Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite:
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö 23.5.2022

Asia:
Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022 (K1/2022 vp)

Aluksi yleistä oikeuskanslerin roolista

Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväksi muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa pyritään edistämään kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoista toteutumista ja kiinnitetään huomiota muun muassa oikeuksien tasapainoisen toteutumisen rakenteellisiin esteisiin yleisesti. Samoin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tuodaan esille seikkoja, jotka edistävät yksilöiden ja yritysten sekä yhteisöjen samoin kuin ihmisten kollektiivisten oikeuksien tasapainoista toteutumista yleisesti.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on riippumaton ja siten yleinen oikeudellinen näkökulma, jossa huomio on kaikkien oikeuksien ja eri henkilö- ja intressitahojen oikeuksien ja etujen tasapainoisessa toteutumisessa. Oikeuskansleri on riippumaton myös erityisnäkökulmista, eli oikeuskansleri ei edistä laillisuusvalvonnallaan jonkin tietyn näkökulman tai oikeuden toteutumista.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

Riippumattoman tasa-arvovaltuutetun toiminta, samoin kuin kaikkien muiden erityisvaltuutettujen toiminta, on valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimpänä ja riippumattomana laillisuusvalvojana harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteena. Oikeuskanslerin rooli painottuu tältä osin valvonnan valvontaan eli erityislainsäädännössä säädetyn valvontajärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseen. Lisäksi oikeuskansleri yleisessä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojan ja tasapainoisen toteutumisen edistäjän tehtävässään käsittelee yleisestä näkökulmasta osaksi samoja kysymyksiä kuin tasa-arvovaltuutettu.

Yleistä kertomuksesta

Tasa-arvovaltuutettua koskevan lain 5 §:n 2 momentin mukaan tasa-arvovaltuutettu antaa eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen tasa-arvon toteutumisesta.

Edellinen ja järjestyksessä ensimmäinen kertomus annettiin eduskunnalle vuonna 2018 (K22/2018 vp). Tasa-arvovaltuutetun kertomus 2022 on kattavasti valtuutetun tehtävien toteutumista käsittelevä asiakirja, jossa on myös esitetty valtuutetun suosituksia syrjintäkieltojen valvonnasta ja oikeussuojasta, tasa-arvosta työelämässä, sukupuolen moninaisuudesta, sukupuolistuneesta väkivallasta, vihapuheesta ja häirinnästä sekä tasa-arvosta kouluissa ja oppilaitoksissa.

Yleisesti katson, että tasa-arvovaltuutetun kertomus tarjoaa arvokkaan tietopaketin myös laillisuusvalvonnan käyttöön sekä eduskunnalle lainsäätäjänä lainsäädännön ja sen kehittämistarpeiden yleiseen arviointiin. Samoin katson, että tasa-arvovaltuutetun kertomus on tärkeä ja arvokas puheenvuoro valtioneuvostolle ja sen eri ministeriöille lainsäädännön valmistelua varten. Pidän tärkeänä, että kertomuksessa esille nostetut teemat tulevat riittävän huolella punnituiksi ja jatkovalmistelun kohteeksi. Pidän onnistuneena sitä, että tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on valvontakäytäntöön sekä tutkimuksiin ja selvityksiin perustuen nostettu esiin varsinkin työelämään, koulutukseen eri koulutusasteilla sekä myös sosiaaliturvalainsäädäntöön ja sen soveltamiskäytäntöön liittyviä kysymyksiä.

Itse nostan esiin joitakin kertomuksessa käsiteltyjä aihealueita, joilla on linkitys myös oikeuskanslerin käsiteltävänä olleisiin asioihin. En ole sen sijaan arvioinut laillisuusvalvonnallisesti kattavasti kertomukseen sisältyviä yksittäisiä ehdotuksia enkä taustalla olevia tasa-arvovaltuutetun toimenpiteitä.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on todettu, että kertomusta kirjoitettaessa palkka-avoimuuden lisääminen on vastatuulessa. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 1.1)

Olen antanut lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta tasa-arvolain muuttamisesta (palkka-avoimuuden lisääminen) 23.5.2022, OKV/1214/21/2022. Esitysluonnoksen mukaan tasa-arvolain tasa-arvosuunnittelun piiriin kuului vuoden 2019 tietojen perusteella noin 69 prosenttia työvoimasta. Olen muun ohessa todennut, että tasa-arvolain tasa-arvosuunnitelman laatimisvelvoitteen laajentaminen voisi nähdäkseni toteuttaa perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädettyä tasa-arvon edistämisen velvoitetta sekä myös perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on todettu, että translainsäädännön uudistus tulee toteuttaa tällä hallituskaudella. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 1.5)

