



Oikeusministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta, VN/547/2020

Hallituksen esityksen tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Tavoitteena on, että raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimenpiteitä 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. Raportoija tekisi ehdotuksia ja suosituksia ja antaisi lausuntoja, toisi havaintojaan esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä raportoisi havainnoistaan suoraan päätöksentekijöille. Raportoija ei antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisissä tapauksissa.

Edelleen esitysluonnoksen mukaan ”tavoitteena on, että raportoijan tehtävänkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot ja että raportoijan toiminta olisi nais erityistä. Raportoijan 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 raportoijan tehtävä täydentäisi olemassa olevia toimijoita ja viranomaisia. Tavoitteena on antaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

Oikeusministeriö pyytää lausuntopyynnössään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus eli niin sanottu Istanbulin sopimus (53/2015) on Suomessa velvoittavana voimassa. Sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet nimeävät tai asettavat yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa seuraava valvontakomitea (GREVIO, Baseline Evaluation Report Finland. GREVIO/Inf(2019)9) on kehottanut Suomea turvaamaan, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimintatapojen seuranta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja itsenäisesti. Sen mukaan arviointitehtävä tulisi säätää itsenäiseksi ja riippumattomaksi, tieteelliseen tietoon perustuvaksi seurantatehtäväksi siten, että se olisi irrallinen sopimuksen täytäntöönpanosta (GREVION raportti kohta 33). GREVIO on myös korostanut sitä, että seurantaan on osoitettava riittävät ja tarvittavat resurssit, jotta seuranta olisi tehokasta ja riippumatonta (ko. raportti kohta 35).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomessa ei ole itsenäistä ja riippumatonta viranomaista, joka seuraisi keskitetysti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä, niiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, kansainvälisten veloitteiden toteutumista sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kokonaisuutena laajasti yli sektorirajojen sekä raportoisi havainnoistaan päätöksentekijöille. Raportoijan tehtävälle on edellä kerrotuilla perusteilla olemassa selkeä tarve, jotta Suomi täyttäisi Istanbulin sopimuksen mukaiset veloitteet, joiden puutteellisesta täyttämisestä myös GREVIO on huomauttanut. Tältä kannalta hallituksen esitys on oikean suuntainen.

2. Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviä?

Hallituksen esityksen mukaan raportoijan tehtävä pitäisi sisällään naisiin kohdistuvan väkivallan monipuolisen ja kokonaisvaltaisen tarkastelun. Raportoijan tehtäväkenttä on sinänsä monipuolinen ja perusteltu ottaen huomioon kuinka laajasta ja yhteiskuntaa läpileikkaavasta ilmiöstä on kyse.

Kiinnitän tässä yhteydessä kuitenkin lisäksi huomiota siihen, että naisiin kohdistuva väkivalta ja sen erityispiirteet vaativat erityisosaamista, joka edellyttää myös koulutusta ja kokemusta aihepiiriin liittyvien seikkojen käsittelystä. Tästä syystä Istanbulin sopimus velvoittaa sopimusosapuolet esimerkiksi järjestämään lainkäyttöhenkilöstölle asiaan liittyvää koulutusta. Näin ollen myös raportoijalla tulisi olla laaja tuntemus naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvistä

muun muassa oikeudellisista, sosiaalisista ja auttamisjärjestelmän toimivuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteistä erotuksena muusta väkivallasta.

3. *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? Erityisraportoijalla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja, mikäli se on tehtävän hoidon kannalta välttämätöntä. Esimerkiksi vammaisten naisten tai tyttöjen kohdistuvaan väkivaltaan tai etnisiin ryhmiin liittyviin kysymyksiin voi liittyä tällaisia seikkoja.

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

4. *Muita huomioita*

Istanbulin sopimus edellyttää, että sopimuksen täytäntöönpanossa kiinnitetään erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Istanbulin sopimuksessa yksi olennaisista kysymyksistä on juuri tietoisuuden lisääminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvistä sukupuolittuneista erityispiirteistä sekä julkisen keskustelun että eri ammattiryhmien koulutuksen kautta. Istanbulin sopimuksessa todetaan, että naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kyse väkivallasta, joka kohdistuu tyttöihin ja naisiin heidän sukupuolensa takia tai joka suhteettomasti kohdistuu tyttöihin ja naisiin. Kyse ei siis ole ylipäätään väkivallasta, vaan nimenomaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja siihen liittyvien erityispiirteiden ymmärtämisestä. Myös Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa seuraava komitea (GREVIO) on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että tämä ei ole Suomessa sopimuksen täytäntöönpanossa saanut riittävästi painoa. Komitea on suositellut, että Suomi tehostaa sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa, myös perheväkivaltaa koskien. Naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kyse vakavasta ihmisoikeusloukkauksesta.

Istanbulin sopimuksessa siis lähdetään siitä lähtökohdasta, että naisiin kohdistuva väkivalta on luonteeltaan rakenteellista ja että se ilmentää historiallista miesten ja naisten välistä valtasuhteiden epäyhdenvertaisuutta. Kyse on siten koko yhteiskuntaa läpäisevästä ongelmasta. Sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan muun muassa edistää kaikkien naisiin kohdistuvan syrjinnän muotojen poistamista sekä edistää naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa.

Edellä mainitut seikat on tuotu esiin myös luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Katson kuitenkin, että hallituksen esityksessä esitettyä mallia sijoittaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän yhteyteen ei edellä kerrotut näkökohdat huomioon ottaen ole riittävästi perusteltu. Hallituksen esityksessä tulisi laajemmin tuoda esiin Istanbulin sopimuksessa sopimuspuolille asetettu velvoite edistää näkemystä naisiin kohdistuvan väkivallan sukupuolittuneesta luonteesta ja edistää sukupuolten tasa-arvoa ja arvioida valittua mallia erityisesti suhteessa siihen.

Hallituksen esityksessä on useassa kohden tuotu esiin, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla on kokemusta ihmiskaupparaportoina toimimisesta ja että tämä seikka puoltaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän asettamista yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän yhteyteen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan tuoda tarkemmin esiin, millä tavoin ihmiskaupparaportoina toiminen vertautuu nyt kyseessä olevaan tehtävään siten, että se erityisesti perustelee nyt kysymyksessä olevan tehtävän sijoittamista osaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun jo valmiiksi laajaa tehtäväkenttää. Hallituksen esityksessä on tältä osin todettu, että ihmiskaupparaportoin tehtävässä on ”yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan”. Perustelut ovat tältä osin puutteelliset.

Toisaalta raportoijan tehtävän perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen on perusteltu myös sillä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on ”nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan”. Pidän perusteluja myös tältä osin ongelmallisina ottaen huomioon Istanbulin sopimuksen lähtökohta naisiin kohdistuvasta väkivallasta sukupuoleen perustuvana ilmiönä. Naisiin kohdistuvassa väkivallassa ei ole kyse (vain) mainittuihin tai muihin vähemmistöihin kohdistuvasta väkivallasta vaan kyse on koko yhteiskunnan läpäisevästä ja laajasta ihmisoikeusongelmasta. Näin ollen raportoijan tehtävän asettamista yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi ei voi perustella sillä, että tämä laajan tehtäväkenttänsä vuoksi on perehtynyt sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ole voineet tuottaa tarvittavaa erityisosaamista koskien juuri naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on myös lyhyesti käsitelty eri toteuttamisvaihtoehtoja raportoijan tehtävän sijoittamiselle. Uudesta itsenäisestä viranomaisesta on todettu, että

”taloudellisista ja hallinnollisista syistä” ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena luoda uutta, itsenäistä viranomaista. Myös tältä osin perustelut ovat puutteelliset.

Edellä on tuotu esiin, että Istanbulin sopimuksessa korostetaan naisiin kohdistuvan väkivallan luonnetta rakenteellisena naisten ja miesten välisen tasa-arvon kysymyksenä. Esityksen kansainvälisessä vertailussa todetaankin, että kansainvälisesti Istanbulin sopimuksen mukaisen erityisraportoijan tehtävä on sijoitettu sukupuolten välistä tasa-arvoa (gender equality) edistävän viranomaisen tai sosiaalisten kysymysten kanssa työskentelevien viranomaisten yhteyteen. Tämä käy ilmi myös Euroopan neuvoston verkkosivuilta: official co-ordinating bodies (coe.int). Luontevaa onkin silloin esittää kysymys siitä, miksi raportoijan tehtävää ei ehdoteta sijoitettavaksi tasa-arvovaltuutetun yhteyteen.

Tätä on esityksessä kuitenkin perusteltu varsin suppeasti viittaamalla vain voimassa olevan tasa-arvolain aiheuttamiin rajoitteisiin ja tasa-arvovaltuutetun resurssipriorisointeihin. Perusteluja on pidettävä puutteellisina.

Hallituksen esityksessä tulee tuoda esiin eri toteuttamisvaihtoehtojen arvioidut kustannukset siten, että lainsäätäjä voi ottaa perustellusti kantaa eri vaihtoehtoihin myös tältä kannalta. Tämä on eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta erityisen tärkeää silloin, kun valittua vaihtoehtoa perustellaan kustannussyillä. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota myös siihen, että jotta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija voi tehtävässään saada sellaista tietoa, että siitä on hyötyä väkivallan vastaisessa työssä ja uhrien oikeuksien turvaamisessa ja muutoin toimia Istanbulin sopimuksessa tarkoitettulla tavalla, tulee raportoijalle joka tapauksessa osoittaa riittävät resurssit.

Hallituksen esityksessä tulee arvioida myös eri toteuttamisvaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Myöskään tätä arvioita ei ole tehty hallituksen esityksessä riittävästi. Hallituksen esityksessä tulee arvioida myös sitä, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia erilaisilla vaihtoehdoilla (yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, Ihmisoikeuskeskus, uusi viranomainen) voidaan arvioida olevan ottaen huomioon Istanbulin sopimuksen velvoite tehostaa sukupuolinäkökulmaa sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa että viranomaisten toimissa ja tuoda sitä kautta esiin naisiin kohdistuvan väkivallan rakenteellisia syitä. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä tarkemmin arvioida esitetyn hallinnollisen ratkaisun painoarvoa ja sitä kautta välittyvää viestiä itse asian painoarvosta.

Katson, että hallituksen esitys vaatii jatkovalmistelua ja että jatkovalmistelussa tulisi ottaa edellä kerrotut näkökohdat huomioon.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen