaatteiden ja toimien seurannassa. Riski kuitenkin huomautti, että raporttoija ei voisi kaikilta osin toimia rinnakkain NAPEn kanssa itsenäisenä ja riippumattomana toimijana sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien toimien arvioinnissa. Riski viittasi GREVION Suomelle antamaan raporttiin, jonka mukaan Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta vastaavien toimielinten ei voida katsoa kykenevän riippumattomaan toimenpiteiden vaikuttavuutta koskevaan arviointiin. Riski totesi, että GREVIO kehottaa Suomea määräämään yhteensovittamiselimien 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. Riski piti tärkeänä sitä, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan sisältämistä velvoitteista, erityisesti seuranta- ja arviointitehtävistä jatketaan keskustelua. Kaikilla Istanbulin sopimuksen sisältämien toimenpiteiden toimeenpanosta vastaavilla tahoilla tulisi Riskin mukaan olla yhteinen ymmärrys sopimuksen toimeenpanon seurannan ja arvioinnin tarkoituksista ja tavoitteista, jotta voitaisiin myös selkeämmin erottaa toisistaan toimenpiteiden seuranta ja arviointi ja tulosten ja vaikutusten arviointi.

Ihmisoikeuskeskus totesi, että Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon seurannan ja arvioinnin osalta tulee huomioida toimijan itsenäisyys ja riippumattomuus, kuten GREVIO-asiantuntijakomitea on todennut vuonna 2019 Suomea koskevassa raportissaan (GREVIO/Inf(2019)9) sekä uudelleen vuonna 2020 yleisessä toimintaraportissaan. Ihmisoikeuskeskus viittasi komitean Suomea koskevassa raportissaan antamaan suositukseen, jonka mukaan jo olemassa olevan NAPE-toimikunnan lisäksi tulisi olla itsenäinen ja riippumaton taho, jolla olisi seuranta- ja arviointitehtävä (raportin kohta 33). Sen lisäksi, että GREVIO ilmaisi huolensa NAPE-toimikunnan sivutoimisesta ja ei-riippumattomasta luonteesta ja resurssien vähyydestä, se myös kehotti antamaan selvän toimivallan ja valtuudet resurssien lisäksi riippumattoman toiminnan takaamiseksi (raportti kohdat 34-35). Ihmisoikeuskeskus totesi, ettei hallituksen esityksen luonnoksesta käy ilmi, miten tarkempi työnjako raporttoijan ja NAPEN välillä määriteltäisiin. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että esitetyn tehtävänjaon toteuttaminen käytännössä niin, että raporttoijan riippumattomuus ja itsenäisyys olisi turvattu, ei ole ongelmatonta. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että NAPE:n tehtävien jakaminen vaatisi toimikuntaa koskevan asetuksen muutosta nyt esitetyn lakimuutoksen lisäksi selkeyden varmistamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että tehtävien koordinointi ja sujuva yhteistyö on tärkeää erityisesti NAPEn osalta ja huomautti, ettei raporttoijan ja NAPEn välistä työnjakoa selkeästi eritellä esitysluonnoksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö piti olennaisena sitä, että esityksellä ei ole tarkoitus puuttua nykyisten viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin vaan tavoitteena on, että raportoinnin tehtävä täydentäisi olemassa olevia toimijoita ja viranomaisia. Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti tarkennettavaksi hallituksen esityksen perustelua, jossa sovitaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten seuranta- ja arviointitehtävistä. Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) tehtävien ja työnjaon tulisi kummankin toimijan osalta olla selkeästi määritelty.

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry totesi pitävänsä tärkeänä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia tekee tiivistä yhteistyötä NAPEn kanssa ja on huolehdittava siitä, että NAPEssa on riittävä kansalaisjärjestöedustus, sillä osaaminen ja asiantuntemus kansalaisjärjestöissä on merkittävää.

Tasa-arvovaltuutettu totesi, että siltä osin, kun raportoinnin tehtävät liittyvät Istanbulin sopimuksen 10 artiklaan, tasa-arvovaltuutettu yhtyy Istanbulin sopimuksen asiantuntijaryhmä GREVION näkemykseen, jonka mukaan on tärkeää, että toimenpiteitä seuraa ja arvioi täytäntöönpanosta erillinen, itsenäinen ja riippumaton taho. Tasa-arvovaltuutettu lisäksi ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että raportoinnilla on mahdollisuus seurata, miten Suomi reagoi kansainvälisten valvontaelinten, kuten CEDAW-komitean ja GREVION, Suomea koskeviin huomioihin ja mahdollisiin sopimusrikkomuksiin.

3.3 Huomioita naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän hallinnollisesta järjestämisestä

Useat lausunnonantajat kommentoivat myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän esitettyä hallinnollista järjestämistapaa. Osa lausunnonantajista esitti, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan tehtävä tulisi antaa toiselle toimijalle, joiksi ehdotettiin tasa-arvovaltuutettua (Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y, sosiaali- ja terveysministeriö, Amnesty International Suomen osasto ry, Kevät Nousiainen ja Merja Pentikäinen, apulaisoikeusasiamies, Monika- Naiset liitto ry), Ihmisoikeuskeskusta (Amnesty International Suomen osasto ry, Kevät Nousiainen ja Merja Pentikäinen, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Monika-Naiset liitto ry, Ihmisoikeuskeskus) sekä Euroopan kriminaalipoliittista instituuttia HEUNIA (HEUNI, Monika-Naiset liitto ry). Ihmisoikeusliitto ry ei ottanut kantaa raportoinnin sijaintipaikkaan, mutta totesi, että sijaintipaikkaa tulisi vielä harkita. Miesjärjestöjen Keskusliitto MJKL ry ja Miessakit ry katsoivat, että ainoastaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä ei soveltuisi yhdenvertaisuusvaltuutetulle, mutta että kaikkea väkivaltaa koskevan raportoinnin tehtävä voisi sopia. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL ja Ensi- ja turvakotien liitto ry esittivät, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tulisi olla kokonaan muista viranomaisista erillinen, oma viranomaistahonsa. Osa lausunnonantajista katsoi, että esityksen perusteluita koskien raportoinnin hallinnollista järjestämistapaa ja sijaintipaikkaa tulisi täydentää (apulaisoikeuskansleri, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI, Ihmisoikeuskeskus).

Apulaisoikeuskansleri piti puutteellisina esityksen perusteluita koskien raportoinnin tehtävän sijaintipaikkaa ja hallinnollista ratkaisua. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan huomiota Istanbulin sopimukseen, jossa yksi olennaisista kysymyksistä on tietoisuuden lisääminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvistä sukupuolittuneista erityispiirteistä sekä julkisen keskustelun että eri ammattiryhmien koulutuksen kautta. Apulaisoikeuskansleri myös viittasi Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa seuraavan GREVIO-komitean tekemiin huomioihin siitä, että tämä ei ole Suomessa sopimuksen täytäntöönpanossa saanut riittävästi painoa sekä komitean suosituksiin siitä, että Suomi tehostaa sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa, myös perheväkivaltaa koskien. Apulaisoikeuskansleri totesi Istanbulin sopimuksen lähtökohtana olevan se, että naisiin kohdistuva väkivalta on luonteeltaan rakenteellista ja että se ilmentää historiallista miesten ja naisten välistä valtasuhteiden epäyhdensuuruutta. Kyse on siten koko yhteiskuntaa läpäisevästä ongelmasta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan muun muassa edistää kaikkien naisiin kohdistuvan syrjinnän muotojen poistamista sekä edistää naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallituksen esityksessä esitettyä mallia sijoittaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän yhteyteen ei edellä kerrotut näkökohdat huomioon ottaen ole riittävästi perusteltu. Hallituksen esityksessä tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan laajemmin tuoda esiin Istanbulin sopimuksessa sopimuspuolille asetettu velvoite edistää näkemystä naisiin kohdistuvan väkivallan sukupuolittuneesta luonteesta ja edistää sukupuolten tasa-arvoa ja arvioida valittua mallia erityisesti suhteessa siihen. Apulaisoikeuskansleri piti puutteellisina esityksen perusteluita koskien yhdenvertaisuusvaltuutetun valintaa raportoinnin sijaintipaikaksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei esityksessä tuoda tarkemmin esiin, millä tavoin ihmiskaupparaportointia toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii, että se erityisesti perustelee nyt kysymyksessä olevan tehtävän sijoittamista osaksi yhdenvertai-

suusvaltuutetun jo valmiiksi laajaa tehtäväkenttää. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tehtävän sijoittamista yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei voida myöskään perustella yhdenvertaisuusvaltuutetun perehtyneisyydellä vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan, sillä naisiin kohdistuvassa väkivallassa ei ole kyse vain näiden henkilöryhmien kohtaamasta väkivallasta. Apulaisoikeuskansleri piti puutteellisina myös perusteluja siitä, miksi tasa-arvovaltuutetulle ei esitetä raportioijan tehtävää. Apulaisoikeuskansleri huomautti, että kansainvälisesti Istanbulin sopimuksen erityisraportioijan tehtävä on sijoitettu sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävän viranomaisen tai sosiaalisten kysymysten kanssa työskentelevien viranomaisten yhteyteen. Apulaisoikeuskansleri piti puutteellisena myös esityksen perusteluja sille, miksei esityksessä ehdoteta uuden itsenäisen viranomaisen perustamista. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallituksen esityksessä tulee tuoda esiin eri toteuttamisvaihtoehtojen arvioidut kustannukset siten, että lainsäätäjä voi ottaa perustellusti kantaa eri vaihtoehtoihin myös tältä kannalta. Apulaisoikeuskansleri totesi tämän olevan eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta erityisen tärkeää silloin, kun valittua vaihtoehtoa perustellaan kustannussyillä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportioija voi tehtävässään saada sellaista tietoa, että siitä on hyötyä väkivallan vastaisessa työssä ja uhrien oikeuksien turvaamisessa ja muutoin toimia Istanbulin sopimuksessa tarkoitettulla tavalla, tulee raportioijalle joka tapauksessa osoittaa riittävät resurssit. Lisäksi apulaisoikeuskansleri totesi, että esityksessä tulee arvioida myös sitä, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia erilaisilla vaihtoehdoilla (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Ihmisoikeuskeskus, uusi viranomainen) voidaan arvioida olevan, ottaen huomioon Istanbulin sopimuksen velvoite tehostaa sukupuolinäkökulmaa sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa että viranomaisten toimissa ja tuoda sitä kautta esiin naisiin kohdistuvan väkivallan rakenteellisia syitä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä tarkemmin arvioida esitetyn hallinnollisen ratkaisun painoarvoa ja sitä kautta välittyvää viestiä itse asian painoarvosta.

Ihmisoikeusliitto ry totesi, että ihmisoikeuksien turvaamisen institutionaalisten rakenteiden luominen on aina tehtävä harkiten. Järjestö totesi, että tämä vaatii selkeästi määriteltyjä, ihmisoikeuksien edistämiseen – tässä tapauksessa naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseen - liittyviä tavoitteita. Käytännössä tämä edellyttää järjestön mukaan sisällöllistä pohdintaa siitä, mihin sijoitettuna naisiin kohdistuvan väkivallan raportioija saa parhaat mahdollisuudet tehtävän vaikutukselliseen suorittamiseen. Lisäksi tulee pohtia ihmisoikeuskentän toimijoiden kokonaisuutta Suomessa. Ihmisoikeusliitto totesi, ettei naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijalla ole sen näkemyksen mukaan täysin luontevaa ja itsestään selvää sijoituspaikkaa. Järjestö viittasi esitysluonnoksessa kuvattuihin tavoitteisiin siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävä annetaan olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle ja että naisiin kohdistuvan väkivallan raportioijan tehtävän hallinnollinen järjestely olisi linjassa kansallisen ihmiskaupparaportioijan tehtävien järjestämisen kanssa ja totesi, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, miksi sijoittamispaikkaa pohdittaessa on lähdetty liikkeelle olemassa olevista rakenteista eikä ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ihmisoikeusliitto ilmoitti katsovansa, että tehtävän sijoituspaikkaa tulisi vielä harkita perusteellisesti.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira totesi, että raportioijan sijaintipaikan suhteen esityksen perustelut ovat melko suppeat. Valvira katsoi, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sijaintipaikkana kaikin osin tue Istanbulin sopimuksessa korostettua naisiin kohdistuvan väkivallan luonnetta rakenteellisena naisten ja miesten välisen tasa-arvon kysymyksenä. Valvira viittasi esityksen kansainväliseen vertailuun, jossa on kuvattu sitä, miten muualla asia on hoidettu, ja totesi, että erityisraportioijan tehtävä on sijoitettu sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävän viranomaisen tai sosiaalisten kysymysten kanssa työskentelevien viranomaisten yhteyteen. Valviran näkemyksen mukaan sijaintipaikkaa olisi vielä syytä arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, että Istanbulin sopimus korostaa naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja syrjäintäkieltoa ja toisaalta naisiin kohdistuva väkivalta on myös ihmisoikeusongelma.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL ilmoitti lausunnossaan, ettei pidä esityksessä valittua ratkaisua säätää raportioijan tehtävä osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä onnistuneena. THL katsoi, että naisiin kohdistuva väkivalta on ilmiönä niin laaja-alainen, että raportioijan tehtävän itsenäisyys ja nais erityisyys edellyttävät raportioijan tehtävän säätämistä kokonaan uudelle, riittävän korkeatasoiselle, valtuutettuun rinnastuvalle ja kirjaimellisesti itsenäiselle ja riippumattomalle asiantuntijaviranomaiselle. THL ei pitänyt esityksessä ehdotettua hallinnollista ratkaisua ja ihmiskaupparaportioijan tehtävästä annetun säädöksen kopiointia perusteltuna vaan katsoi, että Istanbulin sopimuksen laaja soveltamisala vaatii raportioijalta täysimääräistä keskittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan kaikkiin muotoihin sekä perheväkivaltaan kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina (2 artikla). THL totesi, ettei esityksestä ilmene, miksi ihmiskaupparaportointirakenne on otettu esityksen lähtökohdaksi. THL:n mukaan siitä, että olemassa olevaa yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattia laventanut lainsäädäntöratkaisu on saattanut olla onnistunut ihmiskauppailmiön kohdalla, ei voida johtaa, että se olisi perusteltu näin merkittävän ja laaja-alaisen, vuosittain kymmeniä tuhansia suomalaisia koskevan ilmiön kohdalla. THL katsoi, että siltä osin, kun arviointitehtävä oltaisiin esityksessä antamassa

uudelle, itsenäiselle ja toimivallaltaan Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimikunnan NAPE:n kanssa rinnakkaiselle toimielimelle, esitys on linjassa Istanbulin sopimuksen ja sen toimeenpanosta annetun maaraportin suositusten kanssa. THL katsoi, että mikäli esityksen keskeisin puute, eli naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan itsenäinen ja riippumaton asema, saadaan korjattua säätämällä raportoijasta valtuutettuun rinnastuva oma viranomaisensa, on siihen nähden sijaintipaikan ratkaiseminen vasta toissijainen haaste.

THL kritisoi lausunnossaan myös yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston valitsemista raportoijan sijaintipaikaksi ja katsoi, ettei tämä sijaintipaikka ole omiaan tukemaan raportoijan tehtävän naiserityisyyttä. THL totesi, että Istanbulin sopimus korostaa naisten ja miesten välistä tasa-arvoa ja syrjintäkieltoa ja että sukupuolinäkökulman huomioiminen toimeenpanon arvioinnissa edellyttäisi myös sukupuolivaikutusten arviointia. Tätä erityisosaamista olisi THL:n mukaan ennemminkin löydettävissä tasa-arvovaltuutetun toimistosta, jonne raportoijan tehtävä olisi sen substanssiin perustuvan kokonaisarvion kannalta THL:n näkemyksen mukaan perustellumpaa sijoittaa. Toisaalta naisiin kohdistuva väkivalta on myös merkittävä ihmisoikeusongelma, mikä THL:n mukaan puoltaisi raportoijan tehtävän säätämistä Ihmisoikeuskeskukselle. THL kuvasi Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviä ja totesi sijaintipaikan Ihmisoikeuskeskuksessa mahdollistavan myös läheisen sijoittumisen eduskuntaan nähden sekä kansainvälisen yhteistyön ja kiinnittymisen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen verkostoon. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL epäili lausunnossaan, että raportoija voisi todellisuudessa keskittyä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, sillä esityksessä vain lisättäisiin uusi kohta yhdenvertaisuusvaltuutetun jo valmiiksi laajaan tehtävälisään. THL myös totesi, että valtaosa Istanbulin sopimuksen artikloista koskee väkivallan ennaltaehkäisyä sekä uhrien suojelua ja tukea, minkä vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on keskeisin naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimija. THL arvioi, että raportoijalla tulisi olla erityisen kattava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja väkivaltaan liittyvien erityispalvelujen tuntemus ja hänen tulisi tuntea laajempi turvallisuuden edistämiseen liittyvä poikkihallinnollinen yhteistyö, jotta raportoija voisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan edellyttämällä tavalla yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyen sekä seurata ja arvioida väkivallan vastaisten toimenpiteiden toimeenpanoa. THL katsoi, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla voi aiemmista tehtävistään johtuen katsoa olevan tällaista vaativaa ja erityistä substanssiosaamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston etuina voidaan THL:n mukaan pitää moniperustaisten ja risteävien kysymysten tunnistamista ja erityisosaamista. Sijaintipaikkana raportoijan tehtävälle yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto voi kuitenkin tulla kyseeseen THL:n näkemyksen mukaan ainoastaan silloin, jos tehtävä itsessään säädetään erilliselle pelkästään naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyvälle itsenäiselle ja riippumattomalle viranomaiselle.

Ensi- ja turvakotien liitto ry totesi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tulisi olla itsenäinen toimija. Järjestö piti järkevänä, että raportoijan sijoituspaikkaa on mietitty liitettäväksi jo olemassa olevaan rakenteeseen. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä raportoijan tehtävä ei kuitenkaan järjestön mukaan ole itsenäinen, vaan siitä tulisi osa yhdenvertaisuusvaltuutetun laajaa toimenkuvaa. Järjestö viittasi esitykseen, jonka mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan seurannan ja raportoinnin järjestäminen edellyttää ainakin yhden uuden viran perustamista. Järjestö totesi, että varatulla taloudellisella resurssilla voitaisiin siis palkata henkilö, joka tekee seurantaa ja tuottaa tietoa, mutta hän toimisi alaisena yhdenvertaisuusvaltuutetulle, joka antaa aiheeseen liittyvät raportit ja lausunnot. Järjestö totesi, että tästä tulee väistämättä mieleen analogia väkivaltaa tai sen uhkaa kokevien toimijuuteen, joka on kapea, toisen henkilön vallan määrittelemä – hänellä ei ole sitä valtaa, mikä hänelle kuuluu. Järjestö piti parempana vaihtoehtona sitä, että valtuutettu ja raportoija olisivat itsenäisiä, toisiaan tukevia toimijoita, jotka jakaisivat hallinnollisen tuen resurssit. Tämä voisi järjestön mukaan olla ideaali ratkaisu laajemminkin ihmisoikeuksiin liittyvien valtuutettujen ja raportoijien osalta, mutta tässä esityksessä sitä voisi soveltaa jo yhdenvertaisuusvaltuutetun ja naisiin kohdistuvan raportoijan osalta tehtävään hallinnolliseen järjestelyyn. Järjestö myös viittasi esityksessä todettuun seikkaan, että muissa Euroopan maissa ei vielä ole perustettu vastaavia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviä, ja piti hyvänä sitä, että Suomi on tässä edelläkävijä. Tähän liittyen olisi järjestön mukaan syytä pohtia, olisiko mahdollista, että itsenäinen riippumaton viranomaisjärjestö kansalaisjärjestön yhteyteen tai ainakin määriteltäisiin niin, että raportoija toimii tiiviissä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Järjestö totesi, että Suomessa lakiluonnoksen mukainen raportoijan tehtävän sijoitus ei ole ongelma, mutta kaikissa maissa ”riippumattomat viranomaiset” eivät oikeasti ole riippumattomia. Ensi- ja turvakotien liitto ry totesi, että viime vuosina Euroopassa on saanut jalansijaa vakava takapakki naisiin kohdistuvaan väkivaltaan suhtautumisessa ja että Istanbulin sopimuksesta on jopa irtauduttu tai suunnitellaan sellaista. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on alettu tulkita perheen sisäiseksi ongelmaksi, ei ihmisoikeuksien loukkaukseksi. Se on järjestö mukaan johtanut naisten oikeuksien kaventumiseen ja perheväkivallan vähättelyyn jopa valtioiden tasolla. Istanbulin sopimuksen mukaisia periaatteita ja niiden toimeenpanoa peräänkuuluttavat järjestöt ja muut tahot ovat joutuneet ahtaalle, jopa uhatuiksi. Järjestön mukaan Suomi voisi uudella käytännöllä toimia tässä tärkeänä esimerkkinä ja olla luomassa eurooppalaista käytäntöä, joka vahvistaisi aidosti riippumatonta Istanbulin sopimuksen toteutumisen seurantaa.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y totesi lausuneensa jo aiemmin, että tehtävä tulee sijoittaa ensisijaisesti tasa-arvovaltuutetun toimistoon ja vasta toissijaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Järjestö totesi, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kyse ensisijaisesti sukupuolten epätasa-arvoon liittyvästä ongelmasta ja naisiin kohdistuvasta syrjinnästä. Sekä kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien että EU:n oikeuden mukaan naisiin kohdistuva väkivalta määritellään naisiin kohdistuvaksi syrjinnäksi. Järjestö katsoi raportoijan tehtävän vahvistavan tasa-arvovaltuutetun toimiston työtä ja toimialaa. Järjestö piti myös ongelmallisena sitä, jos nykyisinkin tasa-arvovaltuutetun valvontaan kuuluvan naisiin kohdistuvan väkivallan muodon (seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella) seuranta kuuluisi yhden valvontaelimen ja muut väkivallan muodot toisen elimen toimivaltaan. Järjestö myös totesi, että on syytä valmistautua siihen, että EU:n velvoittava lainsäädäntö naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä lisääntyy tulevaisuudessa. Silloin toimivaltakysymys muuttuu järjestön mukaan entistä hankalammaksi, jos väkivaltaraportointi on sijoitettu eri viranomaisen tehtäväksi kuin naisiin kohdistuvan syrjinnän valvonta. Järjestö piti välttämättömänä, että tasa-arvovaltuutetun toimiston määrärahoja korotetaan riittävälle tasolle, ottaen huomioon uuden tehtävän tuomat välilliset kustannukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että hallituksen esityksen arviointia muista viranomaisista mahdollisena raportoijana olisi hyvä täsmentää. Työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että kun uudelle raportoijalle ehdotetaan lisäresursseja, voisi tehtävä myös soveltua muulle viranomaiselle kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että esityksessä mainittujen muiden tahojen vahvuuksia tulisi perustella tarkemmin ja harkita muita vaihtoehtoja myös todellisina vaihtoehtoina.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti suhtautuvansa varauksella esitettyyn sijoituspaikkaan. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan sijaintipaikkaa olisi sosiaali- ja terveysministeriön mukaan syytä arvioida vielä ja tarkentaa perusteluja siitä, miksi sijoitus sopisi parhaiten yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen. Ministeriö totesi, että esityksessä painotetaan raportoijan tehtävän naiserityisyyttä ja sitä, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa tarkasteltaisiin sukupuolistuneena ja rakenteellisena kysymyksenä. Tästä lähtökohdasta tasa-arvovaltuutettu olisi ministeriön mukaan luontevampi sijoituspaikka raportoijalle. Ministeriö viittasi esitysluonnoksen kohtaan, jossa mainitaan tasa-arvovaltuutetun seuraavan vihapuhetta ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan Suomessa osana sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisen seurantaa. Ministeriö totesi myös, että tasa-arvovaltuutettu nosti naisiin kohdistuvan väkivallan myös yhdeksi teemaksi vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle. Ministeriö totesi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä voitaisiin luontevasti nähdä osana tasa-arvovaltuutetun tasa-arvon edistämistehtävää. Ministeriö totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiala kattaa muut syrjintäperusteet paitsi sukupuolen, joka olisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan työn perusta. Tasa-arvovaltuutetun yhteydessä kytkös sukupuolten tasa-arvon asiantuntemukseen olisi ministeriön mukaan vahva. Ministeriö myös huomautti, ettei tasa-arvovaltuutetulla myöskään ole muita raportointivelvoitteita vastuullaan, toisin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla, jonka tehtäväkenttä on jo valmiiksi hyvin laaja. Ministeriö piti mahdollisena, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävät jäisivät vain pieneksi siivuksi laajassa tehtäväkentässä, ja piti resurssisyistä tehtävän sijoittaminen muualle kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulle perustelluna. Sosiaali- ja terveysministeriö kommentoi myös tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain esityksessä soveltamisalaa. Ministeriö totesi, että tasa-arvovaltuutetun kertomuksen mukaan sillä, että tasa-arvolakia ei sovelleta perheenjäsenten väliin tai muihin yksityiselämän piiriin kuuluviin suhteisiin, ei ole merkitystä, koska valtiolla katsotaan olevan velvollisuus torjua naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Valtion siis katsotaan syrjivän naisia, jos kansallinen lainsäädäntö ja viranomaiset eivät torju mahdollisimman tehokkaasti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa eli valtio laiminlyö huolellisuusvelvoitteensa. Ministeriö myös kuvasi yhdenvertaisuuslain soveltamisalaa ja totesi, että koska yhdenvertaisuuslaki ei kata sukupuoleen perustuvaa syrjintää, eikä lakia sovelleta perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan, esitysluonnoksessa ei tule riittävästi perustelluksi se, miksi raportoijan paras sijoituspaikka olisi yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteydessä. Ministeriön mukaan se, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo kokemusta kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävästä, ei ole riittävä peruste sille, että myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija tulisi sijoittaa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Synergiaetujakin todennäköisesti on, mutta raportoijan sijoituspaikka tulisi ministeriön mukaan miettiä tarkemmin kyseisen tehtävän lähtökohdista käsin.

Amnesty International Suomen osasto totesi olevan ymmärrettävää, että ihmiskaupparaportoijan yhteydessä omaksuttua mallia ja yhdenvertaisuusvaltuutetun osaamista halutaan uuden kansallisen raportointitehtävän yhteydessä hyödyntää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston etuna on järjestön mukaan myös moniperustaisten ja risteävien kysymysten tunnistaminen ja erityisosaaminen. Järjestö ilmoitti kuitenkin näkevänsä riskejä siinä, että esityksessä ehdotetaan säädet-

täväksi naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävä osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväkenttää. Järjestön näemyksen mukaan raportojan tehtävät saattaisivat istua paremmin joko Ihmisoikeuskeskuksen tai tasa-arvovaltuutetun tehtäväkenttään. Järjestö totesi, että naisiin kohdistuva väkivalta on laaja, vakava ihmisoikeusloukkaus ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Järjestö viittasi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon ja totesi, ettei valittu hallinnollinen ratkaisu tunnista raportojan tehtävän nais erityisyyttä eikä kiinnittymistä osaksi kansainvälis oikeudellista tasa-arvon ja syrjintäkiellon kaanonaa. Järjestö katsoi, ettei nyt esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sijaintipaikkana välttämättä tue raportojan tehtävän nais erityisyyttä. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden arviointi edellyttää järjestön mukaan muun muassa sukupuolivaikutusten arviointia ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon hyvää tuntemusta, mitä erityisosaamista on tasa-arvovaltuutetun toimistossa. Järjestö totesi, että naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmisoikeusongelma, mikä puoltaisi raportojan 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. Amnesty International Suomen osasto ry totesi, että Ihmisoikeuskeskus sijaintipaikkana mahdollistaisi myös läheisen sijoittamisen eduskuntaan nähden sekä kansainvälisen yhteistyön ja kiinnittymisen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen verkostoon.

Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen totesivat, että ehdotus siitä, että raportojan tehtävä annettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle, tuntuu oudolta, sillä naisiin kohdistuva väkivalta on tasa-arvo- ja syrjimättömyyskysymys, joka asemoituu paremmin tasa-arvovaltuutetun toimenkuvaan. Mikäli raportojan nimeämiseen päädytään, Nousiainen ja Pentikäinen ilmoittivat näkevänsä tasa-arvovaltuutetun toimiston sille temaattisesti järkevänä 'kotipesänä'. Ongelmana on kuitenkin heidän mukaansa se, että tasa-arvovaltuutetun toimivalta ei ulotu yksityisyyden piiriin kuuluviin asioihin, eli elämänalueelle, jossa naisiin kohdistuva väkivalta on yleistä. Tasa-arvovaltuutettu on myös perinteisesti katsonut, ettei naisiin kohdistuva väkivalta kuulu valtuutetun tehtäviin, vaikka naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuksien näkökulmasta määritellään sukupuoleen liittyväksi syrjinnäksi. Toisaalta kuitenkin ainakin seksuaalinen häirintä ja häirintä sukupuolen perusteella, jotka määritellään syrjinnäksi, kielletään tasa-arvolainlailla. Nousiainen ja Pentikäinen katsoivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävänä olisi raportoida myös ILO:n yleissopimuksen nro 190:n täytäntöönpanosta, joka keskittyy työelämän väkivaltaan ja häirintään, joka koskee merkittävällä tavalla naisia. Tästäkin näkökulmasta ehdotus NKV-raportojan sijoittamiseen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon on heidän mukaansa ongelmallinen, sillä työelämän syrjinnän kysymyksissä valvontatoimivalta kuuluu työturvallisuusviranomaisille, ei yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Nousiainen ja Pentikäisen mukaan työturvallisuusviranomaisilta puuttuu laajempi syrjintäasioiden ja naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksen tuntemus, mitä asiaa ei luonnoksessa hallituksen esitykseksi käsitellä lainkaan. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat, ettei yhdenvertaisuusvaltuutettu ole toimivaltainen, eikä sillä ole kokemusta sukupuolisyrjinnän valvonnassa, lukuun ottamatta niin sanottuja risteävän syrjinnän tilanteita. Toisaalta tasa-arvovaltuutetulla ei ole toimivaltaa moniperusteisen tai risteävän syrjinnän tapauksissa. Suomen nimenomaisten syrjintää valvovien viranomaisten tehokasta toimintaa vaikeuttaa Nousiainen ja Pentikäisen mukaan merkittävästi niiden toiminnan perusteisiin liittyvä epäselvyys ja epäjohdonmukaisuus. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat, että yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen on jo nyt liitetty useita erityisiä tehtäviä ja yksiköitä, ilman että kokonaisuuden mielekkyyttä on arvioitu. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen tehtäväkenttien ja toimivaltuuksien täsmentäminen olisi heidän mielestään ylipäänsä toivottavaa, ja erityisen tarpeen, jos naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävä suunnitellaan sijoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat myös, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on nykyisten tehtäviensä pohjalta vähän kokemusta raportojan tehtäviin kuuluvista asioista. He myös katsoivat, että nais erityisyyden korostaminen naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä saattaisi vaikeuttaa valtuutetun toimintaa muiden syrjintäperusteiden käsittelyn yhteydessä. He pitivät lisäksi riskinä sitä, että osana yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä kysymyksiä ei priorisoitaisi niiden vaatimalla tavalla. He katsoivat olevan vaikeaa nähdä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävän liittäminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan edistäisi kansallisen lainsäädännön toimivuuden seurantaa, uhrien oikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten veloitteiden toteutumista. Nousiainen ja Pentikäinen totesivat, että jos ei ole mahdollista täsmentää syrjintälainsäädäntöä valvovien valtuutettujen tehtäviä ja toimivaltaa, he näkisivät, että olisi luontevinta sijoittaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija Ihmisoikeuskeskuksen yhteyteen. Ihmisoikeuskeskus on jo tähänkin asti seurannut teemaa Suomessa ja raportoinut kysymyksestä kansainvälisille valvontaelimille. Nousiainen ja Pentikäisen mukaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevat lisätehtävät ovat luonteeltaan saman tyyppisiä kuin keskuksen jo tekemä ihmisoikeuksien valvonta- ja edistämistyö. He totesivat lisäksi, että osana Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota (NHRI), jossa on mukana myös eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus pystyy hyödyntämään oikeusasiamiehen kansliassa jo olevaa laajaa juridista osaamista ja kanslian kokoamaa tietoa.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, että esiteltyjen sijoitusvaihtoehtojen arviointi esitysluonnoksessa on jäänyt ohueksi. Apulaisoikeusasiamies totesi, että raportointia eduskunnalle ja kansainvälisille ihmisoikeusvalvontaelimille tekevät myös tasa-arvovaltuutettu ja Ihmisoikeuskeskus. Koska raportoinnin tehtävään keskeisesti liittyy nais erityisyyttä ja sukupuoleen kytkeytyviä ilmiöitä, olisi tehtävän antaminen tasa-arvovaltuutetulle ollut apulaisoikeusasiamiehen mukaan perusteltu. Apulaisoikeusasiamies totesi, että perus- ja ihmisoikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen liittyvien erityisviranomaisten kenttä on jo varsin hajanainen ja että eri toimijoiden erilaiset tehtävät ja toimivallat ovat vaikeasti hahmotettavissa. Apulaisoikeusasiamies ilmaisi käsityksensä, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoinnin tehtävän osoittaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle lisää myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän pirstaleisuutta entisestään. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tulisi vielä arvioida sekä raportoinnin tehtävän alaa että raportoinnin sijoituspaikkaa. Näillä on apulaisoikeusasiamiehen mukaan merkitystä myös siihen, hahmotetaanko naisiin kohdistuvan väkivallan ja perhe- tai lähisuhdeväkivallan vastaiset toimenpiteet yhdenvertaisuuskysymyksenä, tasa-arvokysymyksenä vai yleisenä perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksenä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovat viime vuosina olleet usean hallinnollisen selvityksen kohteena. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan yhtenä keskeisenä havaintona on ollut järjestelmän pirstaleisuus, ja vaikka rakenteita on osaltaan uudelleen järjestelty, järjestelmä rakentuu edelleenkin useiden varsin pienten, ja toimivallaltaan erilaisten toimijoiden varaan. Apulaisoikeusasiamies totesi, että Ihmisoikeuskeskusta perustettaessa oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen tavoitteena oli luoda sateenvarjonomainen instituutorakenne, jolla olisi synergia vaikutuksia silloisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kansallisen ihmisoikeusinstituution yhteinen tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisyleissopimusta, oikeusasiamiehen erityistehtävä YK:n kidutuksen vastaisena valvontaelimenä ja eduskunnan toivomuksesta oikeusasiamiehen erityistehtäväksi jo ennen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista asetettu lapsen oikeuksien valvonta ovat esimerkkejä sateenvarjonomainen rakenteen toiminnasta. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös kysymykseen raportointiviranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että raportoinnin sijoittamista Ihmisoikeuskeskukseen puoltaisi myös se, että eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen valtuuskunnasta muodostuvalla eduskuntaan kytköksissä olevalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä tunnustettu hallituksesta itsenäinen ja riippumaton asema. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että hallituksen toimenpiteiden arviointi tulee tapahtua mahdollisimman etäällä hallitukselle kuuluvasta toimeenpanovallasta. Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei esityksessä ole perusteltu sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun todetaan toimivan raportoinnin tehtävässä itsenäisesti ja riippumattomasti. Apulaisoikeusasiamies totesi, että itsenäisyydellä ja riippumattomuudella kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä viitataan usein YK:n yleiskokouksen hyväksymän päätöslauselman (United Nations General Assembly resolution 48/134) liitteissä niin kutsutuissa Pariisin periaatteissa kansallisille ihmisoikeusinstituutioille asetettuihin vaatimuksiin. Niissä edellytetään muun muassa, että kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on laajat kansallisella lailla määritellyt toimivaltuudet, ja että ne ovat mahdollisimman riippumattomia hallituksista. Apulaisoikeusasiamies totesi, että itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimusta kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden osalta arvioidaan säännöllisesti kansainvälisessä vertaisarviointiprosessissa YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston avustuksella. Lisäksi apulaisoikeusasiamies kuvasi EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä koskien unionin oikeudessa tarkoitettua, määrättyjä viranomaisia koskevaa itsenäisyysvaatimuksen sisältöä. Asiassa C-518/07 (EU:n komissio vs. Saksan liittotasavalta) EU-tuomioistuin totesi valtion valvonnan, oli se minkä luonteista hyvänsä, mahdollistavan lähtökohtaisesti sen, että asianomaisen osavaltion hallitus tai tämän hallituksen alainen hallintoelin vaikuttaa suoraan tai välillisesti valvontaviranomaisen päätöksiin tai tarvittaessa kumoaa ja korvaa nämä päätökset (kohta 32). Tuomioistuin myös korosti, että pelkästään riski siitä, että valtion valvovat viranomaiset voivat vaikuttaa poliittisesti valvontaviranomaisten päätöksiin, riittää estämään sen, että viimeksi mainitut voisivat suorittaa tehtävänsä itsenäisesti (kohta 36). Apulaisoikeusasiamies totesi, ettei pidä tarpeellisena arvioida yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta hallituksesta enemmälti. Apulaisoikeusasiamies totesi käsityksensä, että itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus olisi perustellumpi sijoitusvaihtoehto raportoinnille kuin valtioneuvostoon nimitys- ja budjettivallan sekä vuosittaisen valtioneuvostolle annettavan kertomusmenettelyn kautta hallitukseen kytköksissä oleva yhdenvertaisuusvaltuutettu. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan Ihmisoikeuskeskuksen valintaa raportoinnin sijoituspaikaksi puoltaisi myös se, että keskuksen laaja, kaikki perus- ja ihmisoikeudet kattava toimivalta kattaisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin rinnalla myös muut Istanbulin sopimuksen tarkoittamat väkivallan muodot. Apulaisoikeusasiamies totesi laajan toimivaltansa kattavan kaiken julkisen vallan käytön. Apulaisoikeusasiamies totesi Ihmisoikeuskeskuksen sijainnin oikeusasiamiehen kansliassa mahdollistavan tiiviin yhteistyön oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kanssa. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että raportoinnille osoitetut tehtävät olisivat samankaltaisia kuin Ihmisoikeuskeskukselle lailla määrätty tehtävät.

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI totesi esittäneensä hallituksen esityksen taustakeskusteluissa keväällä 2020 ja kuulemistilaisuudessa marraskuussa 2020 HEUNia potentiaalisena sijoituspaikkana ja että myös eräät muut tahot esittivät marraskuun kuulemistilaisuudessa HEUNia vaihtoehtoisena sijoituspaikkana. HEUNI viittasi hallituksen esityksen perusteluihin koskien HEUNia vaihtoehtoisena sijoituspaikkana ja totesi, että HEUNin näkemyksen mukaan tutkimuksellisuus olisi raportoinnin toiminnalle eduksi, sillä tutkittu tieto antaisi raportoinnille sitä taustatietoa mitä tehtävän hoitamisessa tarvitaan. HEUNI on tutkimus- ja kehittämisinstituutti, jonka tutkimus painottuu käytännönläheiseen ja viranomais- ja käytännön toimijoiden käyttöön annettavan hyödynnettävän tiedon tuottamiseen sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden kouluttamiseen ja käytäntöjen kehittämiseen. Esimerkkinä tästä HEUNI mainitsi kehittämänsä käsikirjan sosiaaliryöstäjille ja muille, jotka työssään kohtaavat sukupuolistunutta väkivaltaa kohdanneita pakolais- ja turvapaikanhakijataustaisia naisia. HEUNin näkemyksen mukaan sijaintipaikan hallinnollista ratkaisua voi lainsäädännöllä tarvittaessa muuttaa, eikä ”omaksuttu” tai olemassa oleva valmis hallinnollinen ratkaisu voi olla sijainnin edellytys. Siten kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportoinnin sijaintipaikkaa on edelleen HEUNin mukaan syytä arvioida, ja tasa-arvovaltuutetun, eduskunnan Ihmisoikeuskeskuksen ja myös mahdollisten muiden sijaintipaikkojen sopivuutta tarkastella syvällisemmin.

Monika-Naiset liitto ry katsoi, että naisiin kohdistuvan väkivallan sijaintipaikkaa on syytä arvioida uudelleen. Nyt esitetty sijaintipaikka yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ei järjestön mukaan välttämättä tue raportoinnin tehtävän naisriippuvuutta. Järjestön näkemyksen mukaan raportoinnin tehtävät saattaisivat sopia paremmin joko tasa-arvovaltuutetun toimiston, Ihmisoikeuskeskuksen, tai HEUNI - YK:n yhteydessä toimiva Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin yhteyteen.

Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry katsoi, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kyse ensisijaisesti sukupuolten epätasa-arvoon liittyvästä ongelmasta, jonka vuoksi järjestö piti perusteltuna raportoinnin tehtävän perustamista ja riittävien resurssien varmistamista ensisijaisesti tasa-arvovaltuutetun toimistoon. Järjestö katsoi, että se, että tasa-arvovaltuutettu seuraa vihapuhetta ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaan Suomessa osana sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisen seurantaan, tukee raportoinnin tehtävän sijoittumista osaksi tasa-arvovaltuutetun toimistoa. Mikäli tehtävä sijoitetaan osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää, herää järjestön mukaan kysymys, miten tasa-arvovaltuutetun tehtävän kuva sovitetaan yhteen uuden raportoinnin tehtävän kanssa. Järjestön mukaan on syytä valmistautua siihen, että EU:n velvoittava lainsäädäntö naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä lisääntyy tulevaisuudessa. Silloin toimivaltakysymys muuttuu järjestön mukaan entistä hankalammaksi, jos väkivaltaraportointi on sijoitettu eri viranomaisen tehtäväksi kuin naisiin kohdistuvan syrjinnän valvonta. Järjestön mukaan on kuitenkin välttämätöntä, että tasa-arvovaltuutetun toimiston määrärahoja korotetaan riittävälle tasolle, ottaen huomioon uuden tehtävän tuomat välilliset kustannukset. Järjestö myös totesi, että CEDAW-komitea ja Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa valvova GREVIO asiantuntijaryhmä tekevät yhteistyötä tasa-arvovaltuutetun kanssa arvioidessaan Suomen toimia sopimusvelvoitteiden noudattamisessa. Järjestö piti tärkeänä, että mikäli naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä sijoittuu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin ja yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee tiivistä yhteistyötä tasa-arvovaltuutetun kanssa. Lisäksi järjestö piti tärkeänä varmistaa tasa-arvovaltuutetun riittävät resurssit naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä.

Ihmisoikeuskeskus katsoi, ettei ehdotettu ratkaisu, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetulle säädettäisiin uusi tehtävä, vaikuta perustellulta. Ihmisoikeuskeskus kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että raportoinnin olisi esityksen mukaan itsenäinen ja riippumaton. Ihmisoikeuskeskus totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu kuten muutkin erityisvaltuutetut, on valtioneuvoston nimittämä, toimii oikeusministeriön hallinnollisessa yhteydessä ja on oikeusministeriön budjettiluokassa ja tulosohjauksessa. Ihmisoikeuskeskus totesi, että valtuutettu jakaisi esityksen mukaan tehtävät valtioneuvoston asettaman ja pääasiassa ministeriöiden ja muiden viranomaisten virkamiehistä koostuvan NAPE-toimikunnan kanssa. Ihmisoikeuskeskus katsoi olevan perusteltua kysyä, miten itsenäisesti ja riippumattomasti raportoinnin tosiasiallisesti pystyisi toimimaan. Ihmisoikeuskeskus totesi, että raportoinnin Istanbulin sopimukseen liittyvissä tehtävissä seurannan ja arvioinnin osalta tulisi huomioida toimijan itsenäisyys ja riippumattomuus, kuten GREVIO-asiantuntijakomitea on todennut vuonna 2019 Suomea koskevassa raportissaan (GREVIO/Inf(2019)9) sekä uudelleen vuonna 2020 yleisessä toimintaraportissaan. Ihmisoikeuskeskus totesi myös, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on monia eri tehtäviä ja katsoi, että ydintehtävä, yhdenvertaisuuslain toteutumisen valvominen, on vaarassa jäädä katveeseen. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että on myös olemassa todellinen riski, että nyt perustettavan uuden tehtävän rooli jäisi yhdeksi pieneksi osaksi kokonaisuutta eikä saisi tarvitsemaansa huomiota. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan esityksen perusteluissa ei riittävästi perustella, miksi tasa-arvovaltuutettu, Ihmisoikeuskeskus tai HEUNI eivät soveltuisi raportoinnin tehtävään, ja piti esitystä tältä osin puutteellisena. Ihmisoikeuskeskus viittasi esityksen kuvaukseen eri maiden vastaavista toimijoista ja totesi yleiskuvan näistä olevan, että

kaikki toimijat ovat sukupuolten tasa-arvoon liittyvää työtä tekeviä ja siihen erikoistuneita tahoja. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että perustelu sille, ettei tehtävää ole esitetty Ihmisoikeuskeskukselle, vaikuttaa ontuvalta ja se, miksi ihmisoikeuskaupparaportoinnin malli olisi se sopivin, jää esityksestä epäselväksi. Ihmisoikeuskeskus totesi, että Ihmisoikeuskeskus on asiantuntijavirasto ja osa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota, joka täyttää YK:n Pariisin periaatteiden vaatimukset sekä itsenäisyydestä että riippumattomuudesta. Ihmisoikeuskeskus totesi tehtävänänsä olevan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista muun muassa seuraamalla kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista Suomessa, osallistumalla määräaikaisraportointiin ja seuraamalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden kansainvälisten sopimusvalvontaelinten antamien Suomea koskevien suositusten, päätelmien, tuomioiden ja muiden ratkaisujen täytäntöönpanoa. Ihmisoikeuskeskus totesi edistävänsä erityisesti ihmisoikeusvaltuuskuntansa, jossa kaikki erityisvaltuutetut sekä ylimmät laillisuusvalvojat ovat virkansa puolesta jäseninä, kautta toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Ihmisoikeuskeskus totesi, että sillä on olemassa hyvät valmiudet, toimintamalli ja verkostot, joita voitaisiin helposti laajentaa ja hyödyntää raportoinnin tehtävän hoitamiseen. Tätä toimintamallia ja verkostoa on Ihmisoikeuskeskuksessa hyödynnetty jo kahden uuden ja laajan tehtäväkokonaisuuden osalta oikeuksien toteutumisen seurantaan ja edistämiseen. Ihmisoikeuskeskus mainitsi, että sillä on vuodesta 2016 alkaen ollut erityinen laissa säädetty tehtävä toimia yhdessä oikeusasiamiehen ja valtuuskunnan kanssa YK:n vammaissopimuksen kansallisena rakenteena ja vuodesta 2019 alkaen yhteinen voimakas painotus oikeusasiamiehen kanssa ikääntyneiden oikeuksien seurannassa ja edistämisestä, johon saatiin myös merkittävä lisäresurssi eduskunnalta, yhteensä 5 pysyvää virkaa. Ihmisoikeuskeskus myös totesi tehneensä perustamisestaan lähtien vahvasti työtä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan monin eri tavoin, ja mainitsi tässä työssä eri tilaisuuksien järjestämisen, lausuntojen antamisen eri seurantaprosesseissa, vierailujen järjestämisen sekä osallistumisen työryhmiin ja kuulemistilaisuuksiin. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus mainitsi, että Ihmisoikeusvaltuuskunta on useaan otteeseen keskustellut teemasta ja antanut suosituksia ja kaksi kannanottoa, myös hallitusohjelmaneuvoitteluihin ja aivan tuoreeltaan tammikuussa 2021 pandemian vaikutuksesta naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Ihmisoikeuskeskus totesi, että sillä on pitkä kokemus ja vahva osaaminen seuranta- ja raportointityöstä muun muassa YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten osalta ja jatkuvaa ja tiivistä yhteistyötä EU:n perusoikeusviraston kanssa, joka on keskeinen tutkimustiedon tuottaja perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Ihmisoikeuskeskus myös mainitsi osallistuneensa laajasti kotimaisiin ja kansainvälisiin raportointiprosesseihin perus- ja ihmisoikeuksista, saaden säännöllisesti näkemyksiään muun muassa sopimusvalvontaelinten valtiolle antamiin suosituksiin. Ihmisoikeuskeskus totesi, että seuranta on sen keskeinen lakisääteinen tehtävä ja se on ainoa perus- ja ihmisoikeustoimija Suomessa, joka kehittää seurantaa systemaattisesti. Ihmisoikeuskeskus mainitsi, että uusi systemaattisen seurannan mahdollistava alusta ja työprosessit otetaan täysimääräisesti käyttöön vuoden 2021 kuluessa ja että naisiin kohdistuva väkivalta on mukana seurannan kohteena. Ihmisoikeuskeskus totesi lisäksi YK:n vammaisyleissopimuksen osalta, sopimus edellyttää, että yksi tai useampi riippumaton taho huolehtii sopimukseen liittyvästä tiedottamisesta, kouluttamisesta ja muusta edistämistoiminnasta, ja että tuon tahon tai näiden tahojen tehtävänä on seurata yleissopimuksen toimeenpanoa ja laatia aloitteita ja selvityksiä, joissa arvioidaan sitä, toteutuvatko sopimuksen sisältämät oikeudet. Ihmisoikeuskeskus totesi, että nämä tehtävät on aikoinaan katsottu sijoittuvan luontevasti Ihmisoikeuskeskuksen laajaan tehtäväkuvaaan ja että nämä tehtävät vastaavat Istanbulin sopimuksen 10 artiklan määrittelemiä nyt raportoinnille esitettyjä tehtäviä. Ihmisoikeuskeskus totesi, että toisin kuin nykyiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut, Ihmisoikeuskeskus ei toiminnassaan ole rajattu yksityisten tahojen kanssa toimimisen ulkopuolelle. Ihmisoikeuskeskus mainitsi perustamisestaan edeltävän hallituksen esityksen (205/2010), jonka perusteluissa todetaan, että ”Ihmisoikeuskeskus voisi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin.” Ihmisoikeuskeskus myös totesi, että Ihmisoikeuskeskuksen yleinen ihmisoikeuksien seuranta- ja edistämistehtävä, mukaan lukien vammaisten henkilöiden oikeuksien erityistehävä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiminen tarjoavat merkittävän synergiaedun tehtävän suorittamiseen. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että myös nyt esitetty tehtävä edellyttää eri viranomaisien toiminnan kattavaa valvontaa ja mahdollisuutta käsitellä yksittäisiä tapauksia, jotka kumpikin ovat oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvia tehtäviä. Ihmisoikeuskeskus totesi, että tällä hetkellä vireillä oleva työnjakolaki oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta tulee entisestään korostamaan oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamista ja sen erikoistumista esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaisien ja poliisin toiminnan valvontaan, jotka ovat aivan keskeisiä viranomaisia myös naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa. Ihmisoikeuskeskus katsoi, että sen lakisääteiset tehtävät, naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön liittyvä kokemus, tutkimus-, selvitys- ja koulutustoiminta, vakiintunut yhteistyö tutkimuslaitosten ja tutkijoiden kanssa, keskuksen riippumaton asema sekä sijainti eduskunnassa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä puoltaisivat perustellusti uuden toimijan perustamista Ihmisoikeuskeskuksen yhteyteen.

Miesjärjestöjen Keskusliitto MJKL ry totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään, ja katsoi, että tästä syystä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei voi toimia

vain naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnista. Sen sijaan järjestö katsoi, että jos toimenkuvaksi kirjataan suomalaisen väkivallan raportointi ja raportoinnissa huomioidaan naisiin, miehiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta, voisi tehtävä istua hyvin yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Myös Miessakit ry katsoi, että koska yhdenvertaisuusvaltuutettu on ”itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka edistää yhdenvertaisuutta ja puuttuu syrjintään”, voisi Suomessa tapahtuvasta väkivallasta raportointi soveltaa osaksi tämän tehtäviä, mutta vain naisiin kohdistuvasta väkivallasta raportointi ei yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävään sovi.

Tasa-arvovaltuutettu totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan, mistä on etua myös raportointi tehtävässä risteävien tilanteiden seurannassa.

Maahanmuuttovirasto totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on jo kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävä ja mandaatti. Ihmiskauppa kohdistuu usein naisiin ja tyttöihin ja voidaan mieltää kokonaisuudessaan yhdeksi naisiin kohdistuvan väkivallan muodoksi tai ainakin niin, että ihmiskauppaan voi sisältyä myös naisiin kohdistuvan väkivallan elementtejä. Maahanmuuttovirasto totesi, että ihmiskauppa on ilmiönä hyvin monimuotoinen ja käsittää erilaisia hyväksikäyttötarkoituksia. Maahanmuuttoviraston mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän näkökulmasta katsottuna voi olla, että ihmiskaupparaportoinnin tehtävät ja ehdotetun naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävät voivat mennä osin myös päällekkäin ja limittäin. Maahanmuuttovirasto totesi, ettei se näe, että sinällään tämä tai mikään muukaan seikka olisi esteenä tai puoltaisi sitä, ettei ehdotettua naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävää tulisi perustaa tai antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

3.4 Muut huomiot tehtävästä

3.4.1 Resurssit

Useat lausunnonantajat totesivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnille on varattava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Osa lausunnonantajista myös ilmoitti pitävänsä esitettyä määrärahaa riittämättömänä (THL, Naisjärjestöjen Keskusliitto,).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL totesi, että jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin keräämää ja tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä sekä väkivallan uhrien oikeuksien turvaamisessa, tulisi raportoinnille osoittaa riittävät resurssit asianmukaisten tutkimusten ja selvitysten teettämiseen. THL ilmoitti pitävänsä esityksessä arvioitua 200 000 euron määrärahaa sekä henkilö- että toimintamenoihin raportointia seuranta-tehtävien laajuus ja vaikuttavuusnäkökulma huomioiden riittämättömänä.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y katsoi, ettei esitetty määräraha ole riittävä siihen nähden, että valtuutetun tulee voida järjestön näkemyksen mukaisesti antaa oikeudellista neuvontaa ja erityisissä tilanteissa antaa uhreille oikeusapua. Järjestö edellytti, että esitettyä 200 000 euron määrärahaa korotetaan riittävällä tavalla, jotta oikeudellinen neuvonta ja uhrien avustaminen erityisissä tilanteissa mahdollistuu. Järjestö totesi, että tehtävää perustettaessa on otettava huomioon valtuutettujen, erityisesti tasa-arvovaltuutetun toimiston, tilanne ja kehitys tulevaisuudessa. Naisjärjestöjen Keskusliitto totesi useita kertoja huomauttaneensa tasa-arvovaltuutetun toimiston riittämättömistä resursseista sille annettuihin tehtäviin nähden.

Professori Merja Laitinen, tutkijatohtori Anna Nikupeteri, apulaisprofessori Mirva Lohiniva-Kerkelä ja yliopistonlehtori Arto Kauppi Lapin yliopistosta esittivät huolensa yhdenvertaisuusvaltuutetun resursseista toimia olemassa olevien tehtävien lisäksi myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnista. He totesivat, että vaikka yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävässä ihmiskaupparaportoinnista on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja hän on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt moniin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävien kannalta tärkeisiin asioihin, vaatii kansainvälisen sopimusten mukainen naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi ja sopimusten taustalla olevien perimmäisten tavoitteiden toteutuminen merkittävää työpanosta ja verkostoitumista eri sektoreiden toimijoiden järjestöjen, viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. He pitivät esitettyä määrärahaa tehtävään laajuuteen suhteutettuna ehdottomana miniminä.

Laitinen, Nikupeteri, Lohiniva-Kerkelä ja Kauppi totesivat, että arviointiin liittyviä tehtäviä voisi toteuttaa myös erillisrahoitteisina ulkopuolisina tutkimuksina.

Amnesty International Suomen osasto ry totesi resurssikysymyksen olevan raportoinnin kohdalla keskeinen. Järjestö painotti, että raportoinnin on saatava käyttöönsä riittävä henkilöstö ja rahoitus, jotta kansallisia toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja torjutaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, voidaan arvioida tarvittavalla syvyydellä, tehokkuudella ja tarkkuudella. Järjestö ilmoitti pitävänsä esitystä, jossa 200 000 euron määräraha kattaisi sekä henkilö- että toimintamenot, täysin riittämättömänä. Järjestön mukaan tehtävän laajuuden ja vaativuuden huomioon ottaen on välttämätöntä saada merkittävästi enemmän henkilöstöä ja rahoitusta aloitusvaiheeseen, ja tarvittaessa kasvattaa resursseja toiminnan vakiintuessa.

Monika-Naiset liitto ry totesi, että raportoinnin tehtävän perustamisessa on varmistettava riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi. Järjestö ilmoitti pitävänsä esityksessä arvioitua 200 000 euron määrärahaa raportoinnin henkilö- ja toimintamenoihin tehtävän laajuuteen nähden riittämättömänä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan NAPEn pääsihteeri Taina Riski totesi, että Istanbulin sopimuksen selitysosassa kuvaillaan 10 artiklan edellyttämän arviointitehtävän perustuvan toimintaperiaatteiden tai toimien tieteelliseen arviointiin, jotta voidaan arvioida, täyttävätkö toimet tarkoituksensa ja uhrien tarpeet ja paljastavatko toimet tahattomia seurauksia. Riski totesi, että arviointi edellyttää vankkaa hallinnollista ja väestöpohjaista tietoa, jota sopimuksen 11 artikla velvoittaa yleissopimuksen osapuolet keräämään. Riski huomautti, että 10 artiklan mukainen tutkimukseen perustuva arviointi edellyttää riittäviä resursseja, mihin esityksessä arvioitu määräraha henkilö- ja toimintamenoihin ei kykene vastaamaan.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että raportoinnin tehtäväksi kaavailtu naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi vain yhden viran turvin herättää kysymyksen siitä, millä yksityiskohtaisuuden tasolla tehtävää on mahdollista toteuttaa.

Ihmisoikeusliitto ry katsoi, että raportoinnin tehtävä on naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyden ja moninaisuuden sekä raportoinnin laajan tehtävänkuvan vuoksi erittäin haasteellinen yhden henkilön hoidettavaksi, myös osana isompaa organisaatiota. Järjestö totesi, että tehtävän hoitamiseksi tulee taata riittävät henkilö- ja muut resurssit. Käytännössä tehtävän hoitaminen vaikuttavalla tavalla, kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ja kohderyhmät huomioiden, edellyttää järjestön mukaan vähintään kahta kokopäiväistä asiantuntijaa, minkä lisäksi resursseja tulee varata hallinnolle.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira toi esiin huolensa siitä, saako raportoinnin tehtävä määrällisesti riittävät ja erityisosaamisen huomioon ottavat resurssit. Tehtävän hoitamiseksi on Valviran mukaan keskeistä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että naisiin kohdistuva väkivalta on suomalaisessa yhteiskunnassa laaja ja syvälle juurtunut ongelma ja huomattavasti esimerkiksi ihmiskauppaa yleisempi ilmiö. Siksi sen tilanteen ja kehityksen arvioiminen edellyttää ministeriön mukaan riittäviä resursseja, niin henkilö- kuin toimintaresurssejakin. Siten on ministeriön mukaan tärkeää varmistaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnilla on riittävät resurssit sijaintipaikasta riippumatta. Resursseja tarvitaan ministeriön mukaan myös selvitysten teettämiseen naisiin kohdistuvan väkivallan eri ulottuvuuksista ja väkivallan torjumiseksi. Ministeriö katsoi olevan syytä arvioida, onko esityksessä ehdotettu resurssi riittävä tehtävien hoitamiseksi.

Opetushallitus totesi, että raportoinnin tehtävän perustamisessa tulee huomioida riittävät resurssit tehtävän hoitamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia voi tehtävässään saada sellaista tietoa, että siitä on hyötyä väkivallan vastaisessa työssä ja uhrien oikeuksien turvaamisessa ja muutoin toimia Istanbulin sopimuksessa tarkoitettulla tavalla, tulee raportoinnille osoittaa riittävät resurssit.

Opetus- ja kulttuuriministeriö totesi, että luonnoksessa esitetty naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtäväkenttä on hyvin laaja. Ministeriö totesi, että uuden lainsäädännön myötä tulee varmistua siitä, että raportoinnin tehtäviä varten on varattu riittävä määräraha valtiontalouden kehyksiin.

Euroopan kriminaalipoliittinen instituutti HEUNI totesi, että jotta raportoijan tehtävä olisi mahdollisimman vaikuttava, edellytetään riittäviä resursseja, mukaan lukien vaikuttamistyöhön ja viestintään.

Emeritaprofessori Kevät Nousiainen ja oikeustieteen tohtori Merja Pentikäinen totesivat, että kansainväliset velvoitteet ulottuvat hyvin laajalle ja että seuranta kattaa rikosoikeuden, prosessioikeuden sekä uhrien auttamisohjelmien ja väkivallan ehkäisyyn tähtäävät toimet. Nousiainen ja Pentikäinen huomauttivat, että vaikka raportoija ei antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa, oikeusavun saatavuuden seuranta kuuluisi raportoijan tehtäviin, ja että tämä edellyttää riittäviä resursseja.

Ihmisoikeuskeskus totesi, että esityksessä mainitun rahoituksen riittävyys riippuu raportoijalle säädetyistä tehtävistä ja myös siitä, mihin kontekstiin toiminta sijoittuu. Ihmisoikeuskeskus kertoi kokemuksensa olevan, että jo kahdella asiantuntevalla substanssivirkamiehellä (vrt. Ihmisoikeuskeskuksen kaksi uutta virkaa vuonna 2019 ikääntyneiden oikeuksien edistämiseen) on mahdollista saada hyviä tuloksia aikaan, kun tehtävät sijoittuvat kokonaisuuteen, jossa muut toiminnot tukevat kyseessä olevan tehtävän hoitamista ja yhteistyö toimii kaikkien asian kannalta relevanttien tahojen kanssa. Asiantuntijoiden lisäksi tarvitaan Ihmisoikeuskeskuksen mukaan rahaa tutkimuksiin ja selvityksiin, viestintään ja yleisiin toiminnan kuluihin, esimerkiksi käännöksiin eri kielille.

Valtiovarainministeriö totesi, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamiseen ja hoitamiseen on julkisen talouden suunnitelmassa varattu vuotuisena rahoituksena 200 000 euroa vuodesta 2021 alkaen. Ministeriö totesi, että tehtävästä aiheutuvat kustannukset on katettava julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

3.4.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän edellyttämä asiantuntemus

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä vaadittavaan erityisosaamiseen. Useissa lausunnoissa todettiin, että raportoijalla tulisi olla erityisosaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen erityispiirteistä. Tämän lisäksi seikkoina, joista raportoijalla tulisi olla asiantuntemusta, lausunnoissa mainittiin eri ryhmien kokeman väkivallan ja sen uhan sekä tuen tarpeiden erityispiirteet, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvät oikeudelliset ja sosiaaliset kysymykset, palvelujärjestelmä ja sen toimivuus, turvallisuuden edistämiseen liittyvä poikkihallinnollinen yhteistyö, kansainväliset velvoitteet sekä eri toimijoiden yhteistyö ja vastuunjako.

Ihmisoikeusliitto ry totesi, että eri ryhmien kokeman väkivallan ja sen uhan sekä tuen tarpeiden erityispiirteiden ymmärtämiseksi raportoijalla tulee olla riittävän monipuolinen asiantuntemus, jotta hän pystyy arvioimaan viranomaispalvelujen kattavuutta ja laatua sekä lainsäädännön riittävyttä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta ja sen erityispiirteet vaativat erityisosaamista, joka edellyttää myös koulutusta ja kokemusta aihepiiriin liittyvien seikkojen käsittelystä. Tästä syystä Istanbulin sopimus velvoittaa sopimusosapuolet esimerkiksi järjestämään lainkäyttöhenkilöstölle asiaan liittyvää koulutusta. Näin ollen myös raportoijalla tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan olla laaja tuntemus naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvistä muun muassa oikeudellisista, sosiaalisista ja auttamisjärjestelmän toimivuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä erotuksena muusta väkivallasta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL totesi, että valtaosa Istanbulin sopimuksen artikloista koskee väkivallan ennaltaehkäisyä sekä uhrien suojelua ja tukea, minkä vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala on keskeisin naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan toimija. THL arvioi, että raportoijan tulisi tuntea erityisen kattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ja väkivaltaan liittyvät erityispalvelut sekä laajempi turvallisuuden edistämiseen liittyvä poikkihallinnollinen yhteistyö, jotta raportoija voisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan edellyttämällä tavalla yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyen sekä seurata ja arvioida väkivallan vastaisten toimenpiteiden toimeenpanoa. THL katsoi, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla voi aiemmista tehtävistään johden katsoa olevan tällaista vaativaa ja erityistä substanssiosaamista.