Olen antanut lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta 10.3.2022, OKV/636/21/2022. Pidin muun muassa välttämättömänä, että Suomen lainsäädäntö saatetaan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi poistamalla lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksistä. Pidin myös ehdotusta lääketieteellisen selvityksen eriyttämisestä sukupuolen oikeudellisesta vahvistamisprosessista kannatettavana erityisesti esitysluonnoksessa esille tuodun itsemääräämisoikeuden periaatteen vahvistamisen näkökulmasta. Edelleen katsoin, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mitä mahdollisia vaikutuksia valtiovarainministeriössä vireillä olevalla henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevalla hankkeella on ehdotettavaan säännöskokonaisuuteen. Katsoin niin ikään, että ratkaisu sukupuolen vahvistamista koskevan asiakokonaisuuden kannalta varsin keskeisen kysymyksen siirtämisestä jatkovalmisteltavaksi myöhempään ajankohtaan oli valitettava. Pidin erittäin tärkeänä, että selvitystyötä jatketaan ja jatkovalmistelu asiasta käynnistetään nopeasti.

Kertomuksessa myös nostetaan esiin tasa-arvovaltuutetun toimivallan ulkopuolelle jääviä tilanteita, kuten risteävää syrjintää koskevia tapauksia. Valtuutettu katsoo, että nämä tilanteet heikentävät hänen rooliaan ajassa elävänä sukupuolten tasa-arvoa edistävänä yhteiskunnallisena toimijana. Kertomuksessa suositellaan, että sukupuoleen liittyvän risteävän syrjinnän kategorista rajaamista valtuutetun toimivallan ulkopuolelle tulisi tarkastella ja arvioida uudelleen. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 2.2.3 ja 2.7)

Tuon tässä yhteydessä esiin sen, että tasa-arvovaltuutettua koskevan lain 5 §:n 2 momentin mukaan tasa-arvovaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) mukaan yhteinen kertomus voisi olla tarpeen esimerkiksi moniperusteisen tai risteävän syrjinnän käsittelemiseksi.

Olisikin jatkossa harkittava myös tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteisen kertomuksen valmistelua, koska varsinkin moniperusteisessa ja risteävässä syrjinnässä molempien rooli osaltaan korostuu. Moniperusteisessa ja risteävässä syrjinnässä kyseessä on

yleensä yleisesti perustuslain 6 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan 20 artiklassa turvattua yhdenvertaisuutta lain edessä ja 21 artiklassa säädettyjä syrjintäkieltoja loukkaavasta menettelystä, jolloin on tärkeää, että kaikki kielletyn välittömän ja välillisen syrjinnän sekä yhdenvertaisuuden ulottuvuudet otetaan riittävällä painoarvolla huomioon. Yhteinen kertomus luonnollisesti ei saa johtaa siihen, että sukupuolten tasa-arvon tai jokin muu yhdenvertaisuusperiaatteen ja siihen kuuluvien syrjintäkieltojen näkökulmista jää muita näkökohtia heikompaan asemaan.

Edellä lausuttuun lisäisin, että oikeuskanslerin harjoittamassa ylimmässä laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi digitalisaation oikeudellisten kysymysten valvonnassa havaittu yhdenvertaisuusperiaatteen ja sen sisältämien eri ulottuvuuksien tärkeä merkitys sille, että uusien olosuhteiden ja uusien teknologioiden hyödyntämisen aiheuttamiin riskeihin ja ongelmiin oikeuksien toteutumiselle voidaan puuttua mahdollisimman tehokkaasti ja ajantasaisesti. Yhdenvertaisuusperiaate ja sitä valvovien viranomaisten työ on usein hyvä keino puuttua näihin, mutta tasapainoinen puuttuminen edellyttää, että yhdenvertaisuutta ja sen sisältämiä eri näkökulmia pystytään valvonnassa käsittelemään riittävän johdonmukaisesti ja kattavasti.

