

Asia: VN/547/2020

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Näkemyksemme mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävälle on tarvetta perustuen niin kansalliseen lainsäädäntöön kuin kansainvälisiin sopimuksiin (mm. Istanbulin sopimus, CEDAW). Kuten esityksessä todetaan, naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä yhteiskunnallinen ja rakenteellinen ongelma Suomessa (FRA 2014; Grevio 2019; Niemi, Kainulainen & Honkatukia 2017). Esityksessä on hyvää, että väkivalta ymmärretään laaja-alaisesti ja joustavasti, ja että siinä huomioidaan myös väkivallan risteävät kysymykset. On hyvä, että siinä korostetaan raportoijan nais erityistä lähestymistapaa ja sitä, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja estää olennaisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon toteutumista (Istanbulin sopimus). Sukupuolella on keskeinen rooli siinä, miten ymmärrämme ja määritämme väkivallan yhteiskunnassa, auttamistyön käytännöissä ja oikeudellisena kysymyksenä (Niemi, Kainulainen & Honkatukia 2017; Grevio 2019).

#### **Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviä?**

Olemme nimenneet kolme keskeisintä huomiota liittyen väkivallan raportoijan tehtäviin, joihin toivomme kiinnitettävän erityistä huomiota asian jatkovalmistelussa.

- A) Lain toimeenpanossa on varmistettava riittävät resurssit rakenteelliseen ongelmaan puuttumiseksi
- B) Naisiin kohdistuvan väkivallan risteävissä kysymyksissä tulee huomioida äitiyden ja siihen liittyen lasten rooli
- C) Osaamisen ja asiantuntijuuden varmistaminen osana väkivallan ehkäisyä ja torjuntaa

A) Lain toimeenpanossa on varmistettava riittävät resurssit rakenteelliseen ongelmaan puuttumiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että naisiin kohdistuvan raportoijan tehtävä tulisi osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tällä hetkellä jo kansallisena ihmiskaupparaportoijana, mikä on tärkeä osa hänen tehtäväkuvaansa. Huolemme liittyä yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssisiin toimia olemassa olevien tehtävien lisäksi myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Kuten esityksessä todetaan, on naisiin kohdistuva väkivalta merkittävä ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma sekä yhteiskunnallinen ongelma Suomessa. Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän yhteiskunnallisena vaikutuksena on muun muassa tuoda aiempaa enemmän naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksiä yhteiskunnalliseen keskusteluun ja lisätä kansalaisten tietoisuutta ilmiöstä. Näemme tämän tietoisuuden lisäämisen yhtenä merkittävimpänä tehtävänä raportoijan työssä. Tietoisuuden lisääminen liittyy keskeisesti naisiin kohdistuvaan väkivallan ehkäisyyn (García-Moreno ym. 2015; Nikupeteri, Skaffari & Laitinen 2021; Ogunsiji & Clisdell 2017). Tutkimusten mukaan naisten sosiaalisten olosuhteiden muuttaminen ja yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen vaativat kulttuurista ja asenteellista muutosta sekä sukupuolten välisen dynamiikan muuttamista (Dominelli 1995; Nikupeteri, Skaffari & Laitinen 2021). Vaikka yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävässä ihmiskaupparaportoijana on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja hän on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt moniin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän kannalta tärkeisiin asioihin, vaatii kansainvälisen sopimusten mukainen naisiin kohdistuvan väkivallan raportointi ja sopimusten taustalla olevien perimmäisten tavoitteiden – naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy ja siihen puuttuminen – toteutuminen merkittävää työpanosta ja verkostoitumista eri sektoreiden toimijoiden järjestöjen, viranomaisten ja muiden tahojen kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tukisi esimerkiksi yksi päätoiminen asiantuntijavirkkamies ja päätoiminen hallinnollinen assistentti. Kokonaismäärärahavaraus olisi 200 000 euroa vuodesta 2021 lukien. Tehtävien laajuuteen suhteutettuna tätä voidaan pitää ehdottomana miniminä. Arviointiin liittyviä tehtäviä voisi toteuttaa myös erillisrahoitteisina ulkopuolisina tutkimuksina. Esimerkiksi GREVIOn (2019) 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. Tätä puoltaa myös se, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa lähestytään laaja-alaisesti, jolloin arviointi edellyttää yleisen väkivaltadynamiikan ymmärtämisen lisäksi ilmiökohtaista, spesifiä tietoa.

B) Naisiin kohdistuvan väkivallan risteävissä kysymyksissä tulee huomioida äitiys ja siihen liittyen lasten rooli

Hallituksen esityksessä on paikoin nostettu esiin lasten asemaa naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan ja perheessä tapahtuvan väkivallan yhteydessä. Väkivallan risteävien kysymysten kohdalla näemme tärkeäksi huomioida äitiyteen, äidin ja lapsen suhteeseen ja lapsen rooliin liittyvät kysymykset (esim. Katz 2019; Katz ym. 2020). Tutkimuksissa on tuotu esiin esimerkiksi sitä, kuinka parisuhdeväkivalta altistaa myös lapset väkivallalle. Vanhemman omat, aiemmat väkivaltakokemukset muodostavat riskitekijän sille, että tämä kohdistaa lapseensa vakavaa väkivaltaa. Perheenjäsenten välisen väkivallan todistaminen vaikuttaa kielteisesti lapsiin silloinkin, kun lapseen itseensä ei kohdisteta fyysistä väkivaltaa. (Esim. Korpilahti ym. 2019.)

Lisäksi on tärkeää tunnistaa väkivaltaan liittyviä erityisiä ilmiöitä, joissa esimerkiksi eroaminen väkivaltaisesta parisuhteesta ei lopeta väkivaltaa. Pakottavan kontrollin dynamiikka, eron jälkeinen väkivalta ja vaino ovat ilmiöitä, joissa äitiys ja lapset mahdollistavat väkivallan jatkumisen ja eskaloitumisen jopa surmaan saakka (Nikupeteri ym. 2017; Laitinen ym. 2020). Naiset joutuvat usein ajamaan lastensa oikeuksia ollessaan itse väkivallan uhreina (Nikupeteri 2017). Lasten osalta oikeudelliset periaatteet – lapsen etu, lasten yhdenvertaisuus, oikeus elämään ja suojeluun, oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon sekä oikeus osallisuuteen (esim. Hakalehto-Wainio 2011, 515–523) – eivät useinkaan toteudu, tai ne asettuvat ristiriitaan vanhemman oikeuksien kanssa, esimerkiksi huolto- ja tapaamiskysymyksissä (Eriksson 2010; 2011; Humphreys ym. 2019; Katz ym. 2020).

Naisiin kohdistuvan väkivallan monimuotoisen tarkastelun ja risteävien kysymysten vuoksi näemme tärkeäksi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tiiviissä yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun kanssa.

### C) Osaamisen ja asiantuntijuuden varmistaminen osana väkivallan ehkäisyä ja torjumista

Uhrien oikeuksien toteutumista haastavat saatavilla oleviin palveluihin ja eri ammattilaisten osaamiseen liittyvät tekijät (Piippo ym. 2019; Bradbury-Jones ym. 2021). Useissa, eri väkivallan muotoihin kiinnittyvissä tutkimuksissa on noussut esille, etteivät uhrit ole saaneet oikea-aikaista ja asianmukaista apua, tukea tai palveluita. Tämän vuoksi on tärkeää, että raportoijan tehtäviin liittyy myös sen tarkasteleminen, millaista asiantuntijuutta ja osaamista viranomaisilla ja ammattilaisilla on naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistamiseksi, ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi.

Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvän osaamisen ja asiantuntijuuden arvioinnissa painottuu tiivis yhteistyö korkeakoulujen kanssa.

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

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

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

Esityksessä on kiinnitetty huomiota raportoijan oikeuteen saada tehtäviensä hoitamista varten tietoa viranomaisilta ja muilta toimijoilta. Näemme kysymyksen tärkeänä yksityisyyden suojan näkökulmasta, sillä raportoijan tehtäviin liittyvä tiedonhankinta voisi yksilötasolle vietyä kohdistua myös erityisen sensitiivisiin tietoihin. Tästä syystä pidämme oikeasuhtaisena esityksen rajausta, jonka mukaan raportoijan oikeus saada tietoa ei ulottuisi salassa pidettäviin tietoihin, vaan tehtävissä tarvittava tieto olisi saatavissa julkisista viranomaisasiakirjoista tai muutoin salassa pidettävien asiakirjojen julkisista osista.

### **Muut huomiot esitysluonnoksesta**

Lausunnon laadintaan on osallistunut Suomen Akatemian rahoittaman Lasten tietävä toimijuus yksityisissä, moniammatillisissa ja yhteiskunnallisissa prosesseissa – Tapauksena vanhempien eron jälkeinen vaino (nro. 308470) -hankkeen tutkijaryhmä ([www.ulapland.fi/caps](http://www.ulapland.fi/caps)).

Merja Laitinen

YTT, Professori, sosiaalityö

Hankkeen vastuullinen johtaja

Anna Nikupeteri

YTT, Tutkijatohtori, sosiaalityö

Mirva Lohiniva-Kerkelä

OTT, Apulaisprofessori, hyvinvointioikeus

Arto Kauppi

HTT, Yliopistonlehtori, julkisoikeus

Kirjallisuutta

Bradbury-Jones, C, Hallett, N, Sammut, D, Billings, H, Hegarty, K, Kishchenko, S, Kuruppu, J, McFeely, C, McGarry, J & Sheridan, J (2021). Gender-based violence: A five country, cross-sectional survey of health and social care students' experience, knowledge and confidence in dealing with the issue. *Journal of Gender-Based Violence* 5(1), 129–147.

Dominelli, L. (1995). Women in the community: feminist principles and organising community work. *Community Development Journal* 30(2), 133–143.

- Eriksson, M. (2010). Children Who “Witness” Violence as Crime Victims and Changing Family Law in Sweden. *Journal of Child Custody* 7(2), 93–116.
- Eriksson, M. (2011). Contact, Shared Parenting, and Violence: Children as Witnesses of Domestic Violence in Sweden. *International Journal of Law, Policy and the Family* 25(2), 165–183.
- García-Moreno, C., Zimmerman, C., Morris-Gehring, A., Heise, L., Avni, A., Abrahams, N. & Watts, C. (2015). Addressing violence against women: A call to action. *The Lancet*, 385(9978), pp. 1685–1695.
- GREVIO (2019). Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence. GREVIO’s (Baseline) Evaluation report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention): Finland: Council of Europe.  
<https://rm.coe.int/grevio-report-on-finland/168097129d>
- Hakalehto-Wainio, S. (2011). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* N:o 4, 510–525.
- Heisecke, K. (2014). Raising awareness of violence against women: Article 13 of the Istanbul Convention. A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Strasbourg: Council of Europe.
- Humphreys, C., Diemer, K., Bornemisza, A., Spiteri-Staines, A., Kaspiew, R., & Horsfall, B. (2019). More Present than Absent: Men Who Use Domestic Violence and Their Fathering. *Child and Family Social Work* 24(2), 321–329
- Katz, E., Nikupeteri, A. & Laitinen, M. (2020). When Coercive Control Continues to Harm Children: Post-Separation Fathering, Stalking, and Domestic Violence. *Child Abuse Review* 29(4), 310–324.
- Katz, E. (2019). Coercive Control, Domestic Violence and a Five-Factor Framework: Five Factors that Influence Closeness, Distance and Strain in Mother-Child Relationships. *Violence Against Women* 25(15), 1829–1853.
- Korpilahti, U., Kettunen, H., Nuotio, E., Jokela, S., Nummi, V. M. & Lillsunde, P. (toim.) (2019). Väkivallaton lapsuus – toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020–2025. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2019:27. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus: Helsinki.
- Laitinen, M., Kauppi, A., Lohiniva-Kerkelä, M., Nikupeteri, A. & Lappi, C. (2020). Lasten sosiaalis-oikeudelliset asemat vainon ja perhesurmien konteksteissa. *Oikeus* 49(2), 192–214.
- Niemi, J., Kainulainen, H. & Honkatukia, P. (2017). Sukupuolistunut väkivalta. Oikeudellinen ja sosiaalinen ongelma. Vastapaino: Tampere.
- Nikupeteri, A. (2017). Professionals’ Critical Positionings of Women as Help-Seekers: Finnish Women’s Narratives of Help-Seeking During Post-Separation Stalking. *Qualitative Social Work* 16(6), 793–809.
- Nikupeteri, A., Niiranen, C., Lohiniva-Kerkelä, M., Kauppi, A. & Laitinen, M. (2017). Potentiaalisesti tappava parisuhde? Erotilanteen uhkaavuus ja uhrien suojaamisen edellytykset sukupuolistuneen väkivallan viitekehyyksessä. *Oikeus* 46(3), 290–309.

Nikupeteri, A. & Skaffari, P. & Laitinen, M. (2021). Feminist Community Work in Preventing Violence against Women: A Case Study of Addressing Intimate Partner Violence in Finland. *Nordic Social Work Research*. Artikkelin käsikirjoitus vertaisarvioitsijoiden kommenttien jälkeen.

Ogunsiji, O. & Clisdell, E. (2017). Intimate partner violence prevention and reduction: A review of literature. *Health Care for Women International* 38(5), 439–462.

Piippo, S., Nyqvist, L. & Suonio, M. (2019). Lähisuhdeväkivallasta oppimisen reflektiot sosiaalityön opiskelijoiden oppimispäiväkirjoissa. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti* 27(2), 164–180.

Laitinen Merja  
Lapin yliopisto