Naisjärjestöjen Keskusliitto– Kvinnoorganisationernas Centralförbund r.y katsoi, että raportoijalla tulee olla vahva asiantuntemus naisiin kohdistuvasta väkivallasta sukupuolistuneena ilmiönä sekä siihen liittyvistä kansainvälisistä velvoitteista. Järjestö totesi, että raportoijan tulee ymmärtää naisiin kohdistuvan väkivallan tyypilliset piirteet ja eri muodot,

naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeusongelmana, naisiin kohdistuvana syrjintänä ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvänä asiana sekä uhrien oikeusturvaan liittyvät ongelmat ja suomalaisen lainsäädännön puutteet.

Amnesty International Suomen osasto ry ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että raportojalla on ymmärrys siitä, että naisiin kohdistuva väkivalta ei ole jatkumo, vaan pikemminkin pyramidi, jossa arkipäiväistyneet ”lievät” teot luovat pohjan naisurimmille. Myös ymmärrys eri verkostojen, järjestöjen, valtuutettujen ja muiden viranomaisten keskinäisestä ja usein epäselvästä vastuunjaosta on järjestön mukaan välttämätöntä.

3.4.3 Muut huomiot

Muina huomioina lausunnonantajat kiinnittivät huomiota muun muassa esityksen perusteluiden kuvaukseen lainsäädännöstä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä eri maiden käytännöistä, paikallistason huomioimiseen raportoin työssä sekä yhteistyöhön eri tahojen kanssa.

Invalidiliitto ry huomautti YK:n vammaissopimuksen artiklan 31 (Tilastot ja tiedonkeruu) edellyttävän sopimuspuolilta sitoutumista kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän yleissopimuksen soveltamiseksi. Invalidiliitto ry katsoi, että vaikka lakiesitys koskee nais erityisiä oikeuksia, vammaisten miesten ja poikien kokemasta väkivallasta erityisesti läheissuhteissa tarvitaan kattava selvitys, koska kysymys on ollut tabu. Järjestö totesi, että Istanbulin sopimus koskee myös miehiä siltä osin, kun kyse on perhe- tai lähisuhdeväkivallasta. Invalidiliitto ry totesi lisäksi, koskien lakiesityksessä kuvattuja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäviä, ettei sukupuoli ole yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon alainen itsenäinen oikeusperuste, vaan voi tulla sovellettavaksi samanaikaisesti vain jonkun muun laissa mainitun syrjintäperusteen kanssa eli niin sanotussa moniperusteisen syrjinnän tilanteessa. Invalidiliitto ry myös totesi lakiesityksestä käyvän ilmi, että Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE:ssa on myös edustaja sosiaali- ja terveysministeriöstä, ja esitti, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä olevasta Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnasta (VANE) valitaan edustaja NAPE:en, koska vammaisten henkilöiden kokemaan väkivaltaan liittyy omia erityiskysymyksiä. Järjestö mainitsi, että VANE koordinoi hallinnon sisäisesti YK:n vammaissopimuksen toimeenpanoa.

Tasa-arvovaltuutettu mainitsi launnonossaan YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean eli CEDAW-komitean kiinnittäneen huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksiin Suomessa jo Suomen ensimmäisestä määräaikaisraportista lähtien. Tasa-arvovaltuutettu mainitsi CEDAW-komitean käsitelleen kahta Suomea vastaan tehtyä yksilövalitusta, jotka molemmat koskivat naisiin kohdistuvaa väkivaltaa (Communication No. 103/2016, Communication No. 111/2017). Tasa-arvovaltuutettu totesi, että valtion velvollisuus suojella naisia tehokkaasti väkivallalta, mukaan lukien parisuhde- ja seksuaaliselta väkivallalta, korostuu vakavan väkivallan tapauksissa, mikä vastuu on todettu YK:n naisten syrjinnän vastaisessa sopimuksessa ja CEDAW-komitean yleissuosituksissa no. 19 ja 31, sekä Istanbulin sopimuksen 5 artiklassa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on todennut viimeksi syyskuussa 2020 tapauksessa Kotilainen & others v. Finland (no. 62439/12), että viranomaisilla on aktiivinen toimintavelvoite arvioidessaan riskiä ja uhkaa liittyen jokaisen oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota esityksen kohdassa 2.1. käsiteltyihin esitykseen liittyviin perusoikeussäännöksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön ja totesi, että perustuslaista mainitaan yhdenvertaisuutta turvaava 6 §. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että kun kuitenkin naisiin kohdistuvalla väkivallalla ja perheväkivallalla ja niiden seurauksilla on ilmi selvät liittymäkohdat myös ainakin perustuslain 7 §:ään (oikeus henkeen), 10 §:ään (oikeus yksityisyyteen), 19 §:ään (oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon) ja 21 §:ään (oikeusturva), ja kun esityksellä on tarkoitus perustuslain 22 §:n mukaisesti osaltaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, olisi ehdotusten merkitystä perusoikeuksien kannalta arvioitava laajemmin hallituksen esityksessä. Lisäksi apulaisoikeusasiamies totesi pitävänsä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käsittelyä esityksessä jossain määrin vaikeasti hahmottuvana, mikä johtui apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan siitä, että esityksen ihmisoikeuskytkösten esittely aloitetaan syrjinnän kieltämistä koskevista määräyksistä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaikka syrjintä liittyy olennaisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ilmiönä ja voi liittyä laajemminkin lähisuhdeväkivaltaan, väkivalta on sitä yleisempi perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus, minkä vuoksi asiaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden esittämisyjärjestystä tulisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä vielä harkita.

Ulkoministeriö totesi, että oikeusministeriön 5.11.2020 järjestämässä kuulemistilaisuudessa annettiin kuulemistilaisuuteen kutsutuille mahdollisuus myös kirjallisten huomioiden esittämiseen, mikä ei ilmene luonnoksesta. Ulkoministeriö totesi toimittaneensa kirjallisia huomioita asiassa 13.11.2020 päivättyllä lausunolla. Lisäksi ulkoministeriö esitti, että

asian jatkovalmistelussa selvitetään, onko muiden valtioiden ratkaisuihin erityisesti Istanbulin sopimuksen 10 artiklan täytäntöönpanemiseksi tapahtunut kehitystä, ja avattava mahdollisesti toteutettuja ratkaisuja.

Suomen Kuntaliitto ry ilmoitti näkevänsä erityisen tärkeänä, että väkivaltaa ehkäiseviin toimenpiteisiin varataan riittävästi resursseja ja niitä toteutetaan ripeästi ja monipuolisesti. Tämä koskee Kuntaliiton mukaan myös väkivallan ehkäisyyn käytettävää moniammatillista työtä, koulutusta sekä maahanmuuttajanaisten ja tyttöjen tukemista sekä sosiaali- ja terveystoimen osaamisen kehittämistä. Kuntaliitto totesi, että paikallistasolle olisi kaikkialla turvattava riittävästi voimavaroja väkivallan ehkäisyyn toimenpiteisiin, kuten moniammatilliseen työhön sekä palveluissa toimivan henkilöstön osaamisen kehittämiseen.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri totesi, että lain valmistelussa ja toimeenpanossa on hyvin tärkeää huomioida myös alueellinen tasavertaisuus Suomessa niin, että kaikkien maakuntien tarpeet tulee huomioitua. Lisäksi sairaanhoitopiiri kiinnitti huomiota esityksen perusteluissa olleeseen kirjoitusvirheeseen.

Ihmisoikeuskeskus totesi koskien esityksessä kuvattuja esimerkkejä muiden maiden käytännöstä, ettei esityksessä mainita sitä, että Saksassa naisiin kohdistuvan väkivallan ja Istanbulin sopimuksen seuranta- ja raportointitehtävää ollaan perustamassa Saksan kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Ihmisoikeuskeskuksen mukaan Saksan mallin lähtökohtana on, että Istanbulin sopimus on ihmisoikeussopimus, joka edellyttää riippumatonta seurantarakennetta, jolloin Pariisin periaatteet täyttävä kansallinen ihmisoikeusinstituutio on luonnollinen ehdokas tällaiseksi toimijaksi. Kyse on Ihmisoikeuskeskuksen mukaan Saksan instituutin laajasta ihmisoikeusmandaatista ja kansainvälisen sopimuksen kansallisen toimeenpanon seurannasta osana sitä.

Timo Lehtonen katsoi, että esityksen myötä yhdenvertaisuusvaltuutetun nimikkeestä tulee harhaanjohtava. Jos tarkoitus on ajaa erilaisten vähemmistöjen asiaa, oikeampi nimike olisi Lehtosen mukaan entinen vähemmistövaltuutettu, ja jos toimijalla on nais erityinen näkökulma, oikeampi nimike olisi Lehtosen mielestä naisasiavaltuutettu. Lehtonen myös arvosteli esitysluonnosta muun muassa katsoen, että poliittinen ohjaus on sitonut lainvalmistelua ja että luonnoksen perustelut on kirjoitettu niin, että ne johtavat haluttuun lopputulokseen. Lehtonen piti esityksen perusteluja yksipuolisina ja katsoi niiden edustavan vain naisnäkökulmaa. Lehtonen myös katsoi, että luonnoksessa esitetään ideologisia väitteitä tosiasioina ja hämärretään ja vääristellään käsitteitä. Lehtonen myös arvosteli lausuntopyyntönsä jakelua, joka oli hänen mielestään vinoutunut, ja katsoi, että tämä tulisi huomioida lausuntoja käsiteltäessä. Hän kiinnitti huomiota muun muassa lausuntopyyntönsä saaneiden henkilöiden sukupuoleen sekä lausuntopyyntönsä saaneisiin järjestöihin, joissa katsoi naisliikkeellä olevan vahva asema.

Jasmiina Jokinen