Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan 27.9.2021 päivätty pyyntö kirjallisen asiantuntijalausunnon toimittamiseen

Tasa-arvovaltuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (HE 123/2021 vp)

Tasa-arvovaltuutettu kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä koskien yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää. Tasa-arvovaltuutettu toteaa kohteliaimmin seuraavaa.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä on merkittävä

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain (609/1986) sukupuolisyrjinnän kieltojen sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevien edistämisvelvoitteiden noudattamista. Tasa-arvovaltuutetun tehtäviin kuuluu lisäksi tietojen antaminen tasa-arvolainsäädännöstä sekä tasa-arvolain tarkoituksen toteutumisen edistäminen aloittein, neuvoin ja ohjein. Osana sukupuolten tasa-arvon seuranta- ja edistämistehtävää valtuutettu seuraa naisiin kohdistuvan ja sukupuolistuneen väkivallan tilannetta Suomessa ja tekee aihetta koskevia aloitteita.

Tasa-arvovaltuutettu käsitteli naisiin kohdistuvaa väkivaltaa keskeisenä tasa-arvo-ongelmana eduskunnalle antamassaan kertomuksessa (K 22/2018 vp) ja katsoo, että nyt ehdotettu raportoijan tehtävä mahdollistaa tehokkaamman puuttumisen ongelmaan. Eduskunta hyväksyi tasa-arvovaltuutetun kertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellytti, että valtioneuvosto selvittää muun muassa mahdollisuuden nimetä riippumaton toimielin Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon seurantaan ja

arviointiin sekä tarvittaessa valmistelee siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset (EK 49/2018 vp).

Hallituksen esityksen taustaksi on mainittu myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoite turvallisesta oikeusvaltiosta, johon sisältyy vastuullinen rikosseuraamusjärjestelmä, rikoslaki ja rikosuhrien aseman parantaminen. Tähän tavoitteeseen vastataan muun muassa perustamalla itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä.

Tasa-arvovaltuutettu pitää erittäin tärkeänä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä perustetaan. On historiallisesti merkittävää, että raportoijan tehtävän perustamisen myötä naisiin kohdistuva väkivalta tunnistetaan paremmin kansallisesti ilmiönä, sukupuolittuneena ihmisoikeusloukkauksena ja tasa-arvo-ongelmana.

Väkivallan sukupuolistuneisuuden tunnistaminen ja naiserityisen näkökulman tarve on tärkeää ymmärtää, sillä näin onnistutaan paremmin torjumaan väkivaltaa ja suojelemaan uhreja. Tasa-arvovaltuutettu katsoo, että onnistuessaan tehtävässään raportoija auttaa Suomea vähentämään naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Naisiin kohdistuvan väkivallan väheneminen lisää sukupuolten tasa-arvoa ja tekee Suomesta entistä turvallisemman maan asukkailleen.

Naiserityisyys ja sukupuolisensitiivisyys on välttämätöntä väkivallan seurannassa ja väkivallan vastaisten toimien arvioinnissa

Hallituksen esityksen mukaan raportoijan tehtävät kattavat kaikenlaisen naisiin kohdistuvan väkivallan. Perheväkivallan osalta raportoijan tehtävät koskisivat puolestaan kaikkea perheväkivaltaa uhrin sukupuolesta riippumatta.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa muistuttaa, että raportoijan tehtävässä tulee painottaa naiserityistä näkökulmaa ja että perheväkivaltaa on tärkeää tarkastella sukupuolisensitiivisesti. Sukupuolisensitiivisessä eli sukupuolitietoisessa lähestymistavassa tunnistetaan eri sukupuoliin kulttuurisesti ja sosiaalisesti liitettyjä oletuksia, ennakkoluuloja ja käsityksiä. Naiserityinen näkökulma mahdollistaa puolestaan naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen.

Tasa-arvovaltuutettu korostaa raportoijan tehtävän ihmisoikeusperusteisuutta. Suomelta edellytetään toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi muun muassa YK:n yleissopimuksessa kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamiseksi (CEDAW-sopimus) sekä Euroopan neuvoston

yleissopimuksessa naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus). Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvien toimien puutteista kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä.

Valtion velvollisuus suojella naisia tehokkaasti väkivallalta, mukaan lukien parisuhde- ja seksuaalinen väkivalta, korostuu vakavan väkivallan tapauksissa. Tämä valtion vastuu on todettu CEDAW-sopimuksessa, sopimusta valvovan CEDAW-komitean kannanotoissa sekä Istanbulin sopimuksessa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että viranomaisilla on aktiivinen toimintavelvoite arvioidessaan riskiä ja uhkaa liittyen jokaisen oikeuteen elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että raportoija seuraa ja arvioi, miten naisiin kohdistuvassa väkivallassa ja perheväkivallassa erilaiset väkivallalle altistavat ja haavoittuvuutta lisäävät tekijät tunnistetaan ja miten niihin puututaan. Onkin hyvä, että hallituksen esityksessä tuodaan esille väkivallan tarkastelun tarve myös risteävästi, huomioiden sukupuolen ohella muita henkilöön liittyviä ominaisuuksia. Raportoijan tulee voida tarkastella esimerkiksi vammaisiin naisiin, maahanmuuttajanaisiin sekä eri vähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Myös alle 18-vuotiaisiin tyttöihin sekä sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuva väkivalta on mainittu osana raportoijan tehtäviä.

Raportoijan itsenäisyys ja riippumattomuus

Itsenäisen ja riippumattoman naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että raportoijan tehtävä on tarkoituksenmukaista antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle, koska yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen viranomainen, joka lain mukaan on ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta. Toimintamalli on myös hallinnollisesti yhdenmukainen ihmiskaupparaportoijan tehtävän kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellinen selvitys eri tahoilta sekä laissa säädetyin edellytyksin oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja.

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä on itsenäisellä ja riippumattomalla viranomaisella. Myös Istanbulin sopimuksen asiantuntijaryhmä GREVIO on todennut, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukainen toimenpiteiden seuranta ja arviointi tulee olla täytäntöönpanovallasta erillisellä, itsenäisellä ja riippumattomalla taholla.

Tietoperusteisuus ja tiedonsaantioikeus

Raportoijan tehtävässä on keskeistä toiminnan pohjautuminen tietoon. Tasa-arvovaltuutettu pitääkin erittäin tarpeellisena ehdotettua 4 §:n säännöstä tiedonsaantioikeuksista. Tasa-arvovaltuutettu pitää hyvänä, ettei laissa ole rajattu niiden viranomaisten piiriä tai tietosisältöjä, johon tiedonsaantioikeus voi kohdistua.

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitetään oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta tietoja. Tiedoilta edellytetään välttämättömyyttä. Lisäksi säännöksessä on listattu tiedon käyttötarkoituksina väkivallan seuraaminen, ihmisoikeusvelvoitteiden ja lainsäädännön toimivuuden seuraaminen, sekä toimien ja toimintaperiaatteiden seuraaminen ja arvioiminen. Vaikka tasa-arvovaltuutettu kannattaakin tiedonsaantioikeutta esitetyssä laajuudessaan, on syytä samalla todeta, että säännös on melko raskaslukuinen ja itseään toistava. Perusteluissa ei todeta, miksi säännös poikkeaa melko paljon kansallista ihmiskaupparaportoijaa koskevasta tiedonsaantisäännöksestä.

Lain säännösten selkeys

Tasa-arvovaltuutettu haluaa lisäksi kiinnittää huomiota ehdotettujen säännösten muotoiluihin. Aiemmin lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa (VN/547/2020) yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviä koskevaan 3 §:ään oli ehdotettu uutta kohtaa, jonka mukaan tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

> ”7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä seuraa ja arvioi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.”

Nyt hallituksen esityksessä säännöksen sisällöksi on ehdotettu seuraavaa:

> ”7) seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä seuraa ja arvioi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015) 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla sellaisia toimintaperiaatteita ja toimia, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.”

Kyseistä säännöstä on nyt muutettu lisäämällä siihen nimenomainen maininta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (NAPE) ja Istanbulin sopimuksen 10 artiklasta. Muutosta ei perustella hallituksen esityksessä.

Toisaalta 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että raportoijan tehtävää ei ole tarkoitus sitoa tietyn kansainvälisen sopimuksen määritelmiin naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai perheväkivallasta ja että kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntö antavat suuntaviivoja raportoijan tehtävänkuvaan liittyen. Hallituksen esityksessä käsitellään Istanbulin sopimuksen lisäksi erityisesti CEDAW-sopimusta.

Perusteluissa on todettu, että

> ”naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluisi myös seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjä toimintaperiaatteita ja toimia Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti”.

Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotetun säännöksen muotoilua epäselvänä siltä osin, kun kyse on raportoijan tehtävien suhteesta Istanbulin sopimuksen 10 artiklaan ja NAPE:n tehtäviin. Perustelutekstistä käy ilmi, ettei raportoijan tehtävä koske ainoastaan Istanbulin sopimusta, mutta itse säännös on tältä osin vaikeaselkoisempi.

Tasa-arvovaltuutettu pitää Istanbulin sopimusta merkittävänä Suomea velvoittavana ihmisoikeussopimuksena, jonka kansallisessa toimeenpanossa on ollut ongelmia. Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukainen vaatimus arvioida sitä, miten Suomi on sopimusosapuolena onnistunut ehkäisemään ja torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on tärkeä ja luonteva osa raportoijan tehtävää.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa kuitenkin muistuttaa, että naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvissä ihmisoikeussopimuksissa on erilaisia velvoitteita ja niiden soveltamisalat ja valvontamekanismit poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi yksilövalitus ei ole mahdollista Istanbulin sopimuksessa toisin kuin esimerkiksi CEDAW-sopimuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Raportoijan tehtäviin kuuluisi tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin yhtä luontevasti muun muassa aihetta koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvalitusten seuraaminen sekä sen arvioiminen, mihin toimiin Suomi on mahdollisten todettujen ihmisoikeusloukkausten johdosta ryhtynyt.

On myös syytä huomata, että Suomi saattaa tulevaisuudessa ratifioida uusiakin ihmisoikeussopimuksia, jotka käsittelevät naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) uusi yleissopimus nro 190 koskee väkivallan ja häirinnän poistamista työelämässä ja pitää sisällään myös sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän. Suomi ei ole vielä ratifioinut sopimusta, eikä vielä ole tiedossa, onko sopimuksen ratifioinnilla vaikutusta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviin.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että säännöstekstin muotoilusta ja vastaavasti perusteluista kävisi ehdotettua selvemmin ilmi, että raportoijan tehtävässä Suomen ihmisoikeusvelvoitteet naisiin kohdistuvan väkivallan osalta huomioidaan kokonaisuutena pitäen mielessä myös mahdolliset tulevat ihmisoikeusvelvoitteet. Tämä ei toisaalta tarkoita, etteikö Istanbulin sopimusta voida myös nimenomaisesti mainita säädöstekstissä, kunhan monimerkityksellisyyttä vältetään.

Säännös on myös huomattavasti pidempi ja yksityiskohtaisempi kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoijaa koskeva kohta, jonka mukaan tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu

> ”6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä”.

Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoijan tehtävää koskeva, varsin suppea säännös olisi käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi ja esimerkiksi liian yleisluontoiseksi.

Lopuksi tasa-arvovaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n ehdotetun uuden 7 kohdan viittaus olisi nyt ainoa lain tasoinen maininta NAPEsta. NAPEn tehtävistä yleisesti säädetään valtioneuvoston asetuksella, jota on nyt tarkoitus muuttaa. Perusteluissa olisi ollut hyvä tuoda esille, miksi lain tasoinen viittaus toimikuntaan on tarpeen, jos asetusta joka tapauksessa muutetaan nyt siten, että siitä ilmenee, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimintaperiaatteita ja toimia.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.