OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto	**Vastine**
Erityisasiantuntija Jasmiina Jokinen	7.10.2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Oikeusministeriön vastine

Hallituksen esitys laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (HE 123/2021 vp)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (HE 123/2021 vp) valiokunnalle annettujen lausuntojen johdosta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lausunto

Raportoijan tehtävän hallinnollinen järjestämistapa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota erityisesti raportoijan tehtävän hallinnolliseen järjestämistapaan sekä tehtävälle ehdotettuihin resursseihin. THL viittaa aiemmin lausuntokierroksella esittämäänsä kantaan, jonka mukaan tehtävän antaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei ole kaikkein onnistunein ratkaisu ja että että raportoijan tehtävän itsenäisyys ja naiserityisyys edellyttävät raportoijan tehtävän säätämistä kokonaan uudelle, riittävän korkeatasoiselle, valtuutettuun rinnastuvalle ja kirjaimellisesti itsenäisette ja riippumattomalle asiantuntijaviranomaiselle. THL toteaa lausunnossaan, ettei pidä ehdotettua hallinnollista ratkaisua perusteltuna vaan katsoo, että Istanbulin sopimuksen laaja soveltamisala vaatii raportoijalta täysimääräistä keskittymistä naisiin kohdistuvan väkivallan kaikkiin muotoihin sekä perheväkivaltaan kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina.

Oikeusministeriö katsoo, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään ehdotettu hallinnollinen järjestämistapa on perusteltu. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, uuden erillisen viranomaisen perustamista hoitamaan ehdotettua tehtävää ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi suurempia resursseja kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle toimijalle ja resursseja olisi tällöin myös osoitettava suhteessa enemmän hallinnollisiin tukitehtä-

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

viin. Uuden viranomaisen perustaminen edellyttäisi myös pidempää käynnistymisvaihetta kuin tehtävän antaminen olemassa olevalle viranomaiselle. Sijoittamalla tehtävä olemassa olevaan viranomaiseen voidaan myös ennalta ehkäistä haavoittuvuutta paremmin kuin tilanteessa, jossa tehtävää hoitaisi erillinen viranomainen. Uuden erillisen viranomaisen perustamisella ei ole nähtävissä myöskään merkittäviä lisähyötyjä verrattuna siihen, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle, itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton toimija, ja pystyy siten hoitamaan kaikkia tehtäviään itsenäisesti ja riippumattomasti. Esimerkkinä vastaavan tehtävän menestyksellisestä hoitamisesta olemassa olevan viranomaisen yhteydessä voidaan mainita kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävän hoitaminen yhdenvertaisuusvaltuutetun toimesta. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että tämä ratkaisu olisi heikentänyt ihmiskaupparaportoijan tehtävän hoitamista itsenäisesti.

Antamalla tehtävä yhdenvertaisuusvaltuutetulle voidaan lisäksi hyödyntää yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemusta kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävän hoitamisesta. Samalla voidaan saavuttaa synergiaetuja yhdenvertaisuusvaltuutetun nykyisten tehtävien ja ehdotetun raportointitehtävän välillä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävissä yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnassa sekä ihmiskaupparaportoijana on myös sisällöllisiä yhtymäkohtia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on nykyisten tehtäviensä kautta perehtynyt muun muassa vammaisten henkilöiden, eri vähemmistöryhmien ja ulkomaalaistaustaisten henkilöiden asemaan, mistä on etua naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä risteävien tilanteiden osalta. Ihmiskaupparaportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt muun muassa huomiota ihmiskauppaan sukupuolistuneena ilmiönä ja naisiin kohdistuvan väkivallan muotona.

Tehtävään esitetty määräraha

THL ehdottaa lausunnossaan, että tilanteessa, jossa Suomeen ei olla perustamassa uutta, riittävän korkeatasoista, valtuutettuun rinnastuvaa itsenäistä ja riippumatonta asiantuntijaviranomaista, raportoijan tehtävän perustamisessa ja erityisesti sen resurssoinnissa osana yhdenvertaisuusvaltuutetun mandaattia huomioitaisiin tehtävän edellyttämä korkeatasoinen ja laaja-alainen substanssiosaaminen ja seurattavan tehtäväkentän laajuus. THL ilmoittaa lausunnossaan pitävänsä raportoijan tehtävään ehdotettua määrärahaa riittämättömänä.

Oikeusministeriö arvioi, että tehtävään ehdotettu määräraha 200 000 euroa on riittävä raportoijan tehtävän hoitamiseksi. Ehdotetulla määrärahalla valtuutettu voisi esimerkiksi palkata vaativuustasosta riippuen yksi tai kaksi uutta työntekijää. Esimerkiksi yhden päätoimisen asiantuntijavirkamiehen (vaativuustaso 18–19) vuosittaisten palkkakustannusten voidaan arvioida olevan henkilöstösivukuluineen oin 70 000–85 000 euroa ja päätoimisen hallinnollisen assistentin (vaativuustaso 10-12) noin 40

000 – 55 000 euroa. Muihin kustannuksiin, kuten ICT- ja muihin tavanomaisen toiminnan kustannuksiin sekä selvitysten teettämiseen ja julkaisuihin on arvioitu olevan syytä varata noin 30 000 – 50 000 euroa. Viime kädessä yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee itsenäisesti ratkaisut määrärahan käytöstä.

Tasa-arvovaltuutetun lausunto

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävien kirjoitustapa

Tasa-arvovaltuutettu on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävien kirjoitustapaan. Tasa-arvovaltuutettu on myös huomauttanut, että kirjoitustapa eroaa siitä, miten ihmiskaupparaportoijan tehtävät on laissa kuvattu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n johdantokappaleessa on kootusti kuvattu yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät. Tätä seuraavassa listauksessa on kerrottu, miten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteuttaa näitä tehtäviä. Nykyisen lainkohdan mukaan tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita; antaa neuvoja ja lausuntoja; edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta; osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön; seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta; sekä seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 § 1 momentin johdantokappaleeseen lisättäisiin maininta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Lainkohdan 1 momentin listauksessa kuvattaisiin, samoin kuin yhdenvertaisuusvaltuutetun muiden tehtävien osalta on tehty, miten yhdenvertaisuusvaltuutettu toteuttaa tätä tehtävää. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisen myötä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimialaan kuuluisivat myös tätä koskevat kansainväliset sopimukset. Siten muun muassa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden noudattamisen seuraaminen olisi osa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävänkuvaa. Ehdotetun lain perusteluissa todetaankin, että kansainvälisiä sopimuksia, joiden toteutumista yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi seurata, olisivat muun muassa Istanbulin sopimuksen ja CEDAW-sopimuksen mukaiset velvoitteet. Lisäksi lain perusteluissa nimenomaisesti todetaan, ettei naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan määritelmää raportoijan tehtävänkuvassa ole tarkoitus sitoa tiettyyn kansainväliseen sopimukseen. Oikeusministeriö arvioi, että lainkohdasta ja sen perusteluista käy näin ollen selkeästi ilmi, että raportoijalla olisi toimivalta arvioida muun muassa laajasti erilaisia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviä kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteita.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös lain 3 §:n 1 momenttiin lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan yhdenvertaisuusvaltuutettu 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.

Lainkohdassa todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Vastaavasti ihmiskaupparaportoijan tehtävästä säätämisen yhteydessä lakiin kirjattiin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Lisäksi ehdotetussa 7 kohdassa todettaisiin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimintaperiaatteita ja toimia Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti. Kyseisen lainkohdan sanamuotoa muutettiin ulkoministeriön lausuntokierroksella antaman lausuntopalautteen perusteella. Ulkoministeriö viittasi lausunnossaan Istanbulin sopimuksen voimaansaattamistyöhön ja totesi, että tuolloin annettiin myös valtioneuvoston asetus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta eli NAPEsta. Asetuksen 1 §:n mukaan toimikunta toimii Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuna yhteensovittamiselimenä. Asetuksen 2 §:n mukaan toimikunta muun ohella vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista. Ulkoministeriö katsoi lausunnossaan, että Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisten tehtävien antamisesta raportoijalle tulisi säätää nimenomaisella säännöksellä ottaen erityisesti huomioon, että myös NAPElle 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimiminen on annettu asetuksen nimenomaisella säännöksellä. Muussa tapauksessa 10 artiklan mukaisten tehtävien hoitaminen ja sopimusvelvoitteen täytäntöönpano olisi ulkoministeriön mukaan epäselvää, mistä voisi myös aiheutua toimivaltaristiriitoja. Ulkoministeriö ei pitänyt riittävänä, että tästä viranomaiselle nimenomaisesti annettavasta, sopimusvelvoitteeseen perustuvasta tehtävästä mainitaan ainoastaan hallituksen esityksen perusteluissa.

Selkeyden vuoksi arvioitiin tarpeelliseksi mainita ehdotetussa lainkohdassa myös se, että NAPE tekee Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä yhdenvertaisuusvaltuutetun ohella. Näin vältetään mahdolliset toimivaltaa koskevat tulkintaongelmat, erityisesti ottaen huomioon, että NAPEn tehtävistä on säädetty ainoastaan asetuksella, eikä lailla. Mikäli laki ja asetus ovat keskenään ristiriidassa, menee laki asetuksen edelle. Selkeyden vuoksi myös arvioitiin, että NAPEsta annettua asetusta on perusteltua muuttaa siten, että siitä ilmenisi, että myös yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä.

Edellä mainituin perustein oikeusministeriö pitää perusteltuna ehdotetun lainkohdan kirjoitustapaa. Nyt lainkohdasta nimenomaisesti ilmenisi Istanbulin sopimukseen perustuva seuranta- ja arviointitehtävä sekä se, että myös naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta tekee näitä tehtäviä.

Tiedonsaantioikeudet

Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota myös tiedonsaantioikeuksia koskevan lainkohdan kirjoitustapaan. Tasa-arvovaltuutettu on ilmoittanut pitävänsä säännöstä raskaslukuisena ja itseään toistavana ja todennut, ettei lain perusteluista ilmene, miksi säännös poikkeaa melko paljon kansallista ihmiskaupparaportoijaa koskevasta tiedonsaantisäännöksestä.

Tietojensaantioikeuksia koskevan pykälän muotoilun taustalla on perustuslakivaliokunnan aihetta koskeva lausuntokäytäntö. Tätä on kuvattu hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin kuvaavassa osiossa, sivuilla 33-34.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on kyse viime kädessä siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan ja tietojen luovuttajan on mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tätä mahdollisuutta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 17/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä tietojensaantioikeus on voitu liittää tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Mikäli tarvittavia tietosisältöjä ei ole pystytty laissa tyhjentävästi luettelemaan, on sääntelyyn tullut sisältyä vaatimus tietojen välttämättömyydestä tietyn tarkoituksen kannalta. Toisaalta hyvin väljät ja yksilöimättömät tiedonsaantioikeudet eivät ole perustuslain kannalta mahdollisia silloinkaan, kun ne on sidottu välttämättömyyden vaatimukseen (PeVL 7a/2000 vp, s. 2-3, PeVL 14/2002 vp, s. 2, PeVL 59/2010 vp, s. 4). Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota luovutettavien tietojen luonteeseen arkaluonteisina tietoina arvioidessaan ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta ja edellyttänyt tarvittaessa täsmentämään sääntelyä. (PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 40)

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi niin kutsutun valinnanvapauslakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä arvioinut Kansaneläkelaitokselle ehdotettuja tiedonsaantioikeuksia. Lakiehdotuksessa muun muassa ehdotettiin, että Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja korvauksetta muiden kyseisessä laissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät asiakas- ja potilastiedot maakunnilta, palveluntuottajilta ja valtion viranomaisilta. Vaikka tiedonsaantioikeus oli sidottu välttämättömyysedellytykseen, perustuslakivaliokunta piti ehdotettua säännöstä varsin yleispiirteisenä ja avoimena, kun otetaan huomioon tiedonsaantioikeuden laajuus ja tietojen

luonne arkaluonteisina tietoina. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksessä tulisi määritellä ainakin ne tehtävät, joiden perusteella tietojen saamisen välttämättömyyttä arvioidaan (PeVL 15/2018 vp, s. 43).
Myös turvallisuustutkintalain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ollut riittävää sitoa tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä tietojen välttämättömyyteen. Ehdotetussa sääntelyssä tutkintaa tekevällä olisi ollut oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta tiettyjä tutkinnan toimittamiseksi tarvittavia tietoja salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi tiedonsaantioikeudet olisi yletetty koskemaan myös ”muita välttämättömiä tietoja”. Perustuslakivaliokunta totesi, että turvallisuustutkinnassa on kyse toiminnasta, jossa on ennakolta vaikea määritellä, miltä viranomaistaholta ja minkä sisältöisiä tietoja tutkinnassa voidaan mahdollisesti tarvita. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tällaisen sääntelyn yhteydessä väljemmäksi jäävä tiedonsaantioikeus yhdistettynä välttämättömyysvaatimukseen ei muodostunut perustuslain vastaiseksi etenkään ottaen huomioon, että tietoja saavien piiri on hyvin rajoitettu ja tietojen saamisen tarkoitus on melko suppea. Valiokunta kuitenkin katsoi, että kohtaa koskien ”muita välttämättömiä tietoja” olisi tarkennettava määrittelemällä esimerkinomaisesti joko kysymykseen tulevia tietosisältöjä tai niitä seikkoja, joiden vuoksi salassa pidettävien tietojen saaminen voi olla välttämätöntä. (PeVL 62/2010 vp, s. 3-4).
Perustuslakivaliokunta ei ole aikanaan lausunut yhdenvertaisuusvaltuutetulle ihmiskaupparaportoijana ehdotetuista tiedonsaantioikeuksista.
Edellä kuvatun perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti nyt ehdotetussa laissa yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus saada salassa pidettäviä tietoja olisi sidottu siihen, että nämä tiedot olisivat välttämättömiä tiettyjen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävien hoitamiseksi. Kyseiset tehtävät on ehdotettu lueteltavaksi tiedonsaantioikeuksia koskevassa lainkohdassa. Säännös on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi, huomioiden kuitenkin tehtävässä välttämättömiksi arvioitujen tietosisältöjen ja -lähteiden moninaisuuden.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan tuonut esiin muun muassa sen, että on tärkeää, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä muodostuu ilmiön ja tehtävän omista lähtökohdista käsin, eikä vain rinnasteisena suhteessa ihmiskaupparaportoijaan.

Hallituksen esityksen valmistelussa on huomioitu naisiin kohdistuva väkivalta laaja-alaisena ja moninaisena ilmiönä. Raportoijan ehdotettua tehtävänkuvaa on saadussa palautteessa pidetty yleisesti onnistuneena ja tehtävänkuvaa on myös valmistelun kuluessa kehitetty saadun palautteen perusteella. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaa naisiin kohdistuvan väkival-

lan raportoijan tehtävän hoitamisen tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Lopulta yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee itsenäisenä viranomaisena käytännön ratkaisut siitä, miten järjestää tämän lakisääteisen tehtävän hoitamisen.