OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Itsehallinto ja yhdenvertaisuus
Erityisasiantuntija Jasmiina Jokinen

Asiantuntijalausunto

23.9.2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustaminen), HE 123/2021 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (HE 123/2021 vp).

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan. Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2022.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa 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 raportoijan tehtävä ja huolehtimalla Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta.

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 eli Istanbulin sopimuksen toimeenpanon seurantaa tärkeänä. 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 eduskuntakertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellyt-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tää, 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).

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa kansainvälisestikin tunnistettu ihmisoikeusongelma. Tasa-arvovaltuutettu on nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan myös yhdeksi Suomen keskeisistä tasa-arvo-ongelmista (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 22/2018 vp). Suomessa ei ole itsenäistä ja riippumatonta viranomaista, joka seuraisi keskitetysti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä niiden vastaisia toimenpiteitä, toimenpiteiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen sekä raportoisi havainnoistaan päätöksentekijöille. Tällaista toimijaa ovat pitäneet tarpeellisena useat tahot, niin viranomaiset kuin järjestötkin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle ehdotetut tehtävät

Esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin tehtäväksi toimia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimintaperiaatteita ja toimia Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti.

Keskeistä raportoijan tehtävissä olisi hankkia tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta ja tähän tietoon perustuen tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja ja neuvoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi hankkia tietoa muun muassa laatimalla ja teettämällä selvityksiä sekä osallistumalla tiedonvaihtoon eri toimijoiden kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi nostaa esiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmakohtia yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävissä käsittelisi yksittäistapauksia koskevia kanteluita tai antaisi oikeusapua, mutta voisi harkintansa mukaan antaa neuvoja myös yksityishenkilöille.

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

Raportoijan toiminnassa tulisi huomioida väkivallan sukupuolistuneisuus. Raportoija voisi tutkia myös risteäviä kysymyksiä, kuten esimerkiksi vammaisten naisten, maahanmuuttajanaisten ja eri vähemmistöihin kuuluvien naisten kokemaa väkivaltaa. Raportoijan tehtävät kattaisivat naisiin kohdistuvan väkivallan lisäksi kaiken perheväkivallan, mukaan lukien miehiin ja poikiin kohdistuvana.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta tietyin edellytyksin myös salassa pidettäviä tietoja. Pääsy myös salassa pidettäviin tietoihin olisi tärkeää, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi toteuttaa raportointitehtävää tehokkaasti. Tätä myös useat sidosryhmien edustajat toivat esiin valmistelun aikana, mukaan lukien lausuntokierroksella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tarvita tietoja esimerkiksi väkivaltarikosten esitutkinnasta, rikosten käsittelystä syyttäjällä ja tuomioistuimessa sekä tietoja väkivallan uhrien palveluun pääsystä. Esitetyt tiedonsaantioikeudet olisi rajattu koskemaan tiettyjen raportoijan tehtävien kannalta välttämättömiä tietoja. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on tietyin edellytyksin oikeus saada salassa pidettäviä tietoja myös nykyisissä tehtävissään, mukaan lukien kansallisena ihmiskaupparaportoijana.

Tehtävän hallinnollinen järjestäminen

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää esitetään annettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa jo nykyisin kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävää, joka on ollut lähimpänä vertailukohtana naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää valmisteltaessa. Tehtävän antaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi yhdenmukainen ihmiskaupparaportoijan tehtävässä hyväksi todetun hallinnollisen mallin kanssa. On tarkoituksenmukaista noudattaa vastaavan tehtävän kanssa samanlaista hallinnollista mallia sen sijaan, että luotaisiin samankaltaiselle tehtävälle uusi, erilainen hallinnollinen malli. Ehdotetun ratkaisun avulla voitaisiin myös hyödyntää yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemusta ihmiskaupparaportoijan tehtävän hoitamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun nykyisissä tehtävissä on myös sisällöllisiä yhtymäkohtia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan. Myös ihmiskaupassa ja naisiin kohdistuvassa väkivallassa on olennaisia liittymäkohtia.

Valmistelussa selvitettiin myös muita vaihtoehtoja tehtävän sijoituspaikaksi. Uuden erillisen viranomaisen perustamista raportoijan tehtävää varten ei arvioitu tarkoituksenmukaiseksi. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi suurempia resursseja kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle toimijalle, ja resursseja olisi tällöin myös osoitettava suhteessa enemmän hallinnollisiin tukitehtäviin. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi myös pidempää käynnistymisvaihetta kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle viranomaiselle. Uuden erillisen viranomaisen perustamisella ei ollut

nähtävissä myöskään merkittäviä lisähyötyjä verrattuna siihen, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle toimijalle.

Ottaen huomioon, että tasa-arvonäkökulma on tärkeä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä, olisi tasa-arvovaltuutettu ollut myös luonteva vaihtoehto raportoijan tehtävän sijaintipaikaksi. Tasa-arvovaltuutettu kuitenkin kieltäytyi tehtävästä. Tasa-arvovaltuutettu totesi toimistonsa resurssien olevan pienet, ja koska naisiin kohdistuva väkivalta on yhteiskunnassa hyvin laaja ilmiö, vaarana olisi, että uuden tehtävän hoitaminen veisi resursseja sekä huomiota pois valtuutetun muista lakisääteisistä tehtävistä ja vaikuttaisi siten kielteisesti nykyisten tehtävien hoitamiseen.

Myös Ihmisoikeuskeskusta sekä Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia HEUNIa arvioitiin mahdollisina sijaintipaikkoina. Naisiin kohdistuva väkivalta on myös ihmisoikeuskysymys, mikä puoltaisi raportoijan tehtävän säätämistä Ihmisoikeuskeskukselle. HEUNIlla taas on asiantuntemusta ja tutkimustietoa sekä ihmiskaupasta että naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Näiden toimijoiden tiedonsaantioikeudet eivät kuitenkaan ole yhtä laajat kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai tasa-arvovaltuutetulla. HEUNIn nykytehtäviin ei myöskään kuulu säännöllinen raportointi eduskunnalle.

Raportoijan suhde naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan (NAPE)

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen vastaisia toimintaperiaatteita ja toimia. Näistä tehtävistä vastaa Suomessa tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE. NAPEn tehtävin kuuluu muun muassa laatia Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma, yhteensovittaa ja seurata toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä sekä arvioida niiden vaikutuksia. Ehdotuksella ei puututtaisi NAPEn toimivaltaan ja tehtäviin. NAPE hoitaisi edelleen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä yhdenvertaisuusvaltuutetun ohella.

NAPE ja yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaisivat kumpikin Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä toisiinsa nähden itsenäisesti ja tekisivät ratkaisut tehtäviensä hoitamisesta ja rajaamisesta. Kuitenkin arvioidessaan Istanbulin sopimuksen mukaisten tehtäviensä tarkoituksenmukaista hoitamista yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi tärkeää ottaa huomioon myös NAPEn hoitamat tehtävät. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä täysin samalla tavoin kuin NAPE. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sen sijaan tuoda lisäarvoa toimenpiteiden seurantaan ja arviointiin esimerkiksi seuraamalla yleisellä tasolla toimenpiteiden toteuttamisen edistymistä sekä arvioimalla sitä, ovatko toimenpiteet tar-

koituksenmukaisia tai onko toimintaohjelmista ja toimeenpanosuunnitelmista jäänyt puuttumaan joitakin keskeisiä toimenpiteitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös esimerkiksi arvioida yksittäisiä toimenpiteitä ja sitä, turvaavatko ne väkivallan uhrien oikeuksia. Itsenäisenä ja riippumattomana toimijana yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös seurata ja arvioida suunnitelmia sekä yksittäisiä toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin suunnitelmien valmistelusta tai toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat viranomaiset. NAPEssa on edustus useista viranomaisista, jotka ovat vastuussa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman toimenpiteiden toteuttamisesta. Näin yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta voisi täydentää NAPEn Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista tehtävää.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan Istanbulin sopimuksen mukaiset tehtävät olisivat linjassa myös muun muassa Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa arvioivan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän GREVIOn suositusten kanssa. Vuonna 2019 julkaisemassaan raportissa koskien sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa GREVIO muun muassa totesi pitävänsä tärkeänä, että sopimuksen nojalla laadittujen toimintaperiaatteiden ja toimenpiteiden laadinta, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi erotetaan ja annetaan tehtävät erillisille tahoille.

Raportoijan tehtävän myötä olisi tarpeen muuttaa valtioneuvoston asetusta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta. Asetusta olisi tarpeen muuttaa siten, että siitä ilmenisi, että NAPEn lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimintaperiaatteita ja toimia.

Taloudelliset vaikutukset

Uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana edellyttäisi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan myönnettävän vuosittaisen määrärahan korottamista. Tehtävän hoitamisen on arvioitu edellyttävän ainakin yhden uuden viran perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon. Tehtävän arvioidaan lisäävän myös yhdenvertaisuusvaltuutetun viestinnän ja hallinnollisten palveluiden tarpeita. Tehtävän perustamisesta ja hoitamisesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamiseen on julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020–2023 varattu kehysrahoituksena 200 000 euroa vuodesta 2020 lukien. Ennen raportoijan tehtävän perustamista määräraha on kohdistettu valmistelutyöhön. Määrärahan voidaan arvioida riittävän naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisesta ja toiminnasta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle aiheutuviin kustannuksiin. Valtion vuoden 2022 talousarvioesityksessä ehdotetaan 200 000 euron määräraha kattamaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävästä aiheutuvat kustannukset yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Määrärahan arvioidaan riittävän esimerkiksi vaativuustasosta riippuen yhden tai kahden henkilön palkkakustannuksiin sekä korvaamaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehtävästä aiheutuvia muita kustannuksia. Lisäksi olisi tarpeen varautua muun muassa selvitysten teettämisestä sekä julkaisuista aiheutuviin kustannuksiin. Rahoituksen kohdentamisesta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston sisällä päättää itsenäisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu, joten toimintamenojen yksityiskohtainen arviointi ei ole mahdollista.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaiseen työhön ja sen tehostamiseen. Raportoijan tehtävän perustaminen edesauttaisi kokonaiskuvan muodostamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta, kansallisista toimenpiteistä ja lainsäädännöstä sekä niiden toimivuudesta. Raportoijan työn avulla naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä ja kansallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää sekä edistää väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan käsittely yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksissa valtioneuvostolle ja eduskunnalle edistäisi päättäjien tiedonsaantia näistä aiheista sekä mahdollisista kehittämistarpeista.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimenpiteiden tehostamisella ja väkivallan uhrien oikeuksien edistämisellä olisi myönteisiä vaikutuksia yksityishenkilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Tähän liittyvät myönteiset vaikutukset ulottuisivat myös muun muassa niihin lapsiin, jotka ovat joutuneet perheväkivallan uhreiksi tai joutuneet todistamaan perheensisäistä väkivaltaa.

Raportoijan työ voisi myös tuoda naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä aiempaa enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja lisätä kansalaisten tietoisuutta aiheesta.