YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODAÁITTARDEADDJI

29.11.2022 VVTDno-2022-1595

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

tyv@eduskunta.fi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan 18.11.2022 asiantuntijapyyntö yhdenvertaisuusvaltuutetulle keskiviikko 30.11.2022 klo 11.30 / VNS 5/2022 vp

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää tilaisuudesta lausua valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta (VNS 5/2022 vp). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on todennut eduskunnalle antamassaan kertomuksessa (K 7/2022 vp), että syrjintää koetaan edelleen Suomessa paljon ja että yhteiskunnassamme on eriarvoisuutta ylläpitäviä rakenteita. On hyvä, että tasa-arvopoliittisessa selonteossa huomioidaan rakenteelliset ongelmat, intersektionaalinen näkökulma ja moniperusteinen syrjintä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausuu selonteosta kansallisen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan, tasa-arvopolitiikan intersektionaalisuuden ja risteävän syrjinnän sekä ihmiskaupparaportoijan näkökulmista.

Naisiin kohdistuva väkivalta on kansallinen tasa-arvo- ja ihmisoikeusongelma

Väkivallan muodot, motiivit ja seuraukset ovat voimakkaasti sukupuolittuneita eli erot miesten ja naisten keskimääräisissä kokemuksissa ovat huomattavia. Naisiin kohdistuva väkivalta on historiallisesti ollut sallittua ja ilmiön tunnistamisessa ja torjumisessa on edelleen haasteita.

Tasa-arvoselonteossa on asetettu tavoite Suomesta maana, jossa jokainen voi elää ilman sukupuolistunutta väkivaltaa tai väkivallan uhkaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyvänä, että sukupuolistunut väkivalta ja sen torjuminen on nostettu yhdeksi seitsemästä tasa-arvoteemasta. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää vahvaa tahtotilaa ja määrätietoisia toimia yli hallituskausien ja puoluerajojen.

Suomessa kiistellään edelleen sukupuolierityisen väkivaltatyön tarpeesta ja sukupuolineutraalin lainsäädännön kyvystä suojella kaikkia väkivallan uhreja ja rangaista tekijöitä. Eduskunta on vastikään hyväksynyt rikoslain muutoksen, jossa sukupuoli sisällytettiin yhdeksi rangaistuksen koventamisperusteeksi. Sukupuolen merkityksestä rikoksen moitittavuutta lisäävänä tekijänä kuitenkin kiisteltiin ja lakiesityksen hyväksymisestä jouduttiin äänestämään. Lisäksi vastoin eduskunnan toimeksiantoa oikeusministeriön asettama työryhmä ei ole onnistunut tällä hallituskaudella valmistelemaan ehdotusta tyttöjen sukuelinten silpomista koskevaksi erillissäännökseksi.

Suomi menestyy monessa kansainvälisessä vertailussa, kun arvioidaan sukupuolten tasa-arvon toteutumista eri elämänaloilla ja verrataan miesten ja naisten asemaa keskenään. Euroopan unionin tasa-arvoinstituutin EIGEn tasa-arvoindeksin mukaan Suomen sijoitus on kuitenkin laskenut muihin EU-maihin verrattuna vuodesta 2010. Lisäksi erilaiset tasa-arvoindeksit eivät yleensä sisällä tietoa väkivallasta ja siihen liittyvistä eroista sukupuolten välillä.

YK:n naisten syrjinnän vastaisen sopimuksen (CEDAW) noudattamista valvova CEDAW-komitea on seurannut huolissaan Suomen tilannetta 1990-luvulta alkaen. Viimeisimmässä, lokakuussa antamassaan arviossa CEDAW-komitea pitää edelleen naisiin kohdistuvaa sukupuolistunutta väkivaltaa yhtenä suurimmista epäkohdista Suomessa. Naisten kokema väkivalta on hälyttävän yleistä, eikä väkivaltaa tunnisteta riittävästi sukupuolten tasa-arvoon vaikuttavana rakenteellisena ongelmana.

Jotta väkivalta vähenisi ja tasa-arvo lisääntyisi, väkivallan vastainen työ tarvitsee toimivat rakenteet ja riittävästi resursseja. Kansallinen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija on yhtä mieltä YK:n CEDAW-komitean kanssa siitä, että sukupuolineutraalin lähestymistavan sijaan tarvitaan sukupuolisensitiivisyyttä lainsäädännössä, politiikkatoimissa ja koulutuksessa.

Väkivallan vastaisella työllä on oltava koordinoitu, poikkihallinnollinen rakenne, joka sisältää keskushallinnon, hyvinvointialueet ja kuntatason

Väkivallan vastaisen työn on oltava sukupuolisensitiivistä, tavoitteellista ja suunnitelmallista. Suomessa luodaan nyt uusi, kansallinen sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenne, kun uudet hyvinvointialueet aloittavat toimintansa vuoden 2023 alusta.

Uudistuksen läpiviennissä on varmistettava, että väkivallan vastainen työ on selvästi vastuutettu hyvinvointialueilla, kunnissa ja kuntayhtymissä, esimerkiksi väkivaltatyön koordinaattorin tehtävän kautta. Tehokas väkivaltaa ennalta ehkäisevä työ ja uhrien suojelu edellyttävät toimivia, poikkihallinnollisia palvelupolkuja ja moniammatillista yhteistyötä.

Hyvinvointialueilla ja kunnissa on panostettava naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien palveluihin, apuun, tukeen ja suojeluun. Myös väkivallantekijöiden riskinarviointiin ja väkivallankatkaisua tarjoaviin ohjelmiin on panostettava. Vakavan parisuhdeväkivallan riskinarviointijärjestelmä MARAK tulee valtakunnallistaa ja vakinaistaa.

Rikoslaki on arvioitava ja uudistettava kokonaisvaltaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta

Lähisuhdeväkivallan uhrien pääsy oikeuteen ja palveluihin on varmistettava

Rikoslakia on uudistettu monelta osin tällä hallituskaudella. Raportoijan mukaan rikoslakia olisi kuitenkin hyvä arvioida yksittäisten säännösten sijaan kokonaisuutena ottaen huomioon säännösten sukupuolivaikutukset soveltamistilanteissa.

Rikoslakia tulee muuttaa siten, että se tunnistaa nykyistä paremmin lähisuhdeväkivallan erityispiirteitä. Muutostarpeita arvioitaessa tulee harkita, tulisiko parisuhdeväkivallan osalta säätää omasta erillisestä tunnusmerkistöstä. Joka tapauksessa rikoslakiin tulee lisätä niin kutsuttuna raskauttavana tekijänä se, kun rikoksessa on kyse läheisestä suhteesta rikoksentekijän ja asianomistajan välillä. Tätä puoltaa myös Istanbulin sopimuksen 46 artiklan säännös rikosoikeuden aineellisen oikeuden raskauttavista tekijöistä. Myös EU:n naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja lähisuhdeväkivaltaa koskeva direktiiviehdotus (COM(2022) 105 final, 2022/0066 (COD)) sisältää velvoitteita jäsenvaltioille, joiden mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tulisi huomioida rikosoikeudessa nykyistä selvemmin.

Lähisuhdeväkivaltaa ei pidä sovitella

Sovitteluun saapuneiden lähisuhdeväkivaltarikosten määrä on yli kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa (Krimo 50/2022). Tilanne on selvässä ristiriidassa sen kanssa, että niin sovittelulain perusteluissa kuin Suomea koskevissa kansainvälisten ihmisoikeuselinten kannanotoissa on todettu, ettei lähisuhdeväkivaltaa pitäisi sovitella.

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin seuraamusjärjestelmää koskevassa katsauksessa todetaan, että yli puolet soviteltavista rikoksista ovat väkivaltarikoksia. Näistä väkivaltarikoksista puolestaan valtaosa on lähisuhdeväkivaltatapauksia. Kasvu johtuu katsauksen mukaan siitä, että lähisuhteissa tapahtuvat lievät pahoinpitelyt ovat olleet virallisen syytteen alaisia vuodesta 2011 alkaen.

YK:n naisten syrjinnän vastainen CEDAW-komitea on huolestunut Suomen tilanteesta ja velvoittanut Suomea raportoimaan kirjallisesti nopeutetussa kahden vuoden määräajassa lähisuhdeväkivallan sovittelusta. Komitean mukaan pari- ja lähisuhdeväkivallassa rikosoikeudellisen vastuun tulee olla ensisijaista ja sovitteluun ohjattujen tapausten osalta tulee varmistua, ettei sovittelu merkitse rikostutkinnan lopettamista tai syytteestä luopumista. Myös raportoijan näkemyksen mukaan sovittelu ei sovi lähisuhdeväkivaltatapauksiin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä seurattava systemaattisesti

Viranomaisten rekistereitä ja tilastointia tulee kehittää siten, että naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä pystytään seuraamaan ja väkivallan vastaisen työn toimivuutta pystytään arvioimaan.

Naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyttä, sen erilaisia ilmenemismuotoja, ehkäisytyön tehokkuutta, uhrien pääsyä palveluihin ja väkivallan käsittelyä rikosprosessissa tulee seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti. Tiedonkeruun ja analysoinnin tulee olla jatkuvaa ja ajallisesti vertailukelpoista siten, että viranomaisrekisterit ja tilastointi tukevat seurantaa.

Jos nykytilaa ei tiedetä eikä muutostrendejä tunnisteta, ei voida varmistua siitä, että tavoitteet saavutetaan juuri valittuja keinoja käyttäen.

Tehokas syrjinnän vastainen työ edellyttää viranomaisilta aktiivista intersektionaalista edistämistyötä

Viranomaisten tasa-arvotyön tulee olla aktiivista ja intersektionaalista eli sukupuolen, lisäksi tulee huomioida myös muita eroja ja haavoittuvuutta lisääviä tekijöitä yksilö-, yhteisö- ja yhteiskunnan rakenteiden tasolla.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoitetta täsmennetään tasa-arvolaissa (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) viranomaisille suunnatuilla tavoitteellisilla ja suunnitelmallisilla edistämisvelvoitteilla, joihin kuuluu yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi ei ole kuitenkaan juurtunut osaksi viranomaisten toimintakulttuuria ja tilasto- ja tutkimustiedossa on puutteita eri syrjintäperusteiden osalta. Kuitenkin esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun teettämästä selvityksestä afrikkalaistaustaisten henkilöiden syrjintäkokemuksista Suomessa kävi selvästi ilmi, että afrosuomalaisiin naisiin kohdistuva rasistinen häirintä oli usein myös seksuaalista häirintää (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020).

Tiedonkeruun kehittämisessä tulee huomioida sukupuolen lisäksi myös muut taustatekijät, jotta mahdolliset esimerkiksi ikään, kieleen, alkuperään tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn kytkeytyvät erot on mahdollista havaita ja perusteettomiin eroihin puuttumiseksi voidaan ryhtyä kohdistettuihin toimenpiteisiin.

Tiedonpuutteiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kiinnittää valiokunnan huomion vammaisten henkilöiden yhdenvertaisiin työelämäoikeuksiin (YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artikla). Vammaisyleissopimuksen 31 artiklan mukaisesti Suomi on sitoutunut kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta voidaan luoda ja toteuttaa menettelytapoja. Toistaiseksi esimerkiksi vammaisten henkilöiden ansioista ei kuitenkaan ole saatavilla sukupuolieriteltyjä tilastoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että vammaisia henkilöitä koskevan tilasto- ja tutkimustiedon nykytilaa ei voida pitää YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämänä, muun muassa vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuden tiedonpuutteiden vuoksi.

Syrjintäperusteista tietoa tulisi hyödyntää viranomaistoiminnan vaikutusarvioinnin lisäksi säädösvalmistelun tukena, esimerkiksi arvioitaessa hallituksen esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia.

Väkivallan vastainen työ tasa-arvopolitiikan kärkeen

Jotta tasa-arvoselonteon tavoitetila Suomesta 2030-luvulla toteutuisi, Suomessa tarvitaan jaettua ymmärrystä naisiin kohdistuvasta väkivallasta ongelmana ja vahvaa poliittista tahtoa puuttua ongelmaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaa, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta nostaa sukupuolistuneen väkivallan vastaisen työn yhdeksi tasa-arvotyön prioriteetiksi.

Seksuaalisen hyväksikäytön uhrien suojaa on vahvistettava oleskeluluvan kautta

Selonteon mukaan seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa on vahvasti sukupuolistunut ilmiö. Naisiin ja tyttöihin se tyypillisesti kohdistuu heidän sukupuolensa vuoksi.

Oleskelulupa on merkittävä tekijä ulkomaalaistaustaisille ihmiskaupan uhrille. Lain soveltamiskäytännössä kuitenkin vain harva saa ihmiskaupan uhrille tarkoitetun oleskeluluvan. Suomessa kynnys oleskeluluvan saamiselle on korkealla haavoittuvassa asemassa oleville, seksuaalisesti hyväksikäytetyille ihmiskaupan uhreille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ihmiskaupparaportoijana kiinnittänyt useiden vuosien ajan huomiota oleskelulupaprosessiin ja sen ongelmiin ihmiskaupan uhrien näkökulmasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu peräänkuuluttaa pikaista ulkomaalaislain muutosta. Ulkomaalaislakia on muutettava siten, että seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden ihmiskaupan uhrien on tosiasiassa mahdollista saada oleskelulupa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esitti eduskunnalle keväällä 2022 antamassaan kertomuksessa suosituksia ihmiskaupan uhrien auttamiseksi sekä ihmiskaupan estämiseksi. Hyväksyessään kertomusta koskevan mietinnön 18.11.2022 eduskunta edellytti, että valtioneuvosto toteuttaa tarvittavat toimenpiteet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi ja avun pariin ohjaamiseksi hyvinvointialueilla. Eduskunta edellytti myös, että valtioneuvosto selvittää ja toteuttaa lainsäädännön tai toiminnan muutokset, joilla turvataan ihmiskaupan uhrien turvallinen ja tuettu asuminen.

Vs. yhdenvertaisuusvaltuutettu Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja Marjo Rantala