Yhteinen kertomus voisi osaltaan tehostaa eri valvovien viranomaisten yhteistoimintaa ja poistaa mahdollisia valvonnan katvealueita tai näkökulman sidonnaisuudesta johtuvia rajoitteita oikeuksien yleiselle toteutumiselle. Tasa-arvovaltuutetun kertomus valtuutetun toimivallan rajoitteista tuo esille osaltaan juuri tätä ilmiötä. Laajemmin kyseessä ovat riskit ja varjopuolet, joita voi sisältyä suomalaiseen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden järjestelmään, jossa on lukuisia varsin pieniä valvontaa ja ohjausta harjoittavia toimijoita.

Apulaisoikeuskanslerin lausunnossa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävästä (OKV/171/21/2021) apulaisoikeuskansleri toi esille naisiin kohdistuvan väkivallan ilmiönä kattavan koko yhteiskunnan, eikä se ole yksin vähemmistöihin kohdistuva ongelma, mikä seikka tulee myös sen ehkäisemisessä ja siihen liittyvässä valvontatyössä huomioida. Olen lisäksi yleisemmällä tasolla lausunnossani vanhusasiavaltuutetun perustamisesta (OKV/2383/21/2020) tuonut esille eri erityisvaltuutettujen, yhdenvertaisuusvaltuutettu mukaan lukien, tehtävien ja näkökulmien keskinäisiä yhteyksiä.

Suomalaisen yhteiskunnan perus- ja ihmisoikeustyön vaikuttavuuden kannalta onkin tarpeellista estää perus- ja ihmisoikeustyön liiallista hajautumista pieniin viranomaisiin ja tässä tarkoituksessa kehittää työtapoja, joilla esimerkiksi yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökulmia voidaan riittävän laaja-alaisesti käsitellä myös samassa yhteydessä.

Kertomuksen aihepiiriin liittyvät oikeuskanslerin valvonnassa käsitellyt asiat

Oikeuskanslerin kanteluiden perusteella tapahtuvassa laillisuusvalvonnassa ei ole viime vuosina ollut toimenpideratkaisuja, joissa olisi ollut kyse nimenomaan tasa-arvovaltuutetun tehtäviin liittyvistä asioista ja valtuutetun menettelyä koskevasta lain tai velvollisuuksien vastaisesta menetellystä.

Sellaisissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia koskevissa kanteluissa, joita ei puuttuvan toimivallan vuoksi aleta tutkia, kantelijaa voidaan ohjata kääntymään ensi sijassa tasa-arvovaltuutetun puoleen mahdollisten neuvojen ja ohjeiden saamiseksi asiassaan (OKV/1717/10/2020). Kantelijaa on saatettu myös muissa tilanteissa ohjata kääntymään tasa-arvolain soveltamisalaa koskevissa asioissa tasa-arvovaltuutetun puoleen neuvojen saamista varten ja samalla esimerkiksi muistutettu siitä, että tasa-arvolain 12 §:n mukaan hyvitystä koskeva kanne on nostettava kahden vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta ja työhönottotilanteissa jo vuoden kuluessa syrjinnän kiellon rikkomisesta.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa tuodaan perustellusti esille hyvityskanteisiin ja oikeussuojan toteuttamiseen liittyvät ongelmat ja esitetään siitä merkittäviä suosituksia. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jaksot 2.4 ja 2.5, s. 26–38 sekä suositukset jaksossa 2.7. s. 40)

Valtioneuvoston oikeuskanslerille erillisenä tehtävänä säädetyn asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassakin on osaltaan tullut selvästi esille oikeudenkäynteihin liittyvä epävarmuus lopputuloksesta ja huomattava kuluriski. Yhdyn siten tasa-arvovaltuutetun kertomuksesta ilmenevään havaintoon siitä, että hyvitys voi olla useinkin oikeudenkäyntikuluja pienempi ja hyvityskanteiden vähäinen määrä voi osaltaan johtua myös oikeudenkäyntien kuluriskistä.

Olen todennut useammassa eri yhteydessä, muun muassa lausunnossani riita-asioiden oikeudenkäyntikuluja koskevasta arviomuistiosta (OKV/1342/21/2021), oikeuskanslerin kertomuksessa eduskunnalle K 17/2021 vp ja näissä viitatussa lausunnossani Euroopan komissiolle Euroopan unionin vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen valmistelua varten, että oikeudenkäyntikulut ja oikeuden saatavuus riita-asioissa on merkittävä oikeuden saatavuutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä Suomessa koskeva ongelma.

Yhdyn siten tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa esitettyyn siitä, että vaihtoehtoisia ja matalan kynnyksen oikeusturvakeinoja olisi tarpeen kehittää. Olen tuonut tämän esille nyt muun muassa lausunnossani yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta (OKV/997/21/2022), ja samassa lausunnossa olen pitänyt tärkeänä sitä, että tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain mukaiset matalan kynnyksen oikeussuojamenettelyt olisivat mahdollisimman samankaltaisia. Hyvityksen määräämistä voisi siten harkita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtäväksi ja

valvovilla valtuutetuilla pitäisi olla yhtenäiset ja mahdollisimman hyvät mahdollisuudet saattaa asia käsiteltäväksi.

Tasa-arvovaltuutetun toiminnalle on tärkeää myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimintakyky. Tässä yhteydessä totean, että perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan aito toteutuminen edellyttää, että lautakunnan resurssit turvataan. Apulaisoikeuskanslerin eduskunnan lakivaliokunnalle valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selosteosta (VNS 10/2021) antamassa lausunnossa (22.2.2022 OKV/590/22/2022) on tuotu esiin muun ohessa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ruuhkautuneisuus. Apulaisoikeuskansleri on päätöksessään vuonna 2020 (16.7.2020 OKV/576/10/2020) kiinnittänyt huomiota lautakunnan pitkiin käsittelyaikoihin. Oikeusministeriö on ilmoittanut seuraavansa lautakunnan toimintaa ja ryhtyvänsä tarvittaessa lisätoimiin lautakunnan asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi (oikeusministeriön selvitys 9.8.2021 OKV/2488/90/2020).

Tasa-arvovaltuutettu havainnoi kertomuksessaan, että sukupuolivaikutusten arviointi unohtuu usein. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 3.3.5, s. 52) Havainto pitää paikkansa. Sukupuolivaikutusten arviointi osana laajempaa, olennaiset seikat riittävän kattavasti ja luotettavasti käsittelevää vaikutusarviointia on olennainen osa hyvää lainvalmistelutapaa ja osaltaan varmistaa, että eduskunta saa luotettavat ja riittävät tiedot lainsäädäntövallan käyttöä varten.

Sukupuolivaikutusten arvioinnin voi nähdä myös osana perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa valvotaan osaltaan hyvän lainvalmistelutavan noudattamista, mutta vaikutusten arviointi on nimenomaisesti olennainen ja erottamaton osa ministeriölle perustuslain 67 §:n 2 momentin ja 68 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa valmistelutehtävää. Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädetään ministeriön kansliapäällikölle erityinen vastuu huolehtia lainvalmistelun laadusta, mikä pitää sisällään myös vaikutusarvioinnin.

Oikeuskanslerin suorittamassa ennakollisessa säädösvalvonnassa voidaan kiinnittää huomiota vaikutusarviointiin ja sen tulosten riittävään kirjaamiseen erityisesti eduskunnan tietojensaantioikeuden kannalta, mutta käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei juurikaan voida sisällöllisesti arvioida vaikutusarvioinnin laatua. Tässä yhteydessä viittaan valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoon eduskunnan tarkastusvaliokunnalle OKV/16/21/2019. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on sittemmin antanut hyvin merkityksellisen mietinnön säädösehdotusten vaikutusarvioinnista TrVM 1/2022 vp sekä eduskunta sen johdosta kannanoton, joka sisältyy eduskunnan kirjelmään EK 14/2022 vp ja jonka suuntaiset toimenpiteet voisivat osaltaan edistää myös tasa-arvonäkökohtien huomion ottamista.

Vaikutusarvioinnissa olennaista olisi saada riittävä sukupuolivaikutusten arviointi laadituksi osana valmistelua silloin, kun se on huomattavan olennainen asian käsittelyn kannalta. Lisäksi vaikutusarvioinnin olisi perusteltua olla käytettävissä ja ohjata valmistelua myös silloin, kun päätöksiä valmisteltavan lainsäädännön sisällöstä tehdään. Lainsäädännön ohella sukupuolivaikutusten arviointia olisi perusteltua tehdä myös ainakin osana työ- ja virkaehtosopimuksilla sovittavista asioista ja monista muistakin kuin suoraan lakiin perustuvista työelämän käytännöistä.

Voin yhtyä tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa esitettyyn huomioon siitä, että koronapandemialla oli hyvin erilaisia vaikutuksia eri ihmisryhmiin ja osa vaikutuksista oli sukupuolittuneita (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen luku 1.2.). Usein naisvaltaisilla palvelualoilla esimerkiksi oli pandemian aikana rajallisesti mahdollisuuksia etätyöhön ja monet vaaralliselta taudilta suojautumista koskevat suositukset olivat vaikeita toteuttaa palvelualoilla. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on muun muassa tartuntatautilakia ja sen nojalla annettuja asetuksia koskevassa ennakollisessa säädösvalvonnassa ja koronatukia koskevissa ratkaisuissa muutenkin kiinnitetty huomiota siihen, että eri toimialoja ja ihmisryhmiä tulisi kohdella ja suojella mahdollisimman tasapuolisesti pandemiatilanteissa. Suomalaisen lainsäädännön rakenteet osaltaan loivat tälle esteitä. Samoin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota käytännön mahdollisuuksiin toteuttaa tehokkaita terveysturvallisuustoimenpiteitä esimerkiksi koulujen arjessa ja siinä tarkoituksessa esimerkiksi ilmahygieniaan ja sen turvaamisen edellyttämään yhteistyöhön sekä lasten oikeuksien ottamiseen huomioon vaikutusarvioinnissa (ks. oikeuskanslerin päätös 3.2.2022 OKV/2733/70/2021). Vastaavia näkökulmia voidaan esittää myös sukupuolten välisen tasa-arvon ja muun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Pandemian kokemuksista oppiminen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutusten tarkastelu sekä riittäviin toimenpiteisiin ryhtyminen ovat arvioni mukaan huomattavan tärkeitä yhteiskunnallisia tehtäviä myös tasa-arvon näkökulmasta. Tulevaisuutta varten tarvitaan sekä lainsäädäntöä että toimintamalleja, joilla oikeus terveyteen ja terveelliseen ympäristöön voidaan turvata eri ammateissa ja tilanteissa ja siten edistää myös tosiasiallista tasa-arvoa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan yhtenä painopisteenä ovat digitalisaatio ja siihen liittyvät oikeudelliset kysymykset. Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa on huomion arvioisia häirintää koskevia tietoja ja huomioita sekä suosituksia. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 5) Psyykkistä väkivaltaa sisältävää häirintää tapahtuu varsin runsaasti myös digitaalisessa ympäristössä. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa jokaiselle kuuluu myös oikeus riittävän turvalliseen digitaaliseen ympäristöön ja siksi häirinnän ennaltaehkäisy myös tässä ympäristössä on tärkeää. On erittäin tarpeellista, että tasa-arvon edistämisessä tunnistetaan myös uusia ilmiöitä ja pyritään niihin vaikuttamaan.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksessa käsitellään perusteellisesti tasa-arvoa ja sen edistämistä koulutuksessa. Rajoittuneet sukupuoliroolitukset johtavat usein palkkaeroihin ja muihin tasa-arvo-ongelmiin. Vaikuttaminen taas vaatii laaja-alaista työtä yhteiskunnassa ja lainsäädännössä. Tärkeänä ja tasa-arvonäkökulmaa yleisempänä huolenaiheena on perusteltua nostaa esille kertomuksessakin todettu nuorten ahdistuneisuus, jota opiskelijavalintauudistus näyttää vahvistaneen. Kyseessä on huolestuttava ilmiö, joka vaatisi syvempää tarkastelua ja jossa on useita muitakin näkökohtia. (tasa-arvovaltuutetun kertomuksen jakso 6.7.3, s. 116). Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havainnoitu muun muassa lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden saatavuuteen liittyviä ongelmia ja perustuslain 19 §:n mukaisen julkisen vallan terveyden edistämisen velvoitteen toteuttamiseksi olisi tarpeen pyrkiä estämään ongelmien syntyminen ennalta ja puuttua sellaisiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin, jotka tuottavat ongelmia. Tasa-arvovaltuutetun esille nostama huomio on siten tärkeä.

Tasa-arvovaltuutetun kertomuksen sukupuolen moninaisuutta koskevassa jaksossa todetaan tasa-arvovaltuutetun olevan mukana valtioneuvoston sateenkaariyhteistyöverkostossa. Tähän liittyen olen käsitellyt kanteluasian, jossa arvosteltiin kyseisen epävirallisen käytännön yhteistyöelimen kuulemista valmisteltaessa valtioneuvoston 25.6.2020 hyväksymää valtioneuvoston periaatepäätöstä tasa-arvo-ohjelmaksi vuosille 2020-2023. Aihetta kantelun tutkimiseen ei ilmennyt ja kantelijalle annetussa vastauksessa viitattiin muun muassa oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin vastaukseen kirjalliseen kysymykseen (KK 418/2020 vp) verkoston merkityksestä ja tarpeesta koordinoida ministeriöiden kesken seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä koskevaa lainsäädäntöä ja politiikkatoimia. (kertomuksen jakso 4) (OKV/1342/10/2020)

Lausun seuraavaksi tarkemmin tasa-arvovaltuutetun kertomuksen kohdasta 5.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan torjunta, koska aihepiiriin linkittyviä aihealueita on käsitelty apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 11.4.2019 (OKV/1325/1/2018) koskien poliisin velvollisuutta muun muassa kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa, päätöksessä 28.11.2019 koskien Poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa koskevia ohjeita (OKV/11/50/2019, oma aloite) ja omaa aloitetta koskien seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltatapausten rikosvastuun viivytyksetöntä toteutumista (OKV/325/70/2022, vireillä). Lisäksi tuon esiin tässä yhteydessä myös ihmiskaupan tutkintaa koskevan oman aloitteen (päätös 28.12.2021, OKV/1233/70/2021 ja 1956/90/2021).

Ihmiskaupan uhrit, oma aloite

Keväällä 2021 mediassa kerrottiin poliisin ihmiskauppatutkinnoista ja niissä ilmenneistä vakavista puutteista. Näiden tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri tutki omana aloitteena laajasti poliisin ja syyttäjän menettelyä ihmiskaupan tutkinnassa (päätös 28.12.2021,

OKV/1233/70/2021 ja 1956/90/2021). Aloitteessa otettiin arvioitavaksi muun muassa sen, onko poliisi menetellyt kyseisissä tapauksissa viivytyksettömästi sekä lain ja velvollisuuksien mukaisesti. Hän tarkastelee ratkaisussaan myös ihmiskaupparikosten ja sen lähirikosten kuten kiskonnantapaisen työsyrjinnän tutkintaa, Poliisihallituksen ohjeistusta, poliisin koulutusta ja tulkkauksen riittävyyttä sekä viranomaisyhteistyötä.

Apulaisoikeuskansleri kävi läpi kaikkiaan 50 polisiin esitutkintaa. Useat näistä olivat vielä kesken, kun apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisunsa. Useimmat apulaisoikeuskanslerin tutkimista esitutkinnoista olivat viivästyneet. Pisimmillään esitutkinta oli kestänyt yli neljä vuotta. Aiheettomia viivytyksiä oli ollut melkein jokaisessa poliisilaitoksessa.

Apulaisoikeuskansleri antoi ratkaisussaan poliisille 12 huomautusta esitutkinnan aiheettomista ja lainvastaisista viivästyksistä ja 15 asiassa hän kiinnitti poliisin huomiota esitutkinnan toimittamiseen liittyvään lainsäädäntöön ja menettelyihin esitutkinnassa. Apulaisoikeuskansleri muun ohessa pyysi Poliisihallitusta toimittamaan viimeistään 15.8.2022 tiedon ihmiskauppa- ja sen lähirikosten esitutkintojen toimittamisajoista 1.1.-30.6.2022 ja 1.7.2022 vireillä olevista yli 12 kuukautta kestäneistä esitutkinnoista jokaisen poliisilaitoksen osalta. Lisäksi hän pyysi selvityksen yli 18 kuukautta vireillä olleista esitutkinnoista ja niiden viipymisen syistä.

Perhe- ja muun lähisuhdeväkivallan ja seksuaalirikosten uhrit, päätös ja oma aloite

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 11.4.2019 (OKV/1325/1/2018) kiinnitettiin huomiota poliisin velvollisuuksiin muun muassa kirjata rikosilmoitus pahoinpitelystä parisuhdeväkivaltatilanteessa, toimia rikosvastuun toteuttajana näissä tilanteissa, huolehtia asianomistajan riittävästä informoimisesta rikoksen uhriksi joutuneen henkilön tukipalveluista sekä tehdä väkivaltaan liittyvä riskiarvio ja mahdollisen väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisen tarve.

Päätöksen perusteella otettiin omana aloitteena (OKV/11/50/2019) laajemmin arvioitavaksi Poliisihallituksen antamat ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleet lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevat ohjeet.

Poliisihallitusta pyydettiin antamaan ohjeista lausuntonsa ja arvioimaan, miten niissä on otettu huomioon esitutkintalain, uhridirektiivin (direktiivi EU/2012/29) ja Istanbulin sopimuksen (Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus) vaatimukset.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen 28.11.2019 (OKV/11/50/2019) mukaan viranomaisten tulee heti rikosasian tultua näiden tietoon oma-aloitteisesti antaa rikoksen uhrille tietoa tukipalveluista

ja kysyä myös hänen suostumustaan yhteystietojen välittämiseen tukipalveluihin. Tältä osin Poliisihallituksen ohjeet olivat puutteellisia. Myös uhrin suojelutarpeen arvioiminen tulee tehdä heti alkuvaiheessa. Tämä asia ei myöskään tullut ohjeissa riittävästi esiin. Suojelutarpeen arvioinnissa olisi myös pystyttävä huomioimaan parisuhdeväkivallalle tyypillinen toistuvuus, väkivallan paheneminen sekä muut parisuhdeväkivaltaan liittyvät, erityisesti uhrin suojelutarvetta korostavat riskitekijät. Uhrin turvallisuuden takaamiseksi poliisia tulisi myös kattavammin ohjeistaa yhteistyöstä sosiaali- ja muiden viranomaisten kanssa. Ohjeissa tulisi ottaa paremmin huomioon myös esimerkiksi vammaisten ja muiden erityisryhmien erityisen haavoittuva asema sekä lastensuojelun vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri piti myös lähestymiskieltoa koskevia ohjeita puutteellisina, sillä niissä ei esimerkiksi mainittu lainkaan parisuhdeväkivaltaa rikostyyppinä. Ohjeissa olisi selkeästi myös todettava Istanbulin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti, että toistuvaa parisuhdeväkivaltaa ei tule sovitella.

Poliisihallituksen ohjeiden merkitys korostuu tilanteissa, jossa suurella osalla poliiseista ei ole parisuhdeväkivaltaan liittyvää koulutusta. Ne ohjaavat käytännössä poliisin työtä ja niillä on siten myös vahva koulutuksellinen merkitys. Ohjeiden yksi tarkoitus on myös yhtenäistää käytäntöjä, joiden valtakunnallinen epäyhtenäisyys on ongelma myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä, että poliisin toiminnan lopputuloksena tulee parisuhdeväkivaltatapauksissa olla, että jo ensimmäinen yhteydenoton jälkeen asianosaiset saavat tarvitsemaansa ohjausta tukipalveluihin, asianomistajan suojelutarve arvioidaan asianmukaisesti ja samalla arvioidaan myös mahdollinen väliaikaisen lähestymiskiellon tarve. Tämän toteutuminen edellyttää, että Poliisihallituksen ohjeita edelleen kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi.

Poliisihallitus on 28.5.2020 (OKV/940/90/2020) ilmoittanut apulaisoikeuskanslerille päätöksen johdosta toteuttamiaan toimenpiteitä kuten laatimansa uuden ohjeen poliisin toiminnasta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa.

Apulaisoikeuskansleri on 26.1.2022 ottanut omana aloitteenaan laajemmin tutkittavaksi seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltatapausten rikosvastuun viivytyksettömän toteutumisen (OKV/325/70/2022). Hän on asiaa koskien lähettänyt Poliisihallitukselle 3.3.2022 päivätyn selvitys- ja lausuntopyynnön. Taustalla on ollut vastaavanlainen huoli kuin edellä ihmiskaupparikoksissa. Aloitteessa pyritään selvittämään, miksi kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, kuten Istanbulin sopimus, eivät ole tehokkaasti meillä monista puheista huolimatta toimeenpantu. Miksi edelleenkään lähisuhdeväkivaltaan ei pystytä riittävästi puuttumaan? Oma-aloitteiseen tutkintaan kuuluu myös arvioida, antaako se aihetta tehdä

ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 7 §). Tämä voi koskea myös rangaistussäännöksiä.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti