22.9.2021 VVTDno-2021-1242

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto – HE 123/2021 vp.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Valtuutettu haluaa kunnioittavasti nostaa esille seuraavat näkökohdat käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston tehtävistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 18 § sekä lain yhdenvertaisuusvaltuutetun (1326/2014) 3 § nojalla lain soveltamista, puuttuu syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, sekä valvoo ulkomaalaisten maasta poistamista ja seuraa ja edistää ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksia.

Toiminnastamme, julkaisuista sekä ajankohtaisista teemoista on tietoa verkkosivuillamme, https://syrjinta.fi

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimia kaikkien Istanbulin

sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti.

Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä seuraisi kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Raportoija tekisi aloitteita ja antaisi lausuntoja ja neuvoja, toisi havaintojaan esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä raportoisi havainnoistaan suoraan päätöksentekijöille. Raportoija ei antaisi oikeusapua tai käsittelisi kanteluita.

Tavoitteena on, että raportoijan tehtävänkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Raportoijan toiminnassa huomioitaisiin väkivallan sukupuolistuneisuus. Raportoijan tehtävät kattaisivat kuitenkin myös risteävät tilanteet, kuten eri väestöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan. Raportoijan tehtävät kattaisivat lisäksi kaiken perheväkivallan, myös silloin kun se kohdistuu muihin kuin naisiin.

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.

2. Yhdenvertaisuusvaltuutetun huomiot hallituksen esityksestä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa merkittävänä ja laaja-alaisena yhteiskunnallisena ongelmana, johon puuttumiseen tarvitaan laajasti yhteiskunnan eri toimijoiden toimenpiteitä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että perustettava raportoijan tehtävä voi merkittävästi vaikuttaa väkivallan vähentämiseen sekä tukea muiden toimijoiden työtä väkivallan vähentämisessä. Itsenäinen raportoija täydentäisi muiden viranomaisten työtä esimerkiksi selvityksiä tekemällä ja muutoinkin keräämällä tietoa ongelmista, joiden ratkaisemiseen ei nyt riittävästi kiinnitetä huomiota sekä tekemällä kehittämisehdotuksia lainsäädännön ja toimintatapojen muuttamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kansallisena ihmiskaupparaportoijana

Nyt ehdotettu tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijasta rinnastuisi monin tavoin ihmiskaupparaportoijan tehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut kansallisena ihmiskaupparaportoijana vuodesta 2009 lähtien.

Vuonna 2010 kansallisena ihmiskaupparaportoijana toiminut vähemmistövaltuutettu antoi ensimmäisen kertomuksensa eduskunnalle. Raportoija esitti katsauksen Suomen siihenastiseen ihmiskaupan vastaiseen työhön ja arvioi, että toiminnan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Uhreja ei tunnistettu joko lainkaan tai heitä ei tunnistettu nimenomaan ihmiskaupan vaan jonkun muun rikoksen uhreiksi. Vuonna 2014 annetussa kertomuksessa raportoija nosti esiin etenkin seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutumisen rikosprosessissa. Kolmanteen kertomukseen, jonka raportoija antoi eduskunnalle vuonna 2018, raportoija sisällytti kaksi ihmiskaupan vastaisesta työstä tehtyä selvitystä. Niiden perusteella raportoija antoi suosituksia ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön selkiyttämisestä, ihmiskaupan uhrien oleskelulupaa koskevista lainmuutoksista sekä työsuojeluviranomaisten toimivallan laajentamisesta ihmiskaupparikoksiin. Työ on ollut vaikuttavaa, sillä näiden pohjalta lainsäädäntöä on muutettu ja useat viranomaiset ovat kehittäneet toimintaansa.

Huomioita naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävästä

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemukset kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävästä osoittavat, että itsenäisellä, riippumattomalla raportoijalla voi olla merkittävä rooli lainsäädännön ja viranomaistoiminnan puutteiden osoittamiseksi, sekä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyön kehittämisessä. Valtuutettu katsoo, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija voi (ihmiskaupparaportoijan tavoin) nostaa eduskunnalle annettavissa kertomuksissaan esiin ongelmia viranomaistoiminnassa ja tukijärjestelmissä ja esittää perusteltuja suosituksia tilanteen korjaamiseksi.

Raportointi kohdistuisi kaikkeen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Silti on tärkeää, että raportoinnissa huomioidaan naiset, jotka ovat moniperustaisen syrjinnän vaarassa, ja näin myös korostetusti väkivallan ja muiden oikeudenloukkausten riskiryhmissä. Vammaiset, etnisiin vähemmistöihin, tai seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat naiset ovat esimerkkejä näistä. Siksi intersektionaalinen tarkastelutapa on myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä tärkeää.

Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävälle kartoitettiin valmisteluvaiheessa eri vaihtoehtoja yhdenvertaisuusvaltuutetun lisäksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi keskusteluissaan oikeusministeriön kanssa, että tehtävä voisi valtuutetun toimistoon sijoitettuna muodostaa toimivan kokonaisuuden ihmiskaupparaportoijan tehtävän kanssa. Tehtävissä on liittymäpintoja – ovathan niin ihmiskauppa kuin naisiin

kohdistuva väkivalta vahvasti sukupuolistuneita ilmiöitä. Samoin esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset tai vammaiset naiset ja heidän lapsensa voivat olla erityisen alttiita erityyppiselle hyväksikäytölle ja häirinnälle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun eri tehtävien kautta toimistolla on monialaista asiantuntemusta, mikä tukee naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan työtä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että raportoijan tehtävään sisältyy myös 200 000 euron määräraha. Resurssi ei ole suuri, mutta mahdollistaa 1–2 asiantuntijan rekrytoinnin sekä pienimuotoisten selvitysten toteuttamisen.

Säännöskohtaiset huomiot

Ihmiskaupparaportoijan tehtävästä säädettäisiin esitetyillä muutoksilla lakiin yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014).

3 § :n mukaista tehtävän määrittelyä yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tehtävän määrittelyä hallituksen esityksen luonnoksessa onnistuneena. Raportoijan tehtävänä olisi ensisijaisesti tukea ja arvioida muiden toimijoiden työtä sekä esittää parannusehdotuksia lainsäädännön sekä toimintatapojen kehittämiseksi. On perusteltua, ettei valtuutetun tehtäviin sisällytetä esimerkiksi oikeudellisen neuvonnan tai avustamisen tehtävää. Tätä eivät esitetyt resurssitkaan mahdollista.

7) kohdassa viitataan erikseen myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisen toimikuntaan (NAPE). NAPE on raportoijan tärkeä yhteistyötaho. Esimerkiksi seurantatiedon koostamiseksi raportoijan arviointityön pohjaksi NAPEssa edustetut tahot ovat tärkeä verkosto. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii jo nyt NAPEn asiantuntija, ja osallistuu NAPEn työhön mm. seuraamalla Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman vuosille 2022- valmistelemista.

4 §:n muutoksilla ulotetaan nykyisen lain säännökset tiedonsaantioikeudesta myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijatehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää keskeisenä, että raportoija saa tarvittaessa käyttöönsä myös salassa pidettäviä tietoja tehtäviensä hoitamiseksi. Suuri osa naisiin kohdistuvan väkivallan raportointitiedoista on salassa pidettävää tietoa, kuten tuomioistuinten antamat päätökset, esitutkintamateriaali tai sosiaali- ja terveydenhuollon kirjaukset. Myös tiedot väkivaltaan puuttumisesta tai uhrien tuekseen saamien tukipalvelujen toiminnasta ovat salassa pidettävää tietoa. Näitä tietoja raportoija tarvitsee esimerkiksi kun arvioidaan, miten eri tukitoimilla on vastattu väkivallan uhrien tarpeisiin konkreettisissa tilanteissa.

Tämä kokonaisuus nousi vahvasti esille lainvalmistelun lausuntovaiheessa. Ilman tiedonsaantioikeutta salassa pidettävistä tiedoista naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija ei pystyisi arvioimaan, miten väkivallan uhreille tarjottavia tukipalveluja tulisi kehittää tai miten poliisin, syyttäjien tai tuomioistuinten väkivaltaan puuttuminen toimii ja mitä kehitystarpeita siinä on. Raportoija ei pysty ilman tiedonsaantioikeutta seuraamaan riittävän syvällisesti oikeuskäytäntöä. Lisäksi Istanbulin sopimukseen pohjaavan ulkomaalaislain 54 § 7 momentin mukaisen parisuhdeväkivallan uhrin jatkolupakäytännön tarkastelu ei olisi mahdollista ilman tiedonsaantioikeutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee tällä hetkellä säännöllisesti monissa eri tehtävissään salassa pidettävää tietoa.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää naisiin kohdistuvan väkivallan torjumista eräänä keskeisimpänä suomalaisen yhteiskunnan tehtävistä perus- ja ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Väkivallan ennaltaehkäisy ja parempi tunnistaminen, yhteiskunnallisen keskustelun laajentaminen ja väkivallan näkyväksi tekeminen, tietopohjan vahvistaminen, sekä väkivallan uhreille annettavan oikeudellisen suojan ja muun tuen vahvistaminen ovat niitä kokonaisuuksia, joita raportoijan tulee seurata ja arvioida. Riippumattoman raportoijan tehtävän perustaminen, ja sen sijoittaminen perus- ja ihmisoikeusvalvojien kokonaisuuteen vahvistaa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn ihmisoikeusperustaisuutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman