

Asia: VN/547/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?

Seurannan ja raportoinnin kehittäminen

Ihmisoikeuskeskus ja sen Ihmisoikeusvaltuuskunta ottivat kantaa jo vuonna 2018 naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta ja kehottivat tehostamaan Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa.

Ihmisoikeusvaltuuskunta vaati, että hallitus nimeää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan riippumattomasta seurannasta ja valvonnasta vastaavan virallisen kansallisen valvontatahon, joka raportoi eduskunnalle täytäntöönpanon edistämistä ja ongelmakohtaista sekä herättelee yhteiskunnallista keskustelua. Valtuuskunnan kannanotossa todettiin myös kotimaisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden hajanaisuus ja liian pienet resurssit sekä useat erityistehtävät, joita näille rakenteille on säädetty todeten, että naisiin kohdistuva väkivalta on vain harvoin noussut esiin niiden toiminnassa. Tällä perusteltiin sitä, että Ihmisoikeuskeskus on suunnannut voimavaroja tämän teeman käsittelyyn.

Ihmisoikeuskeskuksen käsitys on se, että on olemassa selkeä ja hyvin perusteltu tarve lisätä itsenäistä ja riippumatonta seurantaa Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanosta ja naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Kyse on ilmiöstä, joka ei ole vain yksilöä koskettava väkivallanteko ja ihmisoikeusloukkaus, vaan myös yhteiskuntaa läpileikkaava rakenteellinen ongelma. Tämän käsittely vaatii sukupuolierityistä näkökulmaa ja ihmisoikeusosaamista.

Säännöllinen ja kattava tiedonkeruu, tiedon analysointi ja niistä raportointi valtioneuvostolle ja eduskunnalle sekä yleisemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun edistää tietoon perustuvaa

päätöksentekoa. Objekttiivinen tutkittu tieto ja siitä viestiminen on tarpeen, jotta ongelman laajuus tiedostetaan ja saadaan aikaan todellinen muutos eli naisiin kohdistuvan väkivallan väheneminen sekä uhrien aseman paraneminen.

Keskeisin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen ehkäisytöitä, uhreille tarjottavia palveluita ja tukea sekä tekijöille määrättäviä seuraamuksia ja tukipalveluita määrittelevä Suomea sitova kansainvälinen instrumentti on Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (53/2015) eli ns. Istanbulin sopimus. Sopimuksen tavoitteina sen 1 artiklan mukaan on suojella naisia väkivallalta ja edistää naisten syrjinnän poistamista ja tosiasiallista naisten ja miesten välistä tasa-arvoa. Sopimus myös pyrkii mahdollistamaan uhrien paremman suojelemisen ja auttamisen, tukee kansallisia toimijoita yhtenäisen lähestymistavan aikaansaamiseksi ja edistää kansainvälistä yhteistyötä väkivallan poistamiseksi.

Sopimuksen 10 artikla (yhteensovittamiselin) edellyttää yhden tai useamman toimijan asettamista vastaamaan ”sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi”.

Seurannan ja raportoinnin itsenäisyys

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.

Komitea katsoi Suomea koskevassa raportissaan, että 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).

Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen tehtäviä?

Tehtävän rajaus

Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on, että raportojen tehtäväkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ja että raportojen toiminta olisi nais erityistä. Raportojen tehtävät kattaisivat kuitenkin myös risteävät tilanteet, kuten eri väestöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan (myöhemmin esityksessä on mainittu esimerkkeinä vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja kieli- ja kulttuurivähemmistöihin kuuluvien naisten kokema väkivalta).

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että tämän lisäksi on tärkeää raportointitehtävässä huomioida myös lapsiuhrien ja sekä lapsitodistajien asema. Nämä on mainittu myös Istanbulin sopimuksessa.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin henkilöihin kohdistuvan väkivallan tulisi myös kuulua raportoinnin toimialaan. Tämä edellyttää nais erityisen osaamisen lisäksi sukupuolen moninaisuuteen liittyvää asiantuntemusta.

Lisäksi on huomioitava, että Istanbulin sopimuksen katsotaan Suomessa kattavan palvelujen tarjoamisen osalta myös miehet ja pojat. Olisikin siis syytä vielä pohtia raportoinnin toimivaltaa ja tehtävänkuvaa nykyistä laajemmin, kuitenkin unohtamatta sopimuksen keskeistä nais erityisen toiminnan vaatimusta.

NAPE-toimikunta ja Istanbulin sopimuksen 10 artikla

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1008/2016) 1 § määrittelee Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimivan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan tehtävät.

Asetuksen 2 §:n mukaan toimikunta:

- 1) vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista sekä laatii sopimuksen toimeenpanosta suunnitelman, jonka valtioneuvosto hyväksyy;
- 2) sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista sekä tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä;
- 3) pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin, Istanbulin sopimuksen 10 artiklan nojalla asetettuihin tahoihin;
- 4) suorittaa muut valtioneuvoston sille antamat tehtävät.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotuksella ei puututa muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toimivaltuuksiin. NAPE toimisi edelleen Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä. Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisissa seuranta- ja arviointitehtävissä raportoinnin toimisi rinnakkain NAPEn kanssa itsenäisenä ja riippumattomana toimijana. Esityksestä ei käy ilmi, miten tarkempi työnjako raportoinnin ja NAPEN välillä määriteltäisiin. Esitetyn tehtävänjaon toteuttaminen käytännössä niin, että raportoinnin riippumattomuus ja itsenäisyys olisi turvattu, ei ole ongelmatonta. NAPE:n tehtävien jakaminen vaatisi ko. asetuksen muutosta nyt esitetyn lakimuutoksen lisäksi selkeyden varmistamiseksi.

Raportoiija on esityksen mukaan itsenäinen ja riippumaton. Esityksen mukaan raportoiija olisi yhdenvertaisuusvaltuutettu, jolle annetaan uusi tehtävä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuten muutkin erityisvaltuutetut, on valtioneuvoston nimittämä, toimii oikeusministeriön hallinnollisessa yhteydessä ja on oikeusministeriön budjettiluokassa ja tulohajauksessa. Valtuutettu jakaisi esityksen mukaan tehtävät valtioneuvoston asettaman ja pääasiassa ministeriöiden ja muiden viranomaisten virkamiehistä koostuvan NAPE-toimikunnan kanssa. Voi perustellusti kysyä, miten itsenäisesti ja riippumattomasti raportoiija tosiasiallisesti pystyisi toimimaan.

Oikeusapu ja neuvonta

Esityksessä todetaan, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoiijalla ei olisi toimivaltaa antaa oikeudellista apua eikä neuvontaa yksittäisessä tapauksessa. Tällaisen yhteydenoton kuuluessa toisen viranomaisen vastuulle olisi raportoiijan opastettava tai siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 8 ja 21 §:n mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua.

Myös tasa-arvovaltuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän kohteeksi joutunutta tämän oikeuksien turvaamisessa sekä tarvittaessa avustaa tätä oikeudenkäynnissä, joka koskee hyvityksen tai korvauksen suorittamista, jos hän katsoo, että asialla on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys.

Esityksen mukaan raportoiijan tehtävä annettaisiin yhdenvertaisuusvaltuutetulle, joka nykyisellään eri tehtävissään voi tarjota neuvontaa ja oikeudellista apua mm. syrjinnän ja ihmiskaupan uhreille. Kuitenkaan naisiin kohdistuvan väkivallan osalta neuvontaa tai apua ei yksittäisissä tapauksissa annettaisi vaan uhri ohjattaisiin muualle. Tätä toimivaltuuksien kirjoa on uhrin vaikea, ellei mahdotonta, ymmärtää.

Olisikin selkeämpää, että raportoiijan tehtävät joko annettaisiin sellaiselle jo olemassa olevalle itsenäiselle toimijalle, joka ei käsittele yksittäisiä tapauksia tai anna oikeusapua toimeensa tai tämä tehtävä sisällytettäisiin ehdotetun raportoiijan tehtäviin, jos nähdään, että siihen on tarvetta.

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

Jos katsotte, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja raportoiijan tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta

yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?

Esityksen mukaan oikeudellista neuvontaa tai oikeusapua ei tehtävään sisältyisi ja tietoa kerättäisiin pääosin yleisemmällä tasolla, ei yksittäisten uhrien/tekijöiden ja heihin liittyvien yksityiskohtaisten tietojen osalta. Tällöin henkilöön liittyvää salaista tietoa ei tehtävän suorittamiseen tältä osin tarvittaisi.

Toisaalta useat lausunnonantajat ovat tuoneet esiin huolensa siitä, että naiseen 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, raportojalla tulisi olla oikeus salassa pidettävän tiedon saamiseen.

Nykyinen esitys ja tehtävään suunnitellut resurssit indikoivat kuitenkin sitä, että tiedonkeruun ja raportoinnin on suunniteltu olevan yleisempää.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Yleistä

Eduskunta on kirjelmässään EK 49/2018, vastauksena tasa-arvovaltuutetun kertomukseen vuodelta 2018 edellyttänyt että valtioneuvosto

- selvittää mahdollisuudet nimetä riippumaton toimielin Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon seurantaan ja arviointiin.
- tarvittaessa valmistelee siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset
- antaa seuraavan nelivuotiskauden aikana selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle Istanbulin sopimuksen velvoitteiden kansallisen toimeenpanon etenemisestä sekä yhteensovittamiselimen laatimien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikuttavuudesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi ko. kirjelmää edeltävässä mietinnössään, että eduskunnan tulee saada säännöllisin väliajoin tietoa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden kansallisen toimeenpanon etenemisestä sekä yhteensovittamiselimen laatimien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikuttavuudesta. Valiokunta myös katsoi, että selvittämisen kohteena tuli olla mahdollisuus nimetä riippumaton toimielin, jonka tehtävänä olisi seurata ja arvioida toimenpiteitä naiseen kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseksi sekä antaa suosituksia toimenpiteiden kehittämiseksi ja väkivallan uhrien aseman ja oikeuksien parantamiseksi (TyVM 16/2018 vp).

Mahdollinen sijoituspaikka

Laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (30.12.2014/1326) säädetään valtuutetun tehtäväksi valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista, yleisesti edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Tämän lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina ja ulkomaalaislain perusteella myös valvoo karkotettavien ja käännytettävien ulkomaalaisten maasta poistamista sekä edistää ulkomaalaisten asemaa ja valvoo heidän oikeuksiensa toteutumista.

Laissa tasa-arvovaltuutetusta (30.12.2014/1328) säädetään valtuutetun tehtäväksi valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista, edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja soveltamiskäytännöstä, seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla ja toimia sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaisissa tarkoitettuun syrjintäasiassa.

Tasa-arvovaltuutettu on nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan yhdeksi Suomen keskeisistä tasa-arvo-ongelmista vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle (K 22/2018 VP). Tämän lisäksi naisiin kohdistuva väkivalta on sukupuoleen perustuva ihmisoikeusloukkaus ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Myös seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä on sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Tasa-arvovaltuutetulla on siis naiseryistä asiantuntemusta, myös joistakin naisiin kohdistuvan väkivallan muodoista.

Väkivallan torjuminen ja yksityiselämän suhteet eivät kuulu suoranaisesti kummankaan valtuutetun toimivaltaan. Tasa-arvovaltuutettu käsittelee lähinnä työelämän tasa-arvokysymyksiä, joka toimivaltuus puuttuu sekä naisiin kohdistuvan syrjinnän että myös työelämän osalta yhdenvertaisuusvaltuutetulta.

Nyt ehdotettu ratkaisu, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetulle säädettäisiin uusi tehtävä ei vaikuta perustellulta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on monia eri tehtäviä ja ydintehtävä, yhdenvertaisuuslain toteutumisen valvominen, on vaarassa jäädä katveeseen. On myös olemassa todellinen riski, että nyt perustettavan uuden tehtävän rooli jäisi yhdeksi pieneksi osaksi kokonaisuutta eikä saisi tarvitsemaansa huomiota.

Esityksen perusteluissa ei myöskään riittävästi perustella miksi tasa-arvovaltuutettu ei soveltuisi raportoinnin tehtävään. Sama koskee myös muita esityksessä mainittuja mahdollisia toimijoita (Ihmisoikeuskeskus, HEUNI). Esitys on siis tältä osin puutteellinen.

Itsenäisyys ja riippumattomuus

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. Komitea katsoi Suomea koskevassa raportissaan, että jo olemassa olevan NAPE-toimikunnan lisäksi tulisi olla itsenäinen ja riippumaton taho, jolla olisi seuranta- ja arviointitehtävä (raportin kohta 33).

Ehdotuksessa on tuotu esiin hyvin lyhyesti mahdollisuus, että raportojen tehtävä annettaisiin Ihmisoikeuskeskukselle. Tätä vaihtoehtoa ja syitä siihen, että tätä vaihtoehtoa ei ole päädytty esittämään ei kuitenkaan ole juurikaan perusteltu. Perusteluna on, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportojen tehtävän antaminen Ihmisoikeuskeskukselle poikkeaisi vertailukohteen toimivan ihmiskaupparaportojen osalta omaksutusta ratkaisusta. Tämä perustelu vaikuttaa ontuvalta ja se, miksi ihmisoikeuskaupparaportojen malli olisi se sopivin, jää esityksestä epäselväksi.

Ihmisoikeuskeskus on asiantuntijavirasto ja osa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota, joka täyttää YK:n Pariisin periaatteiden vaatimukset sekä itsenäisyydestä että riippumattomuudesta.

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on 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 edistää erityisesti ihmisoikeusvaltuuskuntansa (jossa kaikki erityisvaltuutetut sekä ylimmät laillisuusvalvojat ovat virkansa puolesta jäseninä) kautta toimijoiden välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Ihmisoikeuskeskuksella on olemassa hyvät valmiudet, toimintamalli ja verkostot, joita voitaisiin helposti laajentaa ja hyödyntää raportojen tehtävän hoitamiseen. Tätä toimintamallia ja verkostoa on Ihmisoikeuskeskuksessa hyödynnetty jo kahden uuden ja laajan tehtäväkokonaisuuden osalta oikeuksien toteutumisen seurantaan ja edistämiseen. Ihmisoikeuskeskuksella 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 on perustamisestaan lähtien tehnyt vahvasti työtä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan monin eri tavoin. Jo vuonna 2013 Ihmisoikeuskeskus järjesti eduskunnassa Euroopan neuvoston kanssa korkean tason tilaisuuden Istanbulin sopimuksesta. Tämän jälkeen Ihmisoikeuskeskus on järjestänyt useita tilaisuuksia eri toimijoiden kanssa naisiin kohdistuvan väkivallan eri ulottuvuuksista. Ihmisoikeuskeskus on myös säännöllisesti lausunut naisiin kohdistuvasta väkivallasta eri seurantaprosesseissa, järjestänyt vierailuja ja osallistunut työryhmiin ja kuulemistilaisuuksiin. Ihmisoikeusvaltuuskunta on useaan otteeseen keskustellut teemasta ja antanut suosituksia ja kaksi kannanottoa, myös hallitusohjelmaneuvoitteluihin ja aivan tuoreeltaan tammikuussa 2021 pandemian vaikutuksesta naisiin kohdistuvaan väkivaltaan.

Ihmisoikeuskeskuksella on pitkä kokemus ja vahva osaaminen seuranta- ja raportointityöstä mm. 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 on osallistunut laajasti kotimaisiin ja kansainvälisiin raportointiprosesseihin perus- ja ihmisoikeuksista, saaden säännöllisesti näkemyksiään mm. sopimusvalvontaelinten valtiolle antamiin suosituksiin. Seuranta on Ihmisoikeuskeskuksen keskeinen lakisääteinen tehtävä ja se on ainoa perus- ja ihmisoikeustoimija Suomessa, joka kehittää seuranta systemaattisesti. Uusi systemaattisen seurannan mahdollistava alusta ja työprosessit otetaan täysimääräisesti käyttöön vuoden 2021 kuluessa. Naisiin kohdistuva väkivalta on mukana seurannan kohteena.

Edellä jo mainittiin, että Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluu YK:n vammaisyleissopimuksen 33 (2) artiklan mukainen seuranta- ja edistämistehtävä. Sopimus edellyttää, että yksi tai useampi riippumaton taho huolehtii sopimukseen liittyvästä tiedottamisesta, kouluttamisesta ja muusta edistämistoiminnasta, ja että tuon tahon/näiden tahojen tehtävänä on seurata yleissopimuksen toimeenpanoa ja laatia aloitteita ja selvityksiä, joissa arvioidaan sitä, toteutuvatko sopimuksen sisältämät oikeudet. Nämä tehtävät on aikoinaan katsottu sijoittuvan luontevasti Ihmisoikeuskeskuksen laajaan tehtäväkuvaan. Nämä tehtävät vastaavat Istanbulin sopimuksen §10 artiklan määrittelemiä nyt raportioijalle esitettyjä tehtäviä.

Toisin kuin nykyiset tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaltuutetut, Ihmisoikeuskeskus ei toiminnassaan ole rajattu yksityisten tahojen kanssa toimimisen ulkopuolelle. Ihmisoikeuskeskuksen perustamista edeltävän HE:n (205/2010) perusteluissa todetaankin, 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.”

Ihmisoikeuskeskuksen 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.

Rahoitus

Esityksessä mainitun rahoituksen, 200.000 euroa vuosittain, riittävyys riippuu raportioijalle säädetyistä tehtävistä ja myös siitä, mihin kontekstiin toiminta sijoittuu. Ihmisoikeuskeskuksen kokemus on, 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 ko. tehtävän hoitamista ja yhteistyö toimii kaikkien asian kannalta relevanttien tahojen kanssa. Asiantuntijoiden lisäksi tarvitaan rahaa tutkimuksiin ja selvityksiin, viestintään ja yleisiin toiminnan kuluihin (esim. käännökset eri kielille).

Esimerkkitapauksessa Ihmisoikeuskeskuksen yleinen ihmisoikeuksien seuranta- ja edistämistehtävä, ml. vammaisten henkilöiden oikeuksien erityistehtävä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiminen tarjoavat merkittävän synergiaedun tehtävän suorittamiseen.

Myös nyt esillä oleva tehtävä, naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja edistäminen, edellyttää eri viranomaisten toiminnan kattavaa valvontaa ja mahdollisuutta käsitellä yksittäisiä tapauksia, jotka kumpikin ovat oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvia tehtäviä. Tällä hetkellä vireillä oleva työnjakolaki oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta tulee entisestään korostamaan oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamista ja sen erikoistumista esimerkiksi sosiaali- ja terveysturvaviranomaisten ja poliisin toiminnan valvontaan, jotka ovat aivan keskeisiä viranomaisia myös naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa.

Kansainvälinen vertailu

Esityksessä on listattu eri maiden vastaavia, ja esimerkiksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklaan liittyviä toimijoita. Yleiskuva on, että kaikki nämä toimijat ovat sukupuolten tasa-arvoon liittyvää työtä tekeviä ja siihen erikoistuneita tahoja.

Saksa on esityksen vertailussa mukana. Esityksessä ei kuitenkaan mainita sitä, että Saksassa naisiin kohdistuvan väkivallan ja Istanbulin sopimuksen seuranta- ja raportointitehtävää ollaan perustamassa Saksan kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. 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 Saksan instituutin laajasta ihmisoikeusmandaatista ja kansainvälisen sopimuksen kansallisen toimeenpanon seurannasta osana sitä. Ihmisoikeuskeskus on saanut tiedot suoraan Saksan ihmisoikeusinstituutilta, jonka kanssa keskus tekee tiivistä yhteistyötä muissakin kysymyksissä.

Yhteenveto

Hallituksen esitys, jossa yhdenvertaisuusvaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädetään toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana, on monella tavalla puutteellinen perustelujen osalta. Perusteluista ei käy mm. riittävästi ilmi, miksi tehtävää ei säädetä tasa-arvovaltuutetun tehtäväksi, jolle se sopisi luontevammin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Muita soveltuvia vaihtoehtoja ei ole käsitelty riittävästi niin, että olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus tehdä muita valintoja, kuin nyt esitetty.

Ihmisoikeuskeskus esittää, että raportoijan tehtävän perustamiseen liittyvä, nyt lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi palautetaan oikeusministeriön huolelliseen jatkovalmisteluun.

Sirpa Rautio

Johtaja

Leena Leikas

Asiantuntija

Leikas Leena
Ihmisoikeuskeskus