

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, 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 käsitelisi 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

1.2 Valmistelu

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

Valmistelusta järjestettiin 5.11.2020 kuulemistilaisuus, johon kutsuttiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan perehtyneitä viranomaisia, järjestöjä ja muita toimijoita, ministeriöitä, oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettuja, Ihmisoikeuskeskus, järjestöjä ja tutkijoita. Tilaisuuteen osallistui noin 30-40 henkilöä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros...

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

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain säännökset ja kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn

perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattavan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja, edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta, osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

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

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

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

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit

Yhdistyneet kansakunnat

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

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

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

CEDAW-sopimuksen noudattamista ja täytäntöönpanoa valvoo CEDAW-sopimuksella perustettu naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW-komitea). CEDAW-komitea on todennut yleissuosituksessaan nro. 12 vuonna 1989 (asiakirjassa A/44/38), että CEDAW-sopimus

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

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

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

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

Naisiin kohdistuvan väkivallan poistaminen kuuluu myös vuonna 1995 naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa annettuun Pekingin toimintaohjelmaan. Toimintaohjelman

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

Kansainvälinen työjärjestö

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

Euroopan neuvosto

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

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

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) 16 artikla turvaa perheen oikeuden sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Peruskirjan noudattamista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut muun muassa, että 16 artiklaa sovelletaan kaikkeen perheväkivaltaan ja asettaa tähän liittyen valtioille positiivisia toimintavelvoitteita. Tämän johdosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi, saavatko naiset suojelua sekä lain että käytännön tasolla ja on pyytänyt valtioita raportoimaan tästä. (Conclusions 2006, Interpretative Statement on Article 16, 2006_Ob_1-5/Ob/EN).

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

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

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

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

Selitysmuistiossa todetaan lisäksi muun muassa, että toimielimen tehtävien tarkoituksena on varmistaa, että täytäntöönpanotoimet on sovitettu hyvin yhteen ja tehdään yhteisesti kaikkien tahojen toimesta. Toimielimelle tai toimielimille annettu seurantatehtävä on rajattu käsittämään sen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön kansallisesti ja/tai alueellisesti ja paikallisesti. Se ei käsitä sopimuksen noudattamisen kokonaisvaltaista seurantaa, mikä tehtävä on annettu sopimuksella perustetulle seurantajärjestelmälle (naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) ja osapuolten komitea). Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa

sekä tahattomien seurauksien löytämiseksi. Tämä edellyttää vankkoja hallinnollisia tietoja ja väestötietoja, mitä sopimuksen 11 artikla edellyttää keräämään. Tämän vuoksi 10 artiklan mukaisille toimielimille on annettu tehtäväksi yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Euroopan unioni

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

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

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

2.2. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset kansalliset toimenpiteet ja toimintaohjelmat

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

Suomessa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE). Toimikunnasta on säädetty valtioneuvoston asetuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016). Asetuksen mukaan toimikunta vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista sekä laatii sopimuksen toimeenpanosta suunnitelman, jonka valtioneuvosto hyväksyy, sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista sekä tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä, pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin, Istanbulin sopimuksen 10 artiklan nojalla asetettuihin tahoihin ja suorittaa muut valtioneuvoston sille antamat tehtävät. Toimikunnassa on asetuksen mukaan oltava edustus ainakin ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Poliisihallituksesta, Opetushallituksesta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä kunnallishallinnosta.

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Nykytilan arviointi

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

Muun muassa Istanbulin sopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on luonteeltaan rakenteellista ja ilmentää historiallista naisten ja miesten välistä

valtasuhteiden epäyhdenvertaisuutta. Kyse on siten myös rakenteellisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta.

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

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

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

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

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

Väkivallan vastaisessa työssä on tärkeää kiinnittää huomiota sukupuolen lisäksi myös muihin henkilöön liittyviin ominaisuuksiin. Tutkimustiedon perusteella väkivalta on eriytyntä myös esimerkiksi alkuperän, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Maahanmuuttajataustaisilla sekä vammaisilla nuorilla on muita nuoria korkeampi riski kohdata väkivaltaa tai sen uhkaa. Vammaisilla naisilla ja maahanmuuttajanaaisilla on muita naisia korkeampi riski joutua väkivallan uhriksi. Maahanmuuttajanaisten riskin tulla raiskatuksi on havaittu olevan kaksin- tai kolminkertainen muihin naisiin verrattuna. (Violence against women: an EU-wide survey. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; Onko Suomi maailman turvallisim maa kaikille? Turvallisuuden toteutuminen eri sukupuolten ja väestöryhmien kannalta. KPMG Oy Ab 25.5.2018.).

Perheessä tapahtuva väkivalta altistaa myös lapsen väkivallalle. Vanhemman omat, aiemmat väkivaltakokemukset muodostavat riskitekijän sille, että tämä kohdistaa lapseensa vakavaa väkivaltaa. Perheenjäsenten välisen väkivallan todistaminen vaikuttaa kielteisesti lapsiin silloinkin,

kun lapsen itseensä ei kohdisteta fyysistä väkivaltaa. (ks. esim. Väkivallaton lapsuus – toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2019:27).

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

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

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

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

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa arvioiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on vuonna 2019 julkaisemassaan raportissa arvioinut sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa. GREVIO on raportissaan kehottanut Suomea muun muassa varmistamaan riittävät resurssit naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden ja lainsäädännön resursointiin ja täytäntöönpanoon sekä lisäämään väkivallan uhrien palveluita ja varmistamaan niiden saavutettavuus. GREVIO on myös kehottanut kehittämään yhteistyötä ja koordinaatiota viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välillä. Lisäksi GREVIO on kehottanut kehittämään viranomaisten osaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen eri muodoista sekä kulttuurisensitiivisistä toimintatavoista. GREVIO on myös kiinnittänyt huomiota syrjimättömyyden periaatteen huomioimiseen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisissa toimenpiteissä. (GREVIO/Inf(2019)9 Finland)

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

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

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

GREVIO:n suositusten perusteella eduskunta päätti syksyllä 2019 antaa rahoitusta NAPEn toimintaan.

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

Suomessa ei ole itsenäistä ja riippumatonta viranomaista, joka seuraisi keskitetysti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä, niiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kokonaisuutena laajasti yli sektoreiden rajojen sekä raportoisi havainnoistaan päätöksentekijöille. Tällaista toimijaa ovat pitäneet tarpeellisena sekä viranomaiset että järjestöt ja muut tahot. Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyvä viranomainen voisi tarkastella naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen vastaisia toimenpiteitä laajasti, mikä tehostaisi toimenpiteiden ja lainsäädännön kokonaisvaltaista arviointia.

Muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta on naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa kannanotossaan 3.10.2018 vaatinut, että hallitus nimeää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan riippumattomasta seurannasta ja valvonnasta vastaavan virallisen kansallisen valvontatahon, joka raportoi vaalikausittain

eduskunnalle täytäntöönpanon edistymisestä ja ongelmakohtista sekä herättelee yhteiskunnallista keskustelua.

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

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

3 Tavoitteet

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

Tavoitteena on, että raportoinnin tehtäväkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ja että raportoinnin toiminta olisi nais erityistä. Raportoinnin tehtävät kattaisivat kuitenkin myös risteävät tilanteet, kuten eri väestöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan.

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

Tavoitteena on antaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle. Tavoitteena on, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän hallinnollinen järjestely olisi linjassa kansallisen ihmiskaupparaportoinnin tehtävien järjestämisen kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi 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 raportojan tehtävien puitteissa antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisessä asiakastilanteessa.

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

Raportojan tehtävät keskittyisivät naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Naiserityinen näkökulma mahdollistaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen. Raportoiija voisi tutkia myös risteäviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien naisten kokemaa väkivaltaa. Risteävien kysymysten arviointi on tärkeää, sillä naisiin kohdistuu väkivaltaa hyvin eri tavoin. Sukupuolen lisäksi myös muut henkilöön liittyvät seikat vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, millaisia tuen ja palveluiden tarpeita väkivallan uhreilla on.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi raportojan tehtävässä itsenäisesti ja riippumattomasti. Raportojan tehtävien hoitamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu olisi yhteydessä keskeisten yhteistyötahojen kanssa, mukaan lukien viranomaiset, järjestöt ja muut toimijat.

Raportojan tehtävän puitteissa yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimintaperiaatteita ja toimia. Ehdotuksella ei kuitenkaan puututa muiden viranomaisten toimivaltaan ja tehtäviin. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) toimisi edelleen Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä. Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten tehtävien osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain NAPEn kanssa itsenäisenä ja riippumattomana toimijana.

Kuten muissa tehtävissään, yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana oikeus saada eri tahoilta selvitys tehtävässään tarvitsemistaan seikoista. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi kuitenkaan oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävien hoitamiseksi. Tehtävien luonteen vuoksi raportoiija ei tarvitsisi salassa pidettäviä tietoja. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käsitelisi yksittäisten henkilöiden yhteydenottoja eikä raportojan tehtävään kuuluisi laillisuusvalvontaa. Myöskään selvitysten tekemiseksi raportojan ei arvioida tarvitsevan salassa pidettävää tietoa. Tehtävien hoitamisen kannalta riittäväksi on arvioitu pääsy viranomaisen asiakirjoihin siltä osin, kuin ne ovat julkisia. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 10 §:n mukaan silloin, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on siten oikeus saada tieto asiakirjan, kuten esitutkintapöytäkirjan tai tuomion, julkisesta osasta myös silloin, kun osa asiakirjasta on salattu, julkisuuslain 10 §:ssä säädetyn edellytyksin. Tätä tiedonsaantioikeuden laajuutta voidaan pitää riittävänä naisiin kohdistuvan väkivallan raportojan tehtävässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettua voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tahona toimimaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on hallinnosta itsenäinen ja riippumaton taho, jolla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellinen selvitys eri tahoilta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tällä hetkellä kansallisena ihmiskaupparaportojana ja

valtuutetulla on siten jo kokemusta raporttoijana toimimisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan, mistä on etua myös raporttoijan tehtävässä risteävien tilanteiden seurannassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävässä ihmiskaupparaporttoijana on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Raporttoijien välinen yhteistyö ja tehtävänjako ovat sujuvasti järjestettävissä, kun sama viranomainen toimii sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana että ihmiskaupparaporttoijana. Ehdotettu hallinnollinen malli vastaa nykyisen ihmiskaupparaporttoijan tehtävän sijaintia ja hallinnollista järjestelyä ja olisi siten yhdenmukainen sen kanssa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksessa annetaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana. Tämä edellyttää yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan myönnettävän vuosittaisen määrärahan korottamista. Naisiin kohdistuvan väkivallan seurannan ja raportoinnin järjestäminen edellyttää ainakin yhden uuden viran perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen. Uusi tehtävä lisää myös yhdenvertaisuusvaltuutetun viestinnän ja hallinnollisten palveluiden tarpeita.

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

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa toimivaltansa ja budjettinsa puitteissa toimintansa järjestämisestä. Rahoituksen kohdentamisesta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston sisällä päättää itsenäisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka voi päättää hyödyntää lisämäärärahaa harkintansa mukaan henkilöressurssien lisäämiseen tai esimerkiksi selvitysten tilaamiseen tai muihin ostopalveluihin. Tämän vuoksi toimintamenojen yksityiskohtainen arviointi ei ole mahdollista.

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

Tehtävän perustamisesta ja hoitamisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia. Vuoden 2021 osalta kulut olisivat kuitenkin pienemmät, koska kyseessä on vain osittainen toimintavuosi. Toisaalta on myös huomioitava, että toiminnan käynnistäminen saattaa aiheuttaa lisäkuluja.

Vuonna 2021 toimintaan voidaan arvioida tarvittavan kokonaisuudessaan noin 200 000 euroa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei puututtaisi muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toimivaltuuksiin. Muut viranomaistoimijat vastaisivat jatkossakin vastuullaan olevista naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä ja muista tehtävistään. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE vastaisi edelleen Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista, toimeenpanosuunnitelman laatimisesta sekä muista sille annetuista tehtävistä. Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisissa seuranta- ja arviointitehtävissä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain NAPEen kanssa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisella olisi myönteisiä vaikutuksia naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen työhön ja sen tehostamiseen. Raportoijan tehtävän perustaminen edesauttaisi kokonaiskuvan muodostamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta, kansallisista toimenpiteistä ja lainsäädännöstä ja niiden toimivuudesta. Raportoijan olisi mahdollista laaja-alaisesti havainnoida kansallisissa toimenpiteissä ja lainsäädännössä olevia mahdollisia aukkoja ja puutteita. Lisäksi raportoijalla olisi edellytykset havaita naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevia tiedontarpeita ja esimerkiksi tehdä tai teettää selvityksiä niiden perusteella.

Valtioneuvostolle ja eduskunnalle annettavat kertomukset sekä ehdotusten, suositusten ja lausuntojen antaminen tukisivat myös päätöksentekijöiden tiedonsaantia naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja mahdollisista toimenpiteiden ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

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

Naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma Suomessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä edesauttaisi tähän ongelmaan puuttumista ja uhrien oikeuksien toteutumista. Tehtävän perustamisella olisi siten myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen ja oikeusvaltion kehittämiseen.

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

Raportoijan nais erityinen lähestymistapa tukisi naisiin kohdistuvan väkivallan tarkastelemista sukupuolistuneena ja rakenteellisena kysymyksenä sekä väkivallan sukupuolistuneisuuden ymmärtämistä myös laajemmin Suomessa. Tämä edistäisi puuttumista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja sen taustalla vaikuttaviin syihin sekä naisuhrien erityistarpeiden huomioimista. Sukupuolinäkökulman vahvistaminen olisi myös linjassa Suomen kansainvälisiltä valvontaelimiltä saamien suositusten kanssa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Taloudellisista ja hallinnollisista syistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena luoda uutta itsenäistä viranomaista, vaan antaa raportoijan tehtävä jollekin olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

Vaihtoehtoisena sijaintina naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävälle on arvioitu tasa-arvovaltuutettua. Tasa-arvonäkökulma naisiin kohdistuvassa väkivallassa ja sen torjunnassa on tärkeä. Tämä puoltaisi raportoinnin tehtävän antamista tasa-arvovaltuutetulle. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista ja edistää sen tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Osana tasa-arvon seurantatehtäväänsä tasa-arvovaltuutettu seuraa myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja vihapuhetta ilmiönä. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot, häirintää lukuun ottamatta, eivät kuitenkaan kuulu tasa-arvolain soveltamisalaan eivätkä tasa-arvovaltuutetun valvontatyön piiriin. Lisäksi perheenjäsenten väliset ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet jäävät kokonaan tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tasa-arvovaltuutetun tiedonsaantioikeuksista säädetään tasa-arvolaissa ja ne liittyvät tasa-arvolain noudattamiseen valvontaan. Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut, että muun muassa resurssisyistä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävän säätäminen tasa-arvovaltuutetulle voisi vaikuttaa kielteisesti valtuutetun muiden tehtävien hoitamiseen.

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

Myös Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI on ollut esillä mahdollisena tehtävän vastuutahona. HEUNI on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen tutkimus- ja kehittämisinstituutti, jolla on asiantuntemusta ja tutkimustietoa sekä ihmiskaupasta että naisiin kohdistuvasta väkivallasta. HEUNIn toiminta on kuitenkin tutkimuspainotteista ja instituutin tehtävät painottuvat kriminaalipolitiikkaan. Tehtävän antaminen HEUNille myös poikkeaisi ihmiskaupparaportoinnin osalta omaksutusta hallinnollisesta ratkaisusta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

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

Ruotsissa ei ole yksittäistä naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia, vaan useat viranomaiset seuraavat ja raportoivat naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen vastaisista toimenpiteistä, koordinoivat ja seuraavat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä sekä antavat tukea työhön. Swedish Gender Equality Agency panee täytäntöön Ruotsin tasa-arvopolitiikkaa ja muun muassa koordinoi naisiin kohdistuvan väkivallan ja kunniaväkivallan vastaista työtä, lisää tietoisuutta sekä tukee paikallistason toimijoita. Swedish Crime Victim Authority edistää rikosten uhrien oikeuksia ja kiinnittää huomiota rikoksen uhrien tarpeisiin ja järjestää naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyviä konferensseja ja kursseja. The Swedish National Council for Crime Prevention tuottaa ja

jakaa tietoa rikoksista ja rikosten ehkäisemisestä. Toimielin teettää vuosittain Swedish Crime Survey- kyselyn, jonka yksi osa-alue käsittelee uhriksi joutumista koskien muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja. The National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women toimii laaja-alaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Toimielimen akateeminen osasto toimii Uppsalan yliopiston alaisena ja toteuttaa tutkimusta, koulutusta ja valmennusta sekä tiedotusta. Kliininen osasto koostuu klinikasta sekä kansallisesta naisten auttavasta puhelimesta. The Swedish Agency for Public Management analysoi ja arvioi valtion rahoittamia hankkeita. Tänä vuonna organisaation tehtäviin kuuluu Ruotsin viranomaisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen strategiaan liittyvien toimien analysointi.

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

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

Kroatiassa toimii Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality- niminen viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan seuraaminen, raportointi ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality myös seuraa Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa. Eduskunta nimittää viranomaisen kahdeksan vuotta kestäväälle toimikaudelle. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality on itsenäinen elin, ja se raportoi eduskunnalle vähintään kerran vuodessa. Vuosittaiseen raporttiin sisältyy luku sukupuolittuneesta väkivallasta, ”gender based violence“. Sukupuolittunutta väkivaltaa käsittelevään lukuun sisältyy tilastoja sekä valtuutetun työlle tärkeitä tapauksia naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality:n toimivalta kattaa suurimman osan sukupuolittuneen väkivallan muodoista, mukaan lukien lähisuhdeväkivallan, parisuhdeväkivallan, raiskaukset, seksuaalisen ahdistelun ja naisiin kohdistuvat henkirikokset. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality:lla on toimivalta tutkia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tapauksia sekä yksilöihin ja ryhmiin kohdistuneita syrjintätapauksia. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality voi lisäksi antaa ehdotuksia, varoituksia ja suosituksia sekä tiedottaa sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvista loukkauksista, tehdä aloitteita lakien ja muiden säännösten perustuslainmukaisuuden tai laillisuuden arvioimiseksi, tarjota syrjinnän uhreille oikeusapua sekä edistää sovintoa. Vuonna 2017 Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality perusti Femicide Watch- nimisen seurantaelimen, jonka tehtävänä on tarkkailla ja analysoida dataa naisiin kohdistuvista henkirikoksista.

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

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

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevan lain muuttamisesta

3 § Tehtävät. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja liittyen esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisiin toimintaperiaatteisiin ja toimenpiteisiin, uhrien oikeuksien toteutumiseen sekä lainsäädännön kehittämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sekä laatia että teettää selvityksiä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyen.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi toimivaltaa antaa oikeudellista apua eikä neuvontaa yksittäisessä tapauksessa. Tällaisen yhteydenoton kuuluessa toisen viranomaisen vastuulle olisi raportoin opastettava tai siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 8 ja 21 §:n mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lähestymistapa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan olisi kokonaisvaltainen, kattaen muun muassa väkivallan ehkäisemisen, uhrien tuen ja palvelut sekä rikosvastuun toteutumisen.

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

Naisiin kohdistuvan väkivallan määritelmää ei ole tarkoitus sitoa esimerkiksi tietyn kansainvälisen sopimuksen määritelmään. Kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntö antavat kuitenkin suuntaviivoja käsitteen määrittelyyn. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävä kattaisi siten muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan siten kuin sen on määritellyt CEDAW-komitea CEDAW-sopimuksen velvoitteita tulkitessaan ja siten kuin se on määritelty Istanbulin sopimuksessa.

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

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

Tietyillä ihmiskaupan muodoilla, kuten pakkoavioliitoilla ja ihmiskaupalla seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, ja ihmiskauppaan voi liittyä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Myös tällaisen väkivallan tarkastelu kuuluu naisiin kohdistuvan väkivallan raportoin tehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi itse ratkaista, miten sovittaa yhteen tehtävänsä kansallisena ihmiskaupparaportoina ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoina.

Raportoin tehtävät kattaisivat myös väkivallan, joka kohdistuu alle 18- vuotiaisiin tyttöihin. Raportoin tehtäviin kuuluisi myös sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuva väkivalta.

Raporttoijan toiminnan on tarkoitus olla nais erityistä ja huomioida väkivallan sukupuolistuneisuus. Raporttoija voisi kuitenkin tarkastella väkivaltaa myös risteävästi, eli huomioiden sukupuolen lisäksi myös muita henkilöön liittyviä ominaisuuksia. Raporttoija voisi siten tarkastella esimerkiksi vammaisiin naisiin, maahanmuuttajanaisiin sekä eri kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Olisi tärkeää, että naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi yhteistyötä viranomaisten sekä muiden tahojen, mukaan lukien järjestötoimijoiden kanssa. Myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) olisi tärkeä yhteistyökumppani. Yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi myös tärkeää pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin sekä kansainvälisiin toimijoihin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimivan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) kanssa, ottaen kuitenkin huomioon sen, että raporttoijan tehtävän on tarkoitus olla nais erityinen, eli se ei kattaisi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Näin ollen naisiin kohdistuvan väkivallan raporttoijan tehtävien hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjä toimintaperiaatteita ja toimia.

Toimikunnalta ei ehdoteta siirrettäväksi tehtäviä raporttoijan hoidettavaksi, vaan raporttoija toimisi rinnakkain toimikunnan kanssa. Myös tässä tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii itsenäisesti ja riippumattomasti. Tarkempi työnjako raporttoijan ja toimikunnan välillä olisi tarkoituksenmukaista jättää raporttoijan ja toimikunnan kesken määriteltäväksi.

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

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 8 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lainkohtaan lisätään maininta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosittaisessa kertomuksessa valtioneuvostolle käsitellään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita sen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

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

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien osuukien yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksissa valtioneuvostolle ja eduskunnalle olisi tarkoitus vastata laajuudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan ihmiskauppaa koskevia osuuksia yhdenvertaisuusvaltuutetun vastaavissa kertomuksissa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitys ei sisällä ehdotusta lakia alemman asteisesta sääntelystä eikä ehdotettu laki sisällä asetuksenantovaltuuksia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2021.

10 Toimeenpano ja seuranta

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lisätalousarviossa esitetään siirrettäväksi oikeusministeriön budjetista 200 000 euron määräraha yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan vuodelle 2021 naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän hoitamista varten.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan keräämää ja tuottamaa tietoa voidaan hyödyntää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä sekä väkivallan uhrien oikeuksien turvaamisessa. Esitys siten osaltaan edistää julkisen vallan mahdollisuuksia turvata perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien toteutuminen, erityisesti perustuslain 7 §:n mukainen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate.

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

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Tämä säännös on huomioitava esimerkiksi silloin, jos viranomaiselle harkitaan säädettäväksi oikeutta salassapitosäädännökset syrjäyttävään tiedonsaantiin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 48/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 62/2010 vp, s. 3, PeVL 23/2006 vp, s. 2/II, PeVL 19/2008 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota erityisesti tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä tiedonsaantioikeuksien säätämisen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta keskeistä on sen arviointi, onko tiedonsaantioikeuden säätäminen välttämätöntä viranomaisen tehtävien toteuttamiseksi. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän hoitamiseksi ei arvioida olevan välttämätöntä säätää yhdenvertaisuusvaltuutetulle oikeutta salassa pidettävän tiedon saamiseen. Raportoijan tehtävää arvioidaan voitavan hoitaa käyttäen vain julkisia tietoja. Tämän vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei ehdoteta säädettäväksi salassapitosäädännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän hoitamista varten. Esitys ei siten puuttuisi perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan taikka sen nojalla säädettyyn henkilötietojen suojaan.

LUONNOS 21.1.2021

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

lisätään 3 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

3 § Tehtävät

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

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
- 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
- 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
- 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
- 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
- 7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita sen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20 .

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

lisätään 3 §:n 1 momenttiin uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Tehtävät

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

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

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä.

Ehdotus

3 §

Tehtävät

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

- 1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raporteja sekä tekee aloitteita;
 - 2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
 - 3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
 - 4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
 - 5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
 - 6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
 - 7) *seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*
-

8 § Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä *sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita sen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*

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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
