Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annettua lakia siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan.

Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettuja toimintaperiaatteita ja toimia.

Tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi aloitteita, antaisi lausuntoja ja neuvoja ja voisi laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävässä käsittelisi kanteluita. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toisi raportoijana tekemiään havaintoja esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....3
1 Asian tausta ja valmistelu....3
1.1 Tausta....3
1.2 Valmistelu....3
2 Nykytila ja sen arviointi....4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö....4
2.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset kansalliset toimenpiteet ja toimintaohjelmat....10
2.3 Nykytilan arviointi....11
3 Tavoitteet....15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....16
4.1 Keskeiset ehdotukset....16
4.2 Pääasialliset vaikutukset....17
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....20
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....21
6 Lausuntopalaute....24
7 Säännöskohtaiset perustelut....26
8 Lakia alemman asteinen sääntely....32
9 Voimaantulo....32
10 Suhde talousarvioesitykseen....33
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....33
LAKIEHDOTUS....35
Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta....35
LIITE....37
RINNAKKAISTEKSTI....37
Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta....37

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 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.

Eduskunnan 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 (SopS 52 ja 53/2015, *Istanbulin sopimus*) toimeenpanon seurantaa tärkeänä. Valiokunta katsoi, että eduskunnan tulee saada säännöllisin väliajoin tietoa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden kansallisen toimeenpanon etenemisestä sekä yhteensovittamiselimen laatimien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikuttavuudesta. 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 vuoden 2018 kertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellyttää, 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).

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Oikeusministeriö kuuli valmistelun käynnistyttyä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimenpiteistä vastaavia sekä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan muutoin perehtyneitä viranomaisia ja muita toimijoita.

Valmistelusta järjestettiin 5.11.2020 kuulemistilaisuus, johon kutsuttiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan perehtyneitä viranomaisia, järjestöjä ja muita toimijoita, ministeriöitä, oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettuja, Ihmisoikeuskeskus, järjestöjä ja tutkijoita. Tilaisuuteen osallistui noin 30-40 henkilöä. Kuulemistilaisuuden jälkeen ulkoministeriö ja Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry toimittivat kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 22.1.-5.3.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin 45 taholle, mukaan lukien keskeisille ministeriöille ja viranomaisille, järjestöille, tutkijoille sekä keskussairaaloiden SERI-Seksuaaliväkivallan uhrien tukikeskuksille. Tämän lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin 36 taholta ja niistä on laadittu oikeusministeriössä yhteenveto.

Lisäksi lausuntokierroksen jälkeen tietosuojavaltuutettu antoi lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: https://oikeusministerio.fi/hankkeet-ja-saadosvalmistelu tunnuksella OM010:00/2020

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain säännökset ja kansallinen lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei kiellä kaikkea eri asemaan asettamista. Olennaista on, voidaanko menettelyä perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännös ei esimerkiksi estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 6 §:n 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen turvaama henkilökohtainen vapaus suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Säännöksen maininta oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Lisäksi säännös edellyttää toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 46-47)

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan turvasta. Säännöksen turvaaman yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin, oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan sekä vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään. Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. (HE 309/1993 vp, s. 53, PeVL 6/2014 vp, s. 2)

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus. (HE 309/1993 vp, s. 71)

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattavan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986; *tasa-arvolaki*) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Seksuaalinen häirintä ja sukupuoleen perustuva häirintä on kielletty tasa-arvolaissa sukupuoleen perustuvana syrjintänä. Tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle on nimenomaisesti rajattu perheenjäsenten väliset suhteet ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet. Tasa-arvolakia ei sovelleta naisiin kohdistuvaan väkivaltaan lukuun ottamatta seksuaalista häirintää ja sukupuoleen perustuvaa häirintää. Tasa-arvolakia ei sovelleta syrjintään, joka tapahtuu muun seikan kuin sukupuolen perusteella.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on tasa-arvovaltuutetusta annetun lain (1328/2014) mukaan muun muassa valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista, edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista aloittein, neuvoin ja ohjein, antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä, seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla sekä ryhtyä toimenpiteisiin sovinnon aikaansaamiseksi tasa-arvolaissa tarkoitettua syrjintää koskevassa asiassa. Tasa-arvovaltuutettu seuraa vihapuhetta ja naisiin kohdistuvaan väkivaltaa Suomessa osana sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisen seurantaa (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 91.).

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, ei kuitenkaan yksityis- eikä perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaan eikä uskonnonharjoitukseen. Yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää on myös häirintä. Yhdenvertaisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvat myös niin kutsutut risteävän syrjinnän tilanteet, joissa kaksi tai useampi henkilöön liittyvää seikkaa vain yhdessä johtavat siihen, että henkilön erilainen kohtelu on kiellettyä syrjintää. Risteävän syrjinnän tilanteissa myös sukupuoli voi olla yksi tällainen seikka.(HE 19/2014 vp, s. 57) Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan siis tasa-arvolain sijaan myös tilanteessa, jossa sukupuoli ja jokin toinen henkilöön liittyvä seikka vain yhdessä johtavat kiellettyyn syrjintään.

Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain noudattamista sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu puuttuminen yksittäiseen syrjintätapaukseen työelämässä tai työ- tai virkaehtosopimuksen tulkinta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu 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. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetusta laissa säädetään myös yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada tietyin edellytyksin tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tai välttämättömät tiedot muun muassa viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta.

Työsuojeluviranomaiset valvovat yhdenvertaisuuslain noudattamista työelämässä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta valvoo yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltojen noudattamista muutoin kuin työelämässä sekä tasa-arvolain syrjinnän kieltojen noudattamista. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta voi tarvittaessa sakon uhalla kieltää jatkamasta tai uusimasta kiellettyä syrjintää tai vastatoimia.

Rikoslaissa (39/1889) on säännökset muun muassa henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista (21 luku), seksuaalirikoksista (20 luku), laittomasta raskauden keskeyttämisestä (22 luvun 1 ja 2 §), vainoamisesta (25 luvun 7 a §), laittomasta uhkauksesta (25 luvun 7 §), ihmiskaupasta (25 luvun 3 ja 3a §) ja kunnianloukkauksesta (24 luvun 9 ja 10 §). Työssä tapahtuva häirintä voi tulla arvioitavaksi työturvallisuusrikoksena (47 luvun 1 §) tai työsyrjintärikoksena (47 luvun 3 §).

Työturvallisuuslaissa (738/2002) on säännökset työssä tapahtuvasta häirinnästä ja väkivallan uhasta.

Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit

Yhdistyneet kansakunnat

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976; *KP-sopimus*) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976; *TSS-sopimus*) mukaan kyseisissä yleissopimuksissa tunnustetut oikeudet taataan kaikille ilman minkäänlaista syrjintää muun muassa sukupuolen perusteella. Kyseisissä yleissopimuksissa on lisäksi nimenomaiset säännökset siitä, että sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan miehille ja naisille yhtäläisen oikeuden kaikkiin yleissopimuksissa mainittuihin oikeuksiin. KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo KP-sopimuksella perustettu ihmisoikeuskomitea. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) päätöslauselmalla 1985/17 perustettu taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (*TSS-komitea*).

Ihmisoikeuskomitea on todennut vuonna 1992 antamassaan yleiskommentissa nro. 20, koskien KP-sopimuksen 7 artiklan kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltoa, että valtiolla on velvollisuus tarjota kaikille suojelua 7 artiklassa kielletyltä kohtelulta riippumatta siitä, onko tekijä valtion edustaja vai yksityishenkilö. Yleiskommentissa nro. 28 vuodelta 2000 ihmisoikeuskomitea on todennut muun muassa, että artiklan 7 noudattamisen seuraamiseksi komitealle tulisi raportoida kansallisesta lainsäädännöstä ja käytännöstä koskien perheväkivaltaa sekä muuta naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.(CCPR/C/21/Rev.1/Add.10)

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986; *CEDAW-sopimus*) tavoitteena on edistää ihmisoikeuksien tasa-arvoista toteutumista naisten osalta. Yleissopimuksessa sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa ryhtymään kaikin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää sekä ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin, jotta naiset voivat harjoittaa ja nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia tasa-arvoisesti miesten kanssa. Yleissopimuksessa on säännökset muun muassa poliittisesta ja julkisesta toiminnasta, kansalaisuudesta, koulutuksesta, työelämästä, terveydenhoidosta, taloudellisista kysymyksistä sekä oikeudellisesta tasa-arvosta.

CEDAW-sopimuksen noudattamista ja täytäntöönpanoa valvoo CEDAW-sopimuksella perustettu naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (*CEDAW-komitea*). CEDAW-komitea on todennut yleissuosituksessaan nro. 12 vuonna 1989 (asiakirjassa A/44/38), että CEDAW-

sopimus velvoittaa valtioita suojelemaan naisia kaikelta perheen sisällä, töissä sekä muualla tapahtuvalta väkivallalta. Vuonna 1992 antamassaan yleissuosituksessa nro. 19 CEDAW-komitea on määritellyt naisiin kohdistuvan väkivallan naisiin kohdistuvaksi syrjinnäksi (asiakirjassa A/47/38). CEDAW- komitea määrittelee yleissuosituksessa nro. 19 naisiin kohdistuvan väkivallan väkivallaksi, joka kohdistuu naiseen tämän sukupuolen perusteella tai joka kohdistuu epäsuhtaisesti naisiin. Naisiin kohdistuva väkivalta sisältää yleissuosituksen mukaan teot, jotka aiheuttavat fyysistä, psyykkistä tai seksuaalista haittaa tai kärsimystä, sekä tällaisten tekojen uhan, pakottamisen sekä muut vapauden rajoitukset. CEDAW-komitea on lisäksi yleissuosituksessa todennut, että valtio on huolellisuusvelvollisuutensa mukaisesti velvollinen estämään ja tutkimaan myös yksityisten toimijoiden tekemää väkivaltaa sekä rankaisemaan väkivallan tekijöitä. CEDAW-komitea on päivittänyt yleissuositustaan sukupuoleen perustuvaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevalla yleissuosituksella nro 35 (CEDAW/C/GC/35). Tässä yleissuosituksessa CEDAW suosittaa toimielimen tai mekanismin perustamista kaiken naisiin kohdistuvan sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjen, mukaan lukien yleissuosituksessa ja muissa relevanteissa alueellisissa ja kansainvälisissä standardeissa ja ohjeistuksissa suositettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon ja tehokkuuden koordinoimiseksi, seuraamiseksi ja arvioimiseksi, tai tällaisten tehtävien antamista olemassa olevalle mekanismille tai toimielimelle (kappale 34 (e)).

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 26 ja 27/2016; *YK:n vammaisyleissopimus*) on nimenomainen vammaisia naisia koskeva sopimusmääräys. Yleissopimuksen 6 artiklassa tunnustetaan, että vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistetaan moniperusteista syrjintää. Artikla velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan toimia varmistaakseen, että vammaiset naiset ja tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista sekä varmistaakseen naisille täysimääräisen kehittymisen, etenemisen ja voimaantumisen, jotta naiset voivat käyttää yleissopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä nauttia niistä. Yleissopimuksen 16 artiklassa on säännökset vammaisten henkilöiden oikeudesta elää ilman hyväksikäyttöä, väkivaltaa ja pahoinpitelyä. 16 artikla velvoittaa valtioita huomioimaan sukupuolinäkökohdat suojellessaan vammaisia henkilöitä hyväksikäytöltä, väkivallalta ja pahoinpitelyltä, järjestäessään tähän liittyviä palveluita sekä ottaessaan käyttöön tähän liittyviä politiikkoja ja lainsäädäntöä.

Vuonna 1993 YK:n yleiskokous antoi naisiin kohdistuvan väkivallan poistamista koskevan julistuksen, jossa määriteltiin niitä toimenpiteitä, joihin valtioiden on ryhdyttävä naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi (Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104).

Vuonna 1994 YK:n ihmisoikeustoimikunta nimitti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen syitä ja seurauksia käsittelevän erityisraportoijan (E/CN.4/1994/45). YK:n ihmisoikeusneuvosto on jatkanut erityisraportoijan mandaattia (A/HRC/RES/41/17). Erityisraportoija muun muassa kerää tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen syistä ja seurauksista eri tahoilta sekä suosittelee toimenpiteitä ja keinoja naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi ja väkivallan seurausten hyvittämiseksi paikallisella, kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla. Erityisraportoija voi tehtävässään käsitellä yksittäisiä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksia sekä tehdä maavierailuja. Erityisraportoija antaa vuosittain raportin toiminnastaan YK:n ihmisoikeusneuvostolle.

Naisiin kohdistuvan väkivallan poistaminen kuuluu myös vuonna 1995 naisten asemaa käsittelevässä maailmankonferenssissa annettuun Pekingin toimintaohjelmaan. Toimintaohjelman yksi luku on omistettu naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisille toimenpiteille, joihin kuuluvat muun muassa lainsäädännön tarkistaminen ja analysointi sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevan tiedon ja ymmärtämisen lisääminen. Toimintaohjelmassa naisiin kohdistuva väkivalta

tarkoittaa mitä tahansa sukupuoleen liittyvää väkivaltaa, joka aiheuttaa tai saattaa aiheuttaa naisille fyysistä, seksuaalista tai henkistä haittaa tai kärsimystä. Käsite kattaa myös tällaisella väkivallalla uhkaamisen, pakottamisen tai mielivaltaisen joko julkisen tai yksityiselämässä tapahtuvan vapauden riiston. Suomi raportoi Pekingin toimintaohjelman toimeenpanosta määräajoin.

Kansainvälinen työjärjestö

Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organisation, ILO) työkonferenssi hyväksyi kesällä 2019 yleissopimuksen (nro 190) väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä. Yleissopimuksen tarkoituksena on suojella työntekijöitä ja muita työelämässä toimivia henkilöitä väkivallalta ja häirinnältä. Väkivallan ja häirinnän käsite sisältää sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän, joka kattaa edelleen seksuaalisen häirinnän (1 artikla). Sopimus sisältää määräyksiä keskeisistä periaatteista, suojelusta ja ehkäisemisestä, täytäntöönpanosta ja oikeuskeinoista sekä ohjauksesta, koulutuksesta ja valistuksesta. Sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 25. kesäkuuta 2021. Suomi ei ole vielä ratifioinut sopimusta.

Euroopan neuvosto

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; *Euroopan ihmisoikeussopimus*) 2 artikla turvaa oikeuden elämään. Yleissopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Yleissopimuksen 8 artikla turvaa oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämään, kotiin ja kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta. Yleissopimuksen 14 artikla edellyttää takaamaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttimisen ilman minkäänlaista syrjintää muun muassa sukupuolen perusteella. Suomi on ratifioinut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan (SopS 8 ja 9/2005), jonka 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kielto.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään katsonut, että valtiolla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella velvollisuus suojella henkilöitä toisten yksityishenkilöiden tekemältä oikeudenloukkauksilta, mukaan lukien lähisuhdeväkivallalta (*X ja Y v. Alankomaat*, nro. 8978/80, 26.3.1985; *Kontrová v. Slovakia*, nro. 7510/04, 31.5.2007; Talpis v. Italia, nro. 41237/14, 2.3.2017). EIT on myös katsonut, että valtion velvoitteisiin kuuluu tutkia väkivaltarikokset, mukaan lukien raiskaukset, tehokkaasti (M.C. v. Bulgaria, nro. 39272/98, 4.12.2003; *Irina Smirnova v. Ukraina*, nro. 1870/05, 13.10.2016; *E.B. v. Romania*, nro. 49089/10, 19.3.2019). EIT on myös todennut lähisuhdeväkivallan kohdistuvan erityisesti naisiin ja katsonut, että valtion laiminlyönti puuttua tällaiseen väkivaltaan ja ehkäistä sitä loukkaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjinnän kieltoa.(*Opuz v. Turkki*, nro. 33401/02, 9.6.2009; *M.G. v. Turkki*, nro. 646/10, 22.3.2016).

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) 16 artikla turvaa perheen oikeuden sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Peruskirjan noudattamista valvova Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut muun muassa, että 16 artiklaa sovelletaan kaikkeen perheväkivaltaan ja asettaa tähän liittyen valtioille positiivisia toimintavelvoitteita. Tämän johdosta Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi, saavatko naiset suojelua sekä lain että käytännön tasolla ja on pyytänyt valtioita raportoimaan tästä.(Conclusions 2006, Interpretative Statement on Article 16, 2006_Ob_1-5/Ob/EN).

Istanbulin sopimuksen tavoitteena on naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen ja poistaminen, väkivallan uhrien suojeleminen sekä väkivallan tekijöiden saattaminen edesvastuuseen. Yleissopimus velvoittaa sopimusvaltioita sekä pidättäytymään väkivallasta, että huolellisuusvelvoitteen mukaisesti ehkäisemään, tutkimaan ja rankaisemaan väkivallasta sekä hyvittämään väkivallanteot uhreille. Istanbulin sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2015. Istanbulin sopimuksen määritelmän mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa naisiin kohdistuvaa ihmisoikeuksien loukkaamista ja yhtä syrjinnän muotoa, ja se käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä. Yleissopimuksessa on myös määritelty sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta, joka tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin.

Istanbulin sopimusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin. Istanbulin sopimuksen johdannossa todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti naisten ja tyttöjen ihmisoikeuksia ja estää olennaisesti naisten ja miesten välisen tasa-arvon saavuttamista. Yleissopimuksen tavoitteena onkin sen 1 artiklan mukaan muun muassa edistää kaikkien naisiin kohdistuvien syrjinnän muotojen poistamista sekä naisten ja miesten välistä tosiasiallista tasa-arvoa. Yleissopimus sisältää myös aineellisia tasa-arvon edistämistä koskevia määräyksiä erityisesti artikloissa 4 ja 6 sekä 14 ja 15. 2 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolia kehotetaan soveltamaan yleissopimusta kaikkiin perheväkivallan uhreihin kiinnittäen erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Suomi soveltaa sopimusta kaikkiin perheväkivallan uhreihin, myös muihin kuin naisiin.

Istanbulin sopimuksen 10 artikla edellyttää sopimuksen osapuolia nimeämään tai asettamaan yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Nämä elimet myös sovittavat yhteen sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelevat sen tuloksia ja tiedottavat niistä. Sopimuksen 11 artikla velvoittaa sopimuksen osapuolet kokoamaan säännöllisesti tilastotietoja kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen esiintymisestä sekä tukemaan sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja koskevaa tutkimusta.

Istanbulin sopimuksen selitysmuistion (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence) mukaan 10 artiklassa tarkoitetut tehtävät voidaan antaa yhdelle tai useammalle viralliselle hallituksen toimielimelle. Tehtäviä on neljä: niiden toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi, joihin sopimuksen osapuoli on kaikkien sopimuksessa tarkoitettujen väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi ryhtynyt. Tehtäviä varten voidaan perustaa uusia virallisia toimielimiä tai antaa tehtävät jo olemassa oleville toimielimille. Virallisella toimielimellä (“official body”) tarkoitetaan mitä vain hallituksen tahoa tai instituutiota. Sen koosta, henkilöstöstä ja rahoituksesta päättää sopimuksen osapuoli. Osapuoli saa myös päättää siitä, mille taholle toimielin raportoi ja mitä raportointivelvoitteita sillä on.

Selitysmuistiossa todetaan lisäksi muun muassa, että toimielimen tehtävien tarkoituksena on varmistaa, että täytäntöönpanotoimet on sovitettu hyvin yhteen ja tehdään yhteisesti kaikkien tahojen toimesta. Toimielimelle tai toimielimille annettu seurantatehtävä on rajattu käsittämään sen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön kansallisesti ja/tai alueellisesti ja paikallisesti. Se ei käsitä sopimuksen noudattamisen kokonaisvaltaista seu-

rantaa, mikä tehtävä on annettu sopimuksella perustetulle seurantajärjestelmälle (naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) ja osapuolten komitea). Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa sekä tahattomien seurauksien löytämiseksi. Tämä edellyttää vankkoja hallinnollisia tietoja ja väestötietoja, mitä sopimuksen 11 artikla edellyttää keräämään. Tämän vuoksi 10 artiklan mukaisille toimielimille on annettu tehtäväksi yhteensovittaa tiedonkeruuta, analysoida sitä ja levittää sen tuloksia.

Euroopan unioni

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaan ihmisarvo on loukkaamaton ja sitä on kunnioitettava ja suojeltava. Perusoikeuskirjassa turvataan oikeus elämään (2 artikla), oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen (3 artikla) sekä oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (6 artikla). Perusoikeuskirjassa kielletään kidutus ja epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rankaiseminen (4 artikla), turvataan yhdenvertaisuus lain edessä (20 artikla) sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo (23 artikla), kielletään syrjintä muun muassa sukupuolen perusteella (21 artikla) sekä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Perusoikeuskirjan säännökset sitovat Euroopan unionin toimielimiä sekä Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

Rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/29/EU (rikosuhridirektiivi) määritellään rikoksen uhrien oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset EU:ssa. Direktiivissä mainitaan nimenomaisesti naisiin kohdistuva sekä lähisuhteessa tapahtuva väkivalta ja todetaan, että sukupuoleen perustuvan väkivallan naisuhrit ja heidän lapsensa tarvitsevat usein erityistä tukea ja suojelua. Muun muassa toistuvan lähisuhteessa tapahtuvan väkivallan sekä sukupuoleen perustuvan väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden todetaan direktiivissä tarvitsevan erityistukea ja oikeudellista suojelua.

Euroopan unionin komissio on ottanut työohjelmaansa vuodelle 2021 lainsäädäntöaloitteet koskien naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä sekä viharikoksia ja vihapuhetta.

2.2 Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset kansalliset toimenpiteet ja toimintaohjelmat

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimenpiteitä toteutetaan Suomessa eri tahoilla ja hallinnonaloilla. Voimassa tai valmisteilla on muun muassa useita toimintaohjelmia, joissa käsitellään tiettyjä naisiin kohdistuvan väkivallan tai yleisemmin väkivallan osa-alueita.

Suomessa Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE). Toimikunnasta on säädetty valtioneuvoston asetuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta (1008/2016). Asetuksen mukaan toimikunta vastaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista sekä laatii sopimuksen toimeenpanosta suunnitelman, jonka valtioneuvosto hyväksyy, sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista sekä tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä, pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin, Istanbulin sopimuksen 10 artiklan nojalla asetettuihin tahoihin ja suorittaa muut valtioneuvoston sille antamat tehtävät. Toimikunnassa on asetuksen mukaan oltava edustus ainakin ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä,

valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Poliisihallituksesta, Opetushallituksesta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta sekä kunnallishallinnosta.

Toimikaudelle 1.1.2017–31.12.2020 asetettu toimikunta laati Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman, joka sisältää yhteensä 46 toimenpidettä, jotka kohdentuvat eri hallinnonaloille (Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2018-2021. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:16). Toimikunta seuraa toimeenpanosuunnitelman toteutumista vuosittain ja täydentää suunnitelmaa tarvittaessa. Eduskunta päätti syksyllä 2019 antaa rahoitusta NAPEn toimintaan. Tammikuussa 2021 asetettiin toimikunta ajalle 21.1.2021-20.1.2025.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oikeusministeriössä on valmisteltu naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelma vuosille 2020-2023 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:15). Toimintaohjelma sisältää 32 toimenpidettä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään ja lisäämään tietoisuutta etenkin kunniaan liittyvästä väkivallasta ja digitaalisesta väkivallasta. Ohjelmassa painotetaan väkivallan ennaltaehkäisyä, tietoisuuden lisäämistä sekä etenkin esitutkinta- ja oikeusviranomaisten osaamisen parantamista.

Tietyillä ihmiskaupan muodoilla, kuten pakkoavioliitoilla ja ihmiskaupalla seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja ihmiskauppaan voi liittyä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma on julkaistu toukokuussa 2021 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:15). Toimintaohjelman toimeenpano jatkuu vuoteen 2023 asti.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään myös hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2020-2023. Tasa-arvo-ohjelmaan sisältyy toimenpiteitä liittyen muun muassa seksuaaliseen häirintään, seksistiseen vihapuheeseen, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvään ihmiskauppaan sekä väkivallan uhrin oikeuksiin.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti valtioneuvosto antoi keväällä 2021 hallituksen esityksen, jossa esitetään, että rikoksesta määrättävää rangaistusta voitaisiin koventaa, jos rikoksen vaikuttimena on uhrin sukupuoli.(HE 7/2021 vp)

Oikeusministeriössä on vireillä hallitusohjelman kirjaukseen perustuen hanke, jossa arvioidaan eri keinoja, joilla voidaan parantaa lähestymiskiellon tehokkuutta, vähentää lähestymiskiellon rikkomista ja lisätä erityisesti lähisuhteissa tapahtuvan väkivallan uhrin turvallisuutta.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti oikeusministeriössä valmistellaan myös seksuaalirikoslainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa seksuaalisen itsemääräämisoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa. Kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä antoi mietinnön kesällä 2020 (Rikoslain seksuaalirikossäännösten kokonaisuudistus. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:9).

Oikeusministeriössä on vireillä myös hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti pakkoavioliiton mitätöintiä koskeva säädösvalmisteluhanke, jonka tavoitteena on tehdä pakottamalla solmitun avioliiton purkamiseen liittyvät tarvittavat muutokset avioliittolakiin.

2.3 Nykytilan arviointi

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa kansainvälisestikin tunnistettu ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma. Naisiin kohdistuva väkivalta on myös yksi naisiin kohdistuvan syrjinnän muoto.

Suomi on velvollinen suojelemaan yksilöitä muiden tekemiltä oikeudenloukkauksilta sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa että perustuslain nojalla.

Muun muassa Istanbulin sopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on luonteeltaan rakenteellista ja ilmentää historiallista naisten ja miesten välistä valtasuhteiden epäyhdenvertaisuutta. Kyse on siten myös rakenteellisesta yhteiskunnallisesta ongelmasta.

Tietyt väkivallan muodot, kuten esimerkiksi perhe- ja lähisuhdeväkivalta ja seksuaaliväkivalta, kohdistuvat useammin naisiin kuin miehiin. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2019 viranomaisten tietoon tulleista perhe- ja lähisuhdeväkivaltarikoksista, joissa uhri oli aikuinen, 76,8 prosentissa uhri oli nainen.(Tilastokeskuksen tiedote 2.6.2020: Aikuisista perhe- ja lähisuhdeväkivallan uhreista 76,8 prosenttia naisia, (http://tilastokeskus.fi/til/rpk/2019/15/rpk_2019_15_2020-06-02_tie_001_fi.html) Viimeisimmän kansallisen rikosuhritutkimuksen mukaan 7,0 prosenttia naisista oli kokenut entisen tai nykyisen puolison tai seurustelukumppanin tekemää fyysistä tai seksuaaliväkivaltaa tai sillä uhkaamista. Myös väkivallan tapahtumapaikat eroavat uhrin sukupuolen mukaan. Naiset kohtaavat miehiä enemmän väkivaltaa ja uhkailua työssään sekä yksityisasunnossa, kun taas miehillä yleisin väkivallan ja sillä uhkaamisen tapahtumapaikka on julkinen tai puolijulkinen tila (Petri Danielsson ja Matti Näsi: Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2019 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 43/2020. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti). Naisiin kohdistuu myös miehiä enemmän seksuaalista häirintää sekä sukupuolistunutta vihapuhetta (Tasa-arvobarometri 2017. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 8/2018).

Euroopan unionin perusoikeusvirasto julkaisi vuonna 2014 tutkimuksen naisiin kohdistuvasta väkivallasta EU-maissa. Tutkimuksen mukaan Suomi oli yksi niistä neljästä valtiosta, joissa lähisuhdeväkivalta oli kaikkein yleisintä. Lähes kolmannes tutkimukseen Suomessa osallistuneista naisista oli kohdannut entisen tai nykyisen kumppanin tekemää väkivaltaa. Seksuaalista häirintää oli kokenut 71 % Suomessa tutkimukseen osallistuneista naisista 15 vuotta täytettyään.(Violence against women: an EU-wide survey. Main results. European Union Agency for Fundamental Rights, 2014)

Oma erityiskysymyksensä ovat rikokset, jotka kohdistuvat ainoastaan naisiin, kuten tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen.

Istanbulin sopimus edellyttää, että sopimuksen täytäntöönpanossa kiinnitetään erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina. Väkivallan sukupuolistuneiden erojen huomioiminen tukee väkivallan taustojen ja syiden ymmärtämistä ja edistää siten väkivallan tunnistamista ja siihen puuttumista. Väkivallan sukupuolistuneisuuden huomioon ottaminen mahdollistaa myös väkivallan uhrien erityistarpeiden huomioimisen esimerkiksi tukipalveluiden suunnittelussa. Naiserityisen näkökulman huomioimisen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisessa työssä on myös katsottu voivan edistää rikostutkinnan sekä syyteharkintaprosessin laatua (GREVIO/Inf(2019)9 Finland).

Väkivallan vastaisessa työssä on tärkeää kiinnittää huomiota sukupuolen lisäksi myös muihin henkilöön liittyviin ominaisuuksiin. Tutkimustiedon perusteella väkivalta on eriytynyttä myös esimerkiksi uhrin alkuperän, vammaisuuden ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Maahanmuuttajataustaisilla sekä vammaisilla nuorilla on muita nuoria korkeampi riski kohdata väkivaltaa tai sen uhkaa. Vammaisilla naisilla ja maahanmuuttajanaisilla on muita naisia korkeampi riski joutua väkivallan uhriksi. (Violence against women: an EU-wide survey. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2014; Onko Suomi maailman turvallisin maa kaikille? Turvallisuuden toteutuminen eri sukupuolten ja väestöryhmien kannalta. KPMG Oy

Ab 25.5.2018.). Vähemmistöön kuuluminen lisää sekä seksuaalisen häirinnän kokemisen että sukupuolistuneen väkivallan kokemusten riskiä (Natalia Ollus, Maiju Tanskanen, Päivi Honkatukia ja Heini Kainulainen: Sukupuolistunut vihapuhe, seksuaalinen häirintä ja risteävät yhteiskunnalliset erot, raportissa Mia Teräsaho & Johanna Närvi (toim.). Näkökulmia sukupuolten tasa-arvoon – analyyseja tasa-arvobarometrista 2017. Raportti 6/2019. THL.)

Perheessä tapahtuva väkivalta altistaa myös lapsen väkivallalle. Vanhemman omat, aiemmat väkivaltakokemukset muodostavat riskitekijän sille, että tämä kohdistaa lapseensa vakavaa väkivaltaa. Perheenjäsenten välisen väkivallan todistaminen vaikuttaa kielteisesti lapsiin silloinkin, kun lapseen itseensä ei kohdisteta fyysistä väkivaltaa. (Väkivallaton lapsuus – toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020−2025. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:27).

Tasa-arvovaltuutettu on nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan yhdeksi Suomen keskeisistä tasa-arvo-ongelmista vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle. Kertomuksessaan tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten hallituksen tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä on vallinnut epäsuhta, toimenpiteille ei ole varmistettu riittäviä resursseja ja että Suomesta puuttuu kokonaisvaltainen naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen strategia, jossa asiaa lähestyttäisiin ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelmana. Lisäksi tasa-arvovaltuutettu on huomauttanut, ettei tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016–2019, kansallisessa perus- ja ihmisoikeuksien toimintaohjelmassa vuosille 2017–2019 eikä Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toimintaohjelmassa vuosille 2018–2020 ole huomioitu kansallisen lainsäädännön kokonaistarkastelua ja soveltamiskäytännön arviointia naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen näkökulmasta. (Tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, K 22/2018 VP)

Kansallisista yleisistä laillisuusvalvojista esimerkiksi oikeuskansleri on tarkastellut naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia, kuten poliisin antamia ohjeistuksia koskien lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua. Oikeuskansleri on raportoinut perhe- ja lähisuhdeväkivallan torjunnasta ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanosta kertomuksessaan eduskunnalle vuosina 2018 ja 2019.(Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019, K 12/2020 vp; sekä Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2018, K 2/2019 vp). Aihetta käsiteltiin myös oikeuskanslerin vuoden 2020 kertomuksessa eduskunnalle. (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020)

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat sopimusvalvontaelimet ovat kiinnittäneet huomioita naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisiin toimiin Suomessa ja antaneet naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa koskevia suosituksia.

Muun muassa CEDAW-komitea on Suomen viimeisimmän, seitsemännen määräaikaisraportin käsittelyn yhteydessä vuonna 2014 arvioinut muun muassa Suomen toimia lähisuhde- ja perheväkivallan estämiseksi (CEDAW/C/FIN/CO/7). Komitea on tuolloin ilmaissut huolensa muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toteuttamiseen osoitettujen resurssien riittämättömyydestä. Komitea on kehottanut resursoimaan riittävästi turvakoteja sekä avaamaan tukipalveluja väkivallan uhreille, mukaan lukien maahanmuuttajanaisille, vammaisille naisille ja seksuaalivähemmistöihin kuuluville naisille. Komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomesta puuttuu tehokas institutionaalinen järjestelmä, jolla koordinoidaan, seurataan ja arvioidaan hallitustason toimia naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseksi ja käsittelemiseksi, ja kehottanut perustamaan tällaisen järjestelmän valtioneuvostoon. Komitea on myös kehottanut Suomea edistämään sukupuolisensitiivisen kielen käyttöä julkisessa keskustelussa koskien perheväkivaltaa sekä tuottamaan tietoa perheväkivallan sukupuolistuneesta luonteesta.

Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa arvioiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on vuonna 2019 julkaisemassaan raportissa arvioinut sopimuksen täytäntöönpanoa Suomessa. GREVIO on raportissaan kehottanut Suomea muun muassa varmistamaan riittävät resurssit naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimenpiteiden ja lainsäädännön resursointiin ja täytäntöönpanoon sekä lisäämään väkivallan uhrien palveluita ja varmistamaan niiden saavutettavuus. GREVIO on myös kehottanut kehittämään yhteistyötä ja koordinaatiota viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välillä. Lisäksi GREVIO on kehottanut kehittämään viranomaisten osaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen eri muodoista sekä kulttuurisensitiivisistä toimintatavoista. GREVIO on myös kiinnittänyt huomiota syrjimättömyyden periaatteen huomioimiseen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisissa toimenpiteissä. (GREVIO/Inf(2019)9 Finland)

GREVIO on todennut pitävänsä tärkeänä, että sopimuksen nojalla laadittavien toimintaperiaatteiden ja toimenpiteiden laadinta, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi erotetaan ja annetaan tehtävät erillisille tahoille. GREVIOn näkemyksen mukaan asetelma, jossa yhtäältä toimenpiteiden toimeenpanosta ja toisaalta niiden arvioinnista vastaa sama taho tai jossa näillä tahoilla on läheiset institutionaaliset suhteet, ei välttämättä takaa riittävää puolueettomuutta arvioida toimenpiteitä ja toimia itsenäisesti. GREVIO on kehottanut painokkaasti Suomen viranomaisia määräämään yhteensovittamiselimen tehtävän täysin vakiintuneille yhteisöille, antamaan niille selvät toimeksiannot, valtuudet ja toimivallan sekä osoittamaan niille tarvittavat henkilö- ja rahoitusvoimavarat taatakseen tehokkaan riippumattoman arvioinnin kansallisista toimintaperiaatteista, joilla ehkäistään ja torjutaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.(GREVIO/Inf(2019)9 Finland) GREVIO on myös ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan huhtikuussa 2020 (First general report on GREVIO's activities) katsonut, että seuranta ja arviointi tulisi antaa erillisille tahoille puolueettomuuden varmistamiseksi.

GREVIO on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen vuosien 2018-2021 toimeenpano-ohjelma on kirjoitettu sukupuolineutraalisti eikä huomioi naisiin kohdistuvan väkivallan, mukaan lukien perheväkivallan, sukupuolistunutta luonnetta tai naisten erityisiä kokemuksia väkivallan uhreina. GREVIO on kehottanut Suomen viranomaisia tehostamaan sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa. GREVIO on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomessa on hyvin vähän vain naisille tarkoitettuja tukipalveluita ja kehottanut lisäämään niitä.(GREVIO/Inf(2019)9 Finland)

GREVIOn raportin perusteella Istanbulin sopimuksen osapuolten komitea on suositellut, että Suomi tehostaa sukupuolinäkökulmaa Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa, mukaan lukien perheväkivaltaa koskien. Lisäksi komitea on suositellut, että Suomi antaa yleissopimuksen 10 artiklan mukaisen yhteensovittamiselimen tehtävän vakiintuneelle taholle tai tahoille ja antaisi niille selkeän tehtävänannon, valtuudet ja toimivallan. Lisäksi komitea on kehottanut Suomea turvaamaan yhteensovittamiselimen riittävät resurssit, jotta kansallisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimintatapojen seuranta voidaan toteuttaa tehokkaasti ja itsenäisesti. (IC-CP/Inf(2020)3).

GREVIOn suositusten perusteella eduskunta päätti syksyllä 2019 antaa rahoitusta NAPEn toimintaan.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettua lakia (375/2015) koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että yhteensovittamiselintä koskevaa ratkaisua joudutaan mahdollisesti myöhemmin tarkastelemaan uudelleen, kun yleissopimus on tullut Suomen osalta voimaan ja yhteensovittamisen tarve ja sen vaa-

tima työmäärä on täsmentynyt (HE 155/2014 vp., s. 19). Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että kansallisten koordinaatioelinten toimintaa kehitettäessä on otettava huomioon sopimuksen kansainvälisen seurantajärjestelmän antamat koordinaatioelimiä koskevat suositukset. (HE 155/2014 vp., s. 27)

Suomessa ei ole itsenäistä ja riippumatonta viranomaista, joka seuraisi keskitetysti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä, niiden ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta, kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa kokonaisuutena laajasti yli sektoreiden rajojen sekä raportoisi havainnoistaan päätöksentekijöille. Tällaista toimijaa ovat pitäneet tarpeellisena sekä viranomaiset että järjestöt ja muut tahot. Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan keskittyvä viranomainen voisi tarkastella naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa ja niiden vastaisia toimenpiteitä laajasti, mikä tehostaisi toimenpiteiden ja lainsäädännön kokonaisvaltaista arviointia.

Muun muassa Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta on naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa kannanotossaan 3.10.2018 vaatinut, että hallitus nimeää naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen toiminnan riippumattomasta seurannasta ja valvonnasta vastaavan virallisen kansallisen valvontatahon, joka raportoi vaalikausittain eduskunnalle täytäntöönpanon edistymisestä ja ongelmakohdista sekä herättelee yhteiskunnallista keskustelua.

Myös järjestöt ovat tehneet aloitteita naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraavan, itsenäisen ja riippumattoman viranomaisen perustamiseksi (ks. esim. Lähisuhdeväkivaltaan puuttumisen ja ehkäisyn prosessit: Lähisuhdeväkivaltatyön hyvät käytännöt rakenteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:55, s. 81).

Itsenäisen ja riippumattoman, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan keskittyvän raportoijan tehtävän perustaminen olisi myös linjassa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia valvovien elinten Suomelle antamien suositusten kanssa.

3 Tavoitteet

Tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä seuraisi kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Raportoija tekisi aloitteita ja antaisi lausuntoja ja neuvoja, toisi havaintojaan esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä raportoisi havainnoistaan suoraan päätöksentekijöille. Raportoija ei antaisi oikeusapua tai käsittelisi kanteluita.

Tavoitteena on, että raportoijan tehtävänkuva kattaisi kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Raportoijan toiminnassa huomioitaisiin väkivallan sukupuolistuneisuus. Raportoijan tehtävät kattaisivat kuitenkin myös risteävät tilanteet, kuten eri väestöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan. Raportoijan tehtävät kattaisivat lisäksi kaiken perheväkivallan, myös silloin kun se kohdistuu muihin kuin naisiin.

Esityksellä ei ole tarkoitus puuttua nykyisten viranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin vaan tavoitteena on, että raportoijan tehtävä täydentäisi olemassa olevia toimijoita ja viranomaisia.

Tavoitteena on antaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi kokonaisvaltaisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimia kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti.

Keskeistä raportoijan tehtävissä olisi hankkia tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta ja tehdä tietoon perustuvia aloitteita ja antaa lausuntoja ja neuvoja. Tiedon hankkimiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi laatia ja teettää selvityksiä sekä vaihtaa tietoja ja havaintoja muiden toimijoiden kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu myös nostaisi esiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä ja ongelmakohtia yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Tiedon antaminen valtioneuvostolle ja eduskunnalle olisi erityisen tärkeää, jotta ongelmakohtiin voidaan puuttua tehokkaasti.

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 riippumatta siitä, keneen väkivalta kohdistuu. Siten raportoija voisi tarkastella myös esimerkiksi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi raportoijan tehtävässä itsenäisesti ja riippumattomasti. Raportoijan tehtävien hoitamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi yhteistyötä muun muassa muiden viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa.

Raportoijan tehtävän puitteissa yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi ja arvioisi Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimintaperiaatteita ja toimia. Näistä tehtävistä vastaa Suomessa tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta. Ehdotuksella ei kuitenkaan puututtaisi toimikunnan toimivaltaan ja tehtäviin. Toimikunta hoitaisi edelleen 10 artiklan mukaisia seuranta- ja arviointitehtäviä yhdenvertaisuusvaltuutetun ohella.

Raportoijan tehtävien hoitaminen edellyttäisi tietyissä tilanteissa myös salassa pidettävien tietojen saamista. Tämän vuoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelujen tuottajalta salassapitosäännösten estämättä tietoja, jotka olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu olisi tarkoituksenmukainen taho toimimaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Tehtävän antaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle olisi yhdenmukainen ihmiskaupparaportoijan tehtävässä hyväksi todetun hallinnollisen mallin kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen viranomainen, joka lain mukaan on ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellinen selvitys eri tahoilta sekä laissa säädetyin edellytyksin oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja. Koska yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii tällä hetkellä kansallisena ihmiskaupparaportoijana, sillä on jo kokemusta vastaavien raportoijan tehtävien hoitamisesta ja järjestämisestä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu raportoi toiminnastaan, myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, suoraan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Yhdenvertaisuusvaltuutetun nykyisissä tehtävissä on myös sisällöllisiä yhtymäkohtia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään. 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. Myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävässä ihmiskaupparaportoijana on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kiinnittänyt ihmiskaupparaportoijana huomiota ihmiskauppaan sukupuolistuneena ilmiönä ja naisiin kohdistuvan väkivallan muotona. Ihmiskaupparaportoijan ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan välinen yhteistyö ja tehtävänjako ovat lisäksi sujuvasti järjestettävissä, kun sama viranomainen toimii sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana että ihmiskaupparaportoijana.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin uusi tehtävä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Tämä edellyttäisi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintaan myönnettävän vuosittaisen määrärahan korottamista. Naisiin kohdistuvan väkivallan seurannan ja raportoinnin järjestäminen edellyttäisi ainakin yhden uuden viran perustamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen. Uusi tehtävä lisäisi 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 esimerkiksi vaativuustasosta riippuen yhden tai kahden henkilön palkkakustannuksiin sekä korvaamaan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tehtävästä aiheutuvia muita kustannuksia. Esimerkiksi yhden päätoimisen asiantuntijavirkamiehen (vaativuustaso 18–19) vuosittaisten palkkakustannusten voidaan arvioida olevan henkilöstösivukuluineen

noin 70 000–85 000 euroa ja päätoimisen hallinnollisen assistentin (vaativuustaso 10-12) noin 40 000 – 55 000 euroa.

Uusien työntekijöiden palkkaamisesta aiheutuisi jonkin verran myös lisääntyneitä toimitila-, ICT- ja muita tavanomaisen toiminnan kustannuksia. Lisäksi on syytä varautua muun muassa selvitysten teettämisestä sekä julkaisuista aiheutuviin kustannuksiin. Näihin kustannuksiin olisi syytä varata yhteensä noin 30 000 – 50 000 euroa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastaa toimivaltansa ja budjettinsa puitteissa toimintansa järjestämisestä. Rahoituksen kohdentamisesta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston sisällä päättää itsenäisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu, joka voi päättää hyödyntää lisämäärärahaa harkintansa mukaan henkilöresurssien lisäämiseen tai esimerkiksi selvitysten tilaamiseen tai muihin ostopalveluihin. Tämän vuoksi toimintamenojen yksityiskohtainen arviointi ei ole mahdollista.

Määrärahan voidaan arvioida riittävän naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisesta ja toiminnasta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle aiheutuviin kustannuksiin. Esityksestä aiheutuviksi arvioidut kustannukset katetaan nykyisen kehysmäärärahatason puitteissa. Mahdollisesti tarvittavista lisäresursseista ja määrärahan kohdentamisesta päätetään normaaliin tapaan valtion talousarviota koskevin päätöksiin.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella yhdenvertaisuusvaltuutetulle säädettäisiin uudeksi tehtäväksi toimia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi itsenäisesti ratkaisut siitä, miten tehtävän hoitaminen järjestettäisiin. Käytännössä uuden tehtävän voidaan arvioida edellyttävän lisäyksiä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston henkilöstöön.

Ehdotuksella ei puututtaisi muiden viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin tai toimivaltuuksiin. Muut viranomaistoimijat vastaisivat jatkossakin vastuullaan olevista naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisista toimenpiteistä ja muista tehtävistään.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan NAPEn tehtävät pysyisivät ennallaan. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa yhteensovittaa, seurata ja arvioida Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä ja laatia sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma. NAPE seuraa laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja siihen kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista sekä arvioi toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta. NAPE on seurannut myös muiden toimijoiden laatimia toimintasuunnitelmia.

Raportoijan tehtävän perustamisen myötä sekä NAPE että yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisivat ja arvioisivat Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi kuitenkin itsenäisenä ja riippumattomana toimijana seurata ja arvioida toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin NAPE, joka vastaa toimeenpanosuunnitelman laatimisesta ja jonka jäsenten edustamat viranomaiset pitkälti vastaavat toimenpiteiden toteuttamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja NAPE toteuttaisivat tehtäviään toisistaan riippumattomasti ja tekisivät itse ratkaisut tehtäviensä toteuttamisesta. Kuitenkin arvioidessaan Istanbulin sopimuksen mukaisten tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi tärkeää ottaa huomioon myös se, miten NAPE toteuttaa vastaavia tehtäviä ja onko toiminnoissa tarpeetonta päällekkäisyyttä.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamisella olisi 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. Yhdenvertaisuusvaltuutetun raportoijana toteuttamat tai teettämät selvitykset tuottaisivat lisää tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta. Raportoija voisi myös havainnoida kansallisissa toimenpiteissä ja lainsäädännössä olevia mahdollisia puutteita ja tehdä ehdotuksia niiden korjaamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tuoda esiin tekemiään havaintoja kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle, tehdä tietoon perustuvia aloitteita sekä antaa lausuntoja. Tämä tukisi päätöksentekijöiden ja viranomaisten tiedonsaantia naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä mahdollisista kehittämistarpeista. Raportoijan tekemien havaintojen, lausuntojen ja aloitteiden avulla naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisia toimenpiteitä ja kansallista lainsäädäntöä voitaisiin kehittää sekä edistää väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista.

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 kertomukset, aloitteet ja lausunnot toisivat myös naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä kysymyksiä aiempaa enemmän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja lisäisivät kansalaisten tietoisuutta aiheesta.

Naisiin kohdistuva väkivalta on merkittävä ihmisoikeus- ja tasa-arvo-ongelma Suomessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä edesauttaisi tähän ongelmaan puuttumista ja uhrien oikeuksien toteutumista. Raportoijan tehtävä tukisi naisiin kohdistuvan väkivallan ymmärtämistä sukupuolistuneena ja rakenteellisena yhteiskunnallisena ongelmana. Tämä edistäisi puuttumista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja sen taustalla vaikuttaviin syihin sekä väkivallan uhrien erityistarpeiden huomioimista. Sukupuolinäkökulman vahvistaminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisessa työssä olisi myös linjassa Suomen kansainvälisiltä valvontaelimiltä saamien suositusten kanssa. Tehtävän perustamisella olisi siten myös tällä tavoin myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien sekä sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen.

Esityksessä yhdenvertaisuusvaltuutetulle ehdotetut oikeudet saada salassapitosäännösten estämättä tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja olisi merkityksellinen yksityishenkilöiden yksityiselämän suojan ja ennen kaikkea henkilötietojen suojan kannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada myös lain nojalla salassa pidettäviä tietoja, mukaan lukien arkaluontoisia henkilötietoja, mikäli tällaiset tiedot olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä. Tällaisten tietojen käsittelyyn liittyy sinänsä aina riski yksityishenkilön yksityiselämän suojalle. Tietoihin olisi kuitenkin pääsy vain yhdenvertaisuusvaltuutetulla ja tämän henkilöstöllä, joita koskisivat yleislainsäädännön mukaiset salassapito- ja hyväksikäyttökiellot sekä säännökset tietojen huolellisesta käsittelemisestä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee jo nykyisissä tehtävissään arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja, mukaan lukien henkilötietoja, joten sillä on kokemusta ja osaamista asiakirjojen ja tietojen huolellisesta

käsittelystä ja säilyttämisestä. Näin ollen ehdotuksesta aiheutuvat riskit yksityiselämän suojalle olisivat varsin rajattuja.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Taloudellisista ja hallinnollisista syistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena luoda uutta viranomaista hoitamaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää. 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 ole nähtävissä myöskään merkittäviä lisähyötyjä verrattuna siihen, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle toimijalle. Raportoijan tehtävän hoitamiseen itsenäisesti ja riippumattomasti ei vaikuttaisi kielteisesti se, että tehtävä annettaisiin olemassa olevalle, itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle. Aiemmin perustettu kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävä on sopinut hyvin sijoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon, eikä ratkaisu ole vaikuttanut kielteisesti raportoijan tehtävien hoitoon. Näiden seikkojen vuoksi valmistelussa on otettu lähtökohdaksi esittää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä annettavaksi jollekin olemassa olevalle, hallinnosta itsenäiselle ja riippumattomalle toimijalle.

Vaihtoehtoisena sijaintina naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävälle on arvioitu tasa-arvovaltuutettua. Tasa-arvonäkökulma naisiin kohdistuvassa väkivallassa ja sen torjunnassa on tärkeä. Tämä puoltaisi raportoijan tehtävän antamista tasa-arvovaltuutetulle. Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain noudattamista ja edistää sen tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Tasa-arvovaltuutetun tiedonsaantioikeuksista säädetään tasa-arvolaissa ja ne liittyvät tasa-arvolain noudattamiseen valvontaan. Osana tasa-arvon seurantatehtäväänsä tasa-arvovaltuutettu seuraa myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja vihapuhetta ilmiöinä. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodot, häirintää lukuun ottamatta, eivät kuitenkaan kuulu tasa-arvolain soveltamisalaan eivätkä tasa-arvovaltuutetun valvontatyön piiriin. Lisäksi perheenjäsenten väliset ja muut yksityiselämän piiriin kuuluvat suhteet jäävät kokonaan tasa-arvolain soveltamisalan ulkopuolelle. Tasa-arvovaltuutetun toimivalta ei ulotu myöskään risteävään syrjintään. Tasa-arvovaltuutettu kieltäytyi valmistelun aikana naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävästä. Tasa-arvovaltuutettu totesi, että sen toimiston resurssit ovat hyvin pienet ja jo nykyistenkin tehtävien hoitaminen on resurssien puitteissa haasteellista. Koska naisiin kohdistuva väkivalta on yhteiskunnassa hyvin laaja ilmiö, tasa-arvovaltuutetun mukaan vaarana olisi, että uuden tehtävän hoitaminen veisi resursseja sekä huomiota pois valtuutetun muista lakisääteisistä tehtävistä ja vaikuttaisi siten kielteisesti valtuutetun nykyisten tehtävien hoitamiseen.

Vaihtoehtoisena sijaintina naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävälle on arvioitu myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa Ihmisoikeuskeskusta. Naisiin kohdistuva väkivalta on myös ihmisoikeuskysymys, mikä puoltaisi raportoijan tehtävän säätämistä Ihmisoikeuskeskukselle. Ihmisoikeuskeskus on itsenäinen ja riippumaton asiantuntijavirasto, jonka tehtävänä on muun muassa edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä, laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja niiden edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus on osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan

kanssa. Ihmisoikeusinstituutio toimii muun muassa YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisena seurantalimenä. Tämän vaihtoehdon osalta on kuitenkin huomioitava, että Ihmisoikeuskeskuksen laissa säädetyt tiedonsaantioikeudet ovat rajatummat kuin esimerkiksi tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun.

Myös Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti HEUNI on ollut esillä mahdollisena tehtävän vastuutahona. HEUNI on Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisellä sopimuksella perustettu, oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen tutkimus- ja kehittämisinstituutti, jolla on asiantuntemusta ja tutkimustietoa sekä ihmiskaupasta että naisiin kohdistuvasta väkivallasta. HEUNIn toiminta on tutkimuspainotteista ja instituutin tehtävät painottuvat kriminaalipolitiikkaan. HEUNIlla ei ole kuitenkaan yhtä laajoja tiedonsaantioikeuksia kuin yhdenvertaisuusvaltuutetulla tai tasa-arvovaltuutetulla, eikä sen tehtäviin kuulu raportointi säännöllisesti eduskunnalle.

Esitetty ratkaisu antaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä yhdenvertaisuusvaltuutetulle noudattaisi samaa ratkaisua kuin mitä on kansallisen ihmiskaupparaportoijan kohdalla omaksuttu. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävät ja toimivaltuudet rinnastuisivat kansalliseen ihmiskaupparaportoijaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on sopinut hyvin kansallisen ihmiskaupparaportoijan tehtävän sijoituspaikaksi ja yhdenvertaisuusvaltuutettu on hoitanut tehtävää hyvin tuloksin. Siten on perusteltua noudattaa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä ihmiskaupparaportoijan kanssa yhtenevää hallinnollista mallia sen sijaan, että luotaisiin samankaltaiselle tehtävälle uusi, erilainen hallinnollinen malli. Antamalla naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä yhdenvertaisuusvaltuutetulle voidaan hyödyntää yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemusta ihmiskaupparaportoijan tehtävän hoitamisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävissä yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonnassa sekä ihmiskaupparaportoijana on myös sisällöllisiä yhtymäkohtia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviin, mikä tukee naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän hoitamista.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja sen vastaisia toimenpiteitä seurataan eri maissa eri tavoin. Monissa maissa naisiin kohdistuvan väkivallan seuranta ja sen vastainen työ toteutetaan yhteistyössä useiden eri viranomais- ja järjestötahojen kanssa. Valmistelussa ei ole saatu tietoa yhdestäkään maasta, jossa toimisi itsenäinen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoija.

Ruotsissa ei ole yksittäistä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijaa, vaan useat viranomaiset seuraavat ja raportoivat naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen vastaisista toimenpiteistä, koordinoivat ja seuraavat naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä sekä antavat tukea työhön. Ruotsin työmarkkinaministeriöön sijoittuva tasa-arvoyksikkö (jämställdhetsenheten) vastaa naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen kansallisstrategian koordinoinnista ja toimenpidealoitteiden asettamisesta. Tasa-arvoyksikkö tukee muita ministeriöitä niiden naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvissä tehtävissä. Tasa-arvoviranomainen (jämställdhetsmyndigheten) panee täytäntöön Ruotsin tasa-arvopolitiikkaa ja muun muassa koordinoi naisiin kohdistuvan väkivallan ja kunniaväkivallan vastaista työtä, lisää tietoisuutta sekä tukee paikallistason toimijoita. Se myös tukee ministeriön tasa-arvoyksikköä naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen kansallisstrategian toteutuksen koordinoinnissa ja valvonnassa. Rikosuhriviranomainen (brottsoffermyndigheten) edistää rikosten uhrien oikeuksia ja kiinnittää huomiota rikoksen uhrien tarpeisiin ja järjestää naisiin kohdistuvaan väkivaltaan keskittyviä konferensseja ja kursseja. Brottsförebyggande rådet tuottaa ja jakaa tietoa rikoksista ja rikosten ehkäisemisestä. Toimielin teettää vuosittain kansallisen turvallisuuskyselyn (Nationella trygghets-undersökningen), jonka yksi osa-alue käsittelee uhriksi joutumista koskien muun muassa naisiin kohdistu-

van väkivallan eri muotoja. Nationellt centrum för kvinnofrid toimii laaja-alaisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Toimielimen akateeminen osasto toimii Uppsalan yliopiston alaisena ja toteuttaa tutkimusta, koulutusta ja valmennusta sekä tiedotusta. Kliininen osasto koostuu klinikasta sekä kansallisesta naisten auttavasta puhelimesta. Statskontoret analysoi ja arvioi valtion rahoittamia hankkeita. Tänä vuonna organisaation tehtäviin kuuluu Ruotsin viranomaisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen strategiaan liittyvien toimien analysointi.

Ruotsissa toimi vuosina 2012-2014 hallituksen asettama, perheväkivaltaan keskittynyt kansallinen koordinaattori. Koordinaattori edisti naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen työn tehokkuutta, laatua ja pitkäkestoisuutta. Koordinaattorin tehtäviin kuului myös kehittää eri tahojen yhteistyötä sekä arvioida miten ennaltaehkäisevää työtä voisi kehittää ja miten vapaaehtoistoimijoiden tukea voitaisiin vahvistaa. Koordinaattorin loppuraportti julkaistiin kesäkuussa 2014 ja sitä on hyödynnetty laajalti, kun hallitus on päättänyt naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta kansallisesta strategiasta vuosille 2017-2026.

Saksassa ei ole itsenäistä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijaa tai vastaavaa tahoa. Useat Saksan ministeriöt vastaavat yhdessä Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisista velvoitteista. Työskentely tapahtuu muun muassa liittovaltion ja osavaltioiden välisissä työryhmissä. Hallitus selvittää parhaillaan, millaisia liittovaltiotason rakenteita olisi luotava, jotta Istanbulin sopimuksen 10 ja 11 artiklat voitaisiin tulevaisuudessa panna paremmin täytäntöön. Saksan perheministeriö on tukenut Saksan ihmisoikeusinstituutin (DIMR) projektia, jossa on kehitetty konseptia sukupuolispesifin väkivallan ja ihmiskaupan tehtävälle. Tarkoituksena on ollut selvittää ja muotoilla yhtenäisen, riippumattoman naisiin kohdistuvan väkivallan, ihmiskaupan ja kotiväkivallan monitorointitehtävä, joka perustuu kahteen toisistaan riippumattomaan mandaattiin koskien ihmiskauppaa ja Istanbulin sopimusta. Projektin ensimmäinen vaihe on päättynyt, ja sen keskeinen tulos oli instituutin suositus erottaa toisistaan sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa ja ihmiskauppaa koskeva raportointi sekä perustaa kaksi riippumatonta raportointitehtävää. DIMR on tutkinut edellytyksiä näiden raportointitehtävien perustamiselle toukokuusta 2021 lähtien. Tavoitteena on, että raportointitehtävät pystyisivät toimimaan täysimääräisesti syksystä 2022 alkaen.

Kroatiassa toimii viranomainen (Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality), jonka tehtäviin kuuluu muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan seuraaminen, raportointi ja naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiset toimet. Viranomainen myös seuraa Istanbulin sopimuksen toimeenpanoa. Parlamentti nimittää viranomaisen kahdeksan vuotta kestävälle toimikaudelle. Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality on itsenäinen elin, ja se raportoi parlamentille vähintään kerran vuodessa. Vuosittaiseen raporttiin sisältyy luku sukupuolittuneesta väkivallasta. Sukupuolittunutta väkivaltaa käsittelevään lukuun sisältyy tilastoja sekä valtuutetun työlle tärkeitä tapauksia naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Viranomaisen toimivalta kattaa suurimman osan sukupuolittuneen väkivallan muodoista, mukaan lukien lähisuhdeväkivallan, parisuhdeväkivallan, raiskaukset, seksuaalisen ahdistelun ja naisiin kohdistuvat henkirikokset. Viranomaisella on toimivalta tutkia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tapauksia sekä yksilöihin ja ryhmiin kohdistuneita syrjintätapauksia. Viranomainen voi lisäksi antaa ehdotuksia, varoituksia ja suosituksia sekä tiedottaa sukupuolten tasa-arvoon kohdistuvista loukkauksista, tehdä aloitteita lakien ja muiden säännösten perustuslainmukaisuuden tai laillisuuden arvioimiseksi, tarjota syrjinnän uhreille oikeusapua sekä edistää sovintoa. Vuonna 2017 Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality perusti Femicide Watch- nimisen seurantaelimen, jonka tehtävänä on tarkkailla ja analysoida dataa naisiin kohdistuvista henkirikoksista.

Belgiassa ei ole naisiin kohdistuvan väkivallan ja sen vastaisten toimenpiteiden seurantaan ja raportointiin itsenäistä toimielintä tai instituutiota. Vuoden 2002 lopussa perustetun Institute for

the gender equality of women and men tehtävänä on edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja toimia kaikenlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää vastaan. Instituutin toimivaltuuksiin kuuluu muun muassa kansallisten naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimintaohjelmien ohjaaminen, koordinointi ja arviointi. Tehtävää hoitavaan työryhmään kuuluu sekä kansallisen, kunnallisen että alueellisen tason edustajia. Instituutilla ei ole toimivaltaa auttaa naisiin kohdistuvan väkivallan uhreja, mutta se voi kuitenkin ohjata väkivallan uhreja avun piiriin. Koronatilanteen takia kohonneen lähisuhdeväkivallan johdosta Belgiassa kutsuttiin koolle ministeriöiden välinen konferenssi, jossa keskusteltiin toimista lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Brysselin ja Vallonian hallinnot ovat perustaneet työryhmän, jonka tarkoituksena on avun ja suojan tarpeen seuranta sekä hätätilanteiden tunnistaminen.

Norjassa ei ole tällä hetkellä yhtä tiettyä elintä, joka koordinoisi Istanbulin sopimuksen seurantaa ja arviointia. Riksrevisjonen on Norjan suurkäräjien valvontaelin ja tarkastaa muun muassa ministeriöiden toimintaa. Riksrevisjonen on aloittanut tarkastuksen hallituksen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisista toimista. Norjan kansallinen ihmisoikeusinstituutio (Norges institusjon for menneskerettigheter) edistää ja suojaa ihmisoikeuksia Norjassa. Tasa-arvo- ja syrjintävaltuutettu (Likestillings- og diskrimineringsombudet) valvoo, että Norjan laki ja hallinnolliset käytännöt vastaavat muun muassa Norjan kansainvälisoikeudellisia velvoitteita. Syrjintälautakunta (diskrimineringsnemnda) valvoo syrjinnän ja häirinnän kieltoa. Oikeusministeriö (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement) koordinoi hallituksen naisiin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä ja puheenjohtaa ministeriöiden yhteistä työryhmää, johon osallistuu 1 – 3 virkahenkilöä kahdeksasta ministeriöstä. Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työryhmä vastaa Istanbulin sopimuksen koordinoinnista ja toimeenpanosta. Tämän lisäksi on perustettu myös muita ministeriöiden välisiä työryhmiä, muun muassa työryhmä nuoriin ja lapsiin kohdistuvan väkivallan vastustamiseksi, ihmiskaupan vastainen työryhmä ja raiskausten vastainen työryhmä. Työryhmien vastuulla on kulloistenkin toimenpiteiden toimeenpano, tilanteesta raportointi ja uusien toimenpiteiden ehdottaminen.

Tanskassa ministeriöiden välinen naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä työryhmä toimii Istanbulin sopimuksen 10 artiklan tarkoittamana yhteensovittamiselimenä. Työryhmän tehtäviin kuuluu ministeriöiden välinen kokemusten vaihto ja koordinaatio, tiedonkeruun koordinointi, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimenpiteiden ja lisätoimien tarpeen arviointi, myös suhteessa Tanskan kansainvälisiin velvoitteisiin, sekä suositusten laatiminen. Työryhmä myös vastaa Istanbulin sopimusta valvovan asiantuntijaryhmän suositusten seurannasta ja toimeenpanosta sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevien kansallisten toimintaohjelmien laatimisesta. Tanskassa ei ole erillistä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijaa tai muuta vastaavaa itsenäistä tahoa, jonka tehtävänä olisi naisiin kohdistuvasta väkivallasta raportointi. Kansallinen ihmisoikeusinstituutti (Institutet for Menneskerettigheder) seuraa muiden ihmisoikeuskysymysten ohella myös Tanskan hallituksen velvoitteita liittyen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan ja raportoi niistä.

Itävallassa on perustettu Austrian Coordination Body on the Protection of Violence Against Women –niminen elin täyttämään Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaiset velvoitteet. Elin koostuu kansallisesta koordinointiyksiköstä, Protection of Women against Violence, sekä ministeriöiden välisestä työryhmästä, Protecting Women against Violence (IMAG). Austrian Coordination Body toimii Itävallan liittokanslerinviraston osaston ohjauksessa (Women's Section in the Austrian Federal Chancellery). Austrian Coordination Body:n toimivalta kattaa kaikki Istanbulin sopimuksessa luetellut naisiin kohdistuvat väkivallan muodot. Sen keskeisiin tehtäviin kuuluu Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpano, mikä tarkoittaa muun muassa kansallisen toimintasuunnitelman laatimista ja tiedonvaihtoa yli rajojen. Täytäntöönpanotoimien seuranta ja arviointi tapahtuu yhteistyössä väkivaltaa ehkäisevien tahojen kanssa tiedonvaihdon ja dialogin muodossa. Ihmiskaupan vastainen työryhmä perustettiin Itävallassa

vuonna 2004, ja sitä johtaa ulkoministeriö. Työryhmässä on edustajia sekä hallinnon että kansalaisyhteiskunnan organisaatioista. Hallinnonalojen rajat ylittäviä työryhmiä on lisäksi perustettu muun muassa pakkoavioliitoja ehkäisevään työhön.

6 Lausuntopalaute

Valmistelusta 5.11.2020 järjestetyn kuulemistilaisuuden jälkeen ulkoministeriö ja Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry toimittivat kirjalliset lausunnot oikeusministeriölle. Ulkoministeriö kuvasi lausunnossaan Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia yhteensovittamiselimen tehtäviä. Naisjärjestöjen Keskusliitto ilmoitti lausunnossaan pitävänsä tärkeänä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamista ja sitä, että tehtävään suunnataan pysyvä määräraha. Järjestö katsoi, että tehtävä tulisi ensisijaisesti antaa tasa-arvovaltuutetulle ja toissijaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja että raportoijalla tulisi olla laaja tiedonsaantioikeus. Järjestön mukaan raportoijan tulisi voida käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa laajasti ja tehtävässä tulisi huomioida kansainvälisten sopimusten velvoitteet, mukaan lukien YK:n vammaisyleissopimus.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 22.1.-5.3.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin 45 taholle, minkä lisäksi kuka tahansa saattoi antaa lausunnon lausuntopalvelu.fi- palvelussa. Lausuntoja saatiin 36 taholta ja niistä on laadittu oikeusministeriössä yhteenveto.

Valtaosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamiseen. Enemmistö lausunnonantajista ilmoitti katsovansa, että Suomessa on tarvetta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle tai muulle vastaavalle, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraavalle ja siitä raportoivalle toimijalle. Kolme lausunnonantajaa esitti laajemmin kaikkiin henkilöihin kohdistuvasta väkivallasta raportoivaa toimivaa ja yksi lausunnonantaja katsoi, ettei esitetylle raportoijalle ole tarvetta. Kaksi lausunnonantajaa totesi olevan syytä arvioida, onko erillisen raportoijan tehtävän perustaminen järkevin ratkaisu vai tulisiko resursseja käyttää muulla tavoin.

Lausunnonantajat suhtautuivat pitkälti myönteisesti raportoijalle esitettyihin tehtäviin. Tehtävänkuvan laaja-alaisuutta eri naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä sekä raportoijan yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pidettiin useissa lausunnoissa tärkeänä. Lisäyksinä raportoijan tehtäviin esitettiin muun muassa väkivaltaa käyttäneiden huomioimista raportoijan tehtävissä ja oikeudellisen neuvonnan antamista naisiin kohdistuvan väkivallan uhreille. Muina asioina, joihin raportoijan toivottiin kiinnittävän huomiota, mainittiin muun muassa viranomaisten ja muiden ammattilaisten osaaminen ja tarvittaessa heidän kouluttamisensa, kuntien tukeminen mahdollisten epäkohtien poistamiseksi sekä vammaisten naisten kohtaaman väkivallan erityispiirteet ja palveluiden esteettömyys. Osa lausunnonantajista ilmoitti pitävänsä tärkeänä sitä, että raportoijan tehtävä olisi naiserityinen eli koskisi vain naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Osa lausunnonantajista taas piti ratkaisua ongelmallisena ja katsoi, että raportoijan tehtävänkuvaan tulisi kuulua myös esimerkiksi miehiin ja lapsiin kohdistuva väkivalta ainakin jossain määrin. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä sitä, että raportoija voisi huomioida myös niin sanotut risteävät kysymykset, eli esimerkiksi vammaisiin naisiin, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin tai maahanmuuttajanaisiin kohdistuvan väkivallan.

Lausuntopyynnössä kysyttiin nimenomaisesti raportoijan tiedonsaantioikeuksista. Lausunnoilla olleen esitysluonnoksen mukaan raportoijalla ei olisi salassapitosäännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia. Lausunnonantajista 16 katsoi, etteivät esitetyt tiedonsaantioikeudet olleet riit-

tävät, vaan että raportoijan tehtävän hoitaminen edellyttäisi salassa pidettävien tietojen saamista. Lisäksi kaksi lausunnonantajaa katsoi, että raportoija saattaisi tarvita laajoja tiedonsaantioikeuksia. Seitsemän lausunnonantajan mielestä esitetyt tiedonsaantioikeudet olivat riittävät.

Raportoijan katsottiin tarvitsevan salassa pidettäviä tietoja esimerkiksi Henkirikosseurantajärjestelmästä, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten asiakirjoista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoista. Tarve salassa pidettävien tietojen saantiin liitettiin lausunnoissa raportoijan tehtäviin seurata ja arvioida julkisen vallan ja erityisesti poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten toimintaa, kansainvälisten velvoitteiden noudattamista, uhrien oikeusturvaa ja uhreille tarjolla olevia palveluita. Kysymyksinä, joihin liittyen salassa pidettävien tietojen saanti erityisesti olisi tarpeen, mainittiin lausunnoissa muun muassa perheväkivalta, seksuaalirikokset, vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta, toistuvan väkivallan tilanteet, henkirikokset, sovittelun käyttö, väkivallan lapsitodistajien asema, alaikäisten uhrien asema, riskinarviointi, uhripalvelut ja niiden käyttö sekä ulkomaalaislain (301/2004) 54 § 7 momentin mukainen parisuhdeväkivallan uhrin jatkolupakäytäntö.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät lausunnoissaan huomiota raportoijan tehtävän suhteeseen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikuntaan NAPEen sekä Istanbulin sopimukseen. Osa lausunnonantajista piti esitettyä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan ja NAPEn suhdetta ja näiden toimijoiden välistä tehtävänjakoa epäselvänä tai katsoi, että toimijoiden keskinäistä suhdetta olisi jatkovalmistelussa syytä selkeyttää.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän esitettyyn hallinnolliseen järjestämistapaan. Osa lausunnonantajista esitti, että yhdenvertaisuusvaltuutetun sijaan tehtävä tulisi antaa toiselle toimijalle, joiksi ehdotettiin tasa-arvovaltuutettua, Ihmisoikeuskeskusta sekä Euroopan kriminaalipoliittista instituuttia HEUNIa. Kaksi lausunnonantajaa esitti, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tulisi olla kokonaan muista viranomaisista erillinen, oma viranomaistahonsa. Kaksi lausunnonantajaa katsoi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin ei sopisi ainoastaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta raportoiminen, mutta kylläkin raportointi kaikesta väkivallasta. Useissa lausunnoissa katsottiin, että esitysluonnoksen sijaintipaikkaa koskevia perusteluja tulisi jatkovalmistelussa täydentää.

Useat lausunnonantajat totesivat, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle on varattava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Osa lausunnonantajista myös ilmoitti pitävänsä esitettyä määrärahaa riittämättömänä. Osa lausunnonantajista kiinnitti myös huomiota raportoijan tehtävän edellyttämään erityisosaamiseen. Lausunnoissa katsottiin, että raportoijalla tulisi olla erityisosaamista naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sen erityispiirteistä sekä siihen liittyvistä oikeudellisista ja sosiaalisista kysymyksistä, eri ryhmien kokemasta väkivallasta ja sen uhasta sekä tuen tarpeiden erityispiirteistä, palvelujärjestelmästä ja sen toimivuudesta, turvallisuuden edistämiseen liittyvästä poikkihallinnollisesta yhteistyöstä, kansainvälisistä velvoitteista sekä eri toimijoiden yhteistyöstä ja vastuunjaosta.

Lausunnonantajat esittivät lisäksi huomioita muun muassa esityksen perusteluista koskien lainsäädäntöä, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja eri maiden käytäntöjä. Huomioita esitettiin myös paikallistason huomioimisesta raportoijan työssä.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä muutettiin siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettiin laajempia tiedonsaantioikeuksia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävien hoitamiseksi. Ehdotettua raportoijan tehtävänkuvaa myös laajennettiin kattamaan naisiin kohdistuvan väkivallan lisäksi kaiken perheväkivallan, riippumatta siitä, keneen se kohdistuu. Tämä olisi yhdenmukaista sen kanssa, että Suomi soveltaa Istanbulin sopimusta myös miehiin ja poikiin, joihin kohdistuu perheväkivaltaa. Esityksessä myös täsmennettiin yhdenvertaisuusvaltuutetun

ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan välistä suhdetta. Myös säännöskohtaisia perusteluja koskien raportoijan tehtävänkuvaa täsmennettiin. Tehtävän sijoittamista yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon pidettiin edelleen perusteltuna, minkä vuoksi esitystä ei tältä osin muutettu. Lausuntopalautteen perusteella kuitenkin tarkennettiin raportoijan tehtävän sijoituspaikkaa koskevia perusteluita.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lisäksi erikseen lausunto tietosuojavaltuutetulta. Lausunnossaan tietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettyihin tiedonsaantioikeuksiin. Tietosuojavaltuutettu viittasi säännöskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46EY kumoamisesta (*yleinen tietosuoja-asetus*) 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (käsittely on tarpeen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi). Tietosuojavaltuutettu totesi, että esitetyn sääntelyn kohdalla oikeus käsitellä henkilötietoja vaikuttaisi olevan sidottu yhdenvertaisuusvaltuutetulle laissa säädettäviin tehtäviin ja että säännökset jättävät liikkumavaraa esimerkiksi sen suhteen, millaista henkilötietojen käsittelyä näiden tehtävin suorittaminen kulloinkin edellyttää, ilman että säännöksissä viitataan nimenomaisesti käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu katsoi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) mahdollisesti soveltuisi esitettyä 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa paremmin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi esitetyn sääntelyn kohdalla. Lausunnon perusteella muutettiin esityksen säännöskohtaisia perusteluja henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan osalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. *Tehtävät.* Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivan myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Lisäksi pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan ohella seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla kaikkien Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarkoitettuja toimintaperiaatteita ja toimia.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Keskeistä raportoijan tehtävissä olisi tehdä seurantatehtävässä hankittuun tietoon perustuvia aloitteita sekä antaa lausuntoja ja neuvoja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi antaa suosituksia liittyen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisiin toimenpiteisiin, uhrien oikeuksien toteutumiseen sekä lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämiseen. Lausuntoja ja neuvoja voitaisiin antaa muun muassa viranomaisille ja yhteiskunnallisille päättäjille sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi nostaa esiin havaitsemiaan kehityskohteita sekä antaa suosituksia ja neuvoja naisiin kohdistuvaa väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyviä tehtäviä hoitaville toimijoille.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käsittelisi kanteluita tai antaisi oikeusapua yksittäisessä tapauksessa. Tällaisen yhteydenoton kuuluessa toisen viranomaisen vastuulle olisi raportoijan opastettava tai siirrettävä asia toimivaltaiselle viranomaiselle hallintolain (434/2003) 8 ja 21 §:n mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi kuitenkin harkintansa mukaan antaa neuvoja myös yksityishenkilöille.

Kansainvälisistä velvoitteista, joiden toteutumista yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi seurata, keskeisiä olisivat muun muassa Istanbulin sopimuksen ja CEDAW-sopimuksen mukaiset velvoitteet. Yleissopimuksissa valtiota edellytetään paitsi pidättäytymään väkivallanteoista, myös estämään ja tutkimaan yksityisten toimijoiden tekemää väkivaltaa sekä rankaisemaan väkivallan tekijöitä ja hyvittämään väkivallanteot. Sopimukset edellyttävät myös tukipalvelujen järjestämistä väkivallan uhreille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi seurata naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Tämän toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu keräisi ja kokoaisi tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta sekä niihin liittyvistä ilmiöistä. Seuranta voisi tapahtua sekä yleisemmällä että yksityiskohtaisemmalla tasolla ja kattaa laajasti erilaisia kysymyksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi harkintansa mukaan toteuttaa temaattisia selvityksiä, joiden avulla naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta saataisiin lisää tietoa. Tätä tietoa yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi puolestaan hyödyntää esimerkiksi tehdessään aloitteita käytäntöjen tai lainsäädännön kehittämiseksi.

Olisi tärkeää, että naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu tekisi yhteistyötä viranomaisten sekä muiden tahojen, mukaan lukien järjestöjen kanssa. Esimerkiksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta (NAPE) olisi tärkeä yhteistyökumppani. Yhdenvertaisuusvaltuutetun olisi myös tärkeää pitää yhteyttä muissa maissa toimiviin sekä kansainvälisiin toimijoihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lähestymistapa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan olisi kokonaisvaltainen, kattaen muun muassa väkivallan ehkäisemisen, uhrien oikeudet sekä rikosvastuun toteutumisen. Tarkastelun ei tarvitsisi rajoittua väkivallan tekijään ja uhriin, vaan voisi käsittää myös esimerkiksi väkivaltaa todistaneiden lasten aseman. Yhdenvertaisuusvaltuutettu määrittelisi itse toimintansa painopisteet myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Raportoijan toiminnassa olisi tärkeää huomioida väkivallan sukupuolistuneisuus. Tämä mahdollistaisi naisiin kohdistuvan väkivallan kokonaisvaltaisen tarkastelun sekä naisiin kohdistuvan väkivallan taustalla vaikuttavien rakenteellisten ongelmien ja naisuhrien erityistarpeiden huomioimisen.

Raportoija voisi tarkastella väkivaltaa myös risteävästi, eli huomioiden sukupuolen lisäksi myös muita henkilöön liittyviä ominaisuuksia. Tämä olisi tärkeää, sillä naisiin kohdistuu väkivaltaa hyvin eri tavoin. Sukupuolen lisäksi myös muut henkilöön liittyvät seikat vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, millaisia tuen ja palveluiden tarpeita väkivallan uhreilla on. Raportoija voisi siten tarkastella esimerkiksi vammaisiin naisiin, maahanmuuttajanaisiin sekä eri vähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Raportoijan tehtävät kattaisivat myös alle 18- vuotiaisiin tyttöihin sekä sukupuolivähemmistöihin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan.

Perheväkivallan osalta yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluisi tarkastella kaikkea perheväkivaltaa, riippumatta siitä, keneen väkivalta kohdistuu. Raportoijan tehtävänkuvaan kuuluisi siten tarkastella myös esimerkiksi miehiin ja poikiin kohdistuvaa perheväkivaltaa. Tämä olisi perusteltua, sillä Suomi soveltaa Istanbulin sopimusta myös miehiin ja poikiin, joihin

kohdistuu perheväkivaltaa. Toisaalta myös perheväkivallan osalta raportoijan olisi tärkeää huomioida Istanbulin sopimuksen mukaisesti väkivallan sukupuolistuneisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tarkastella kaikkia naisiin kohdistuvan väkivallan muotoja, kuten esimerkiksi lähisuhde- ja perheväkivaltaa, seksuaaliväkivaltaa, kunniaväkivaltaa, naisten silpomista, häirintää, seksuaalista hyväksikäyttöä, sukupuolittunutta vihapuhetta, digitaalista väkivaltaa ja häirintää sekä työelämässä tapahtuvaa väkivaltaa ja häirintää. Naisiin kohdistuva väkivalta on muuttuva ilmiö ja uusia väkivallan muotoja voi ilmetä lain kirjoittamisen jälkeen. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että raportoijan tehtävä käsittää naisiin kohdistuvan väkivallan laajasti ja joustavasti ymmärrettynä.

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää ei ole tarkoitus sitoa esimerkiksi tietyn kansainvälisen sopimuksen määritelmään naisiin kohdistuvasta väkivallasta tai perheväkivallasta. Kansainväliset sopimukset ja niiden tulkintakäytäntö antavat kuitenkin suuntaviivoja käsitteiden määrittelyyn raportoijan tehtävänkuvassa. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä kattaisi siten muun muassa naisiin kohdistuvan väkivallan siten kuin sen on määritellyt CEDAW-komitea CEDAW-sopimuksen velvoitteita tulkitessaan ja siten kuin se on määritelty Istanbulin sopimuksessa. Vastaavasti perheväkivalta kattaisi muun muassa Istanbulin sopimuksen perheväkivallan määritelmään sisältyvät väkivallan muodot.

CEDAW-komitean määritelmän mukaan naisiin kohdistuvan väkivalta on väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen koska hän on nainen, tai väkivaltaa, joka kohdistuu epäsuhtaisesti naisiin. Väkivalta voi sisältää tekoja jotka aiheuttavat fyysistä, psyykkistä tai seksuaalista haittaa tai kärsimystä sekä tällaisia tekoja koskevat uhkaukset, pakottamisen sekä muut vapaudenriiston muodot.

Istanbulin sopimuksen mukaan naisiin kohdistuva väkivalta tarkoittaa naisiin kohdistuvaa ihmisoikeuksien loukkaamista ja yhtä syrjinnän muotoa ja käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä. Lisäksi Istanbulin sopimuksessa on määritelty sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta, jolla tarkoitetaan väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin.

Istanbulin sopimuksen mukaan perheväkivallalla tarkoitetaan kaikkia perheen tai kodin sisäisiä tai toistensa entisten tai nykyisten puolisoiden tai kumppanien välisiä ruumiillisen, seksuaalisen, henkisen tai taloudellisen väkivallan tekoja riippumatta siitä, asuuko väkivallantekijä tai onko hän asunut samassa asunnossa uhrin kanssa.

Tietyillä ihmiskaupan muodoilla, kuten pakkoavioliitoilla ja ihmiskaupalla seksuaalisen hyväksikäytön tarkoituksessa, on yhtymäkohtia naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, ja ihmiskauppaan voi liittyä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Myös tällaisen väkivallan tarkastelu kuuluisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi itse ratkaista, miten sovittaa yhteen tehtävänsä kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

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. Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettu seurantatehtävä käsittää sen

seuraamisen, miten ja miten tehokkaasti toimintaperiaatteet ja toimet on pantu täytäntöön. Toimintaperiaatteiden ja toimien arviointi käsittää puolestaan tietyn toimintaperiaatteen tai toimen tieteellisen arvioinnin sen arvioimiseksi, vastaako se uhrien tarpeisiin ja täyttääkö se tarkoituksensa sekä tahattomien seurauksien löytämiseksi. Arviointitehtävä edellyttää vahvaa tietopohjaa.

Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisena yhteensovittamiselimenä Suomessa toimii tällä hetkellä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunta NAPE. Toimikunnan tehtävänä on naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan muun muassa vastata Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämien toimenpiteiden yhteensovittamisesta, seurannasta ja vaikutusten arvioinnista. Näitä tehtäviä ei ole tarkoitus siirtää pois toimikunnalta raportoijan perustamisen myötä. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu huolehtisi siten NAPEn ohella Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisista toimenpiteiden ja toimintaperiaatteiden seurannasta ja arvioinnista.

NAPEn asetuksella säädettyihin tehtäviin kuuluu laatia Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta suunnitelma, jonka valtioneuvosto hyväksyy. NAPE myös muun muassa sovittaa yhteen, seuraa ja arvioi sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä sekä sovittaa yhteen Istanbulin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua tietojen kokoamista, tarkastelee sen tuloksia ja tiedottaa niistä. NAPE on toteuttanut Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista seurantatehtävää ennen kaikkea seuraamalla laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa ja siihen kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista. NAPE on myös seurannut muiden toimijoiden laatimia toimintasuunnitelmia, kuten esimerkiksi oikeusministeriössä laadittua naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaohjelmaa vuosille 2020-2023 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:15). NAPE on toteuttanut Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista arviointitehtävää arvioimalla laatimaansa Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja niiden vaikuttavuutta.

NAPE ja yhdenvertaisuusvaltuutettu hoitaisivat kumpikin Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisia tehtäviä toisiinsa nähden itsenäisesti. Kumpikin toimija tekisi siten itse 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. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi seurata yksityiskohtaisesti kaikkien Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan kirjattujen toimenpiteiden toteuttamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi sen sijaan tuoda lisäarvoa toimenpiteiden seurantaan ja arviointiin esimerkiksi tarkastelemalla toimenpiteiden ja toimintasuunnitelmien kokonaisuutta ja kattavuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi yleisellä tasolla seurata toimenpiteiden toteuttamisen edistymistä ja tehdä huomioita siitä, onko toimenpiteiden toteuttaminen viivästynyt. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös esimerkiksi arvioida sitä, onko toimintaohjelmista ja toimeenpanosuunnitelmista jäänyt puuttumaan joitakin keskeisiä toimenpiteitä tai vaikuttavatko ohjelmiin ja suunnitelmiin valikoituneet toimenpiteet tehokkailta ja tarkoituksenmukaisilta. Toisaalta itsenäisenä ja riippumattomana toimijana yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi myös seurata ja arvioida suunnitelmia sekä yksittäisiä toimenpiteitä eri näkökulmasta kuin suunnitelmien valmistelusta tai toimenpiteiden toteuttamisesta vastaavat viranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi esimerkiksi selvitysten avulla arvioida yksittäisiä toimenpiteitä ja

sitä, turvaavatko ne väkivallan uhrien oikeuksia. Tällä tavoin yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminta naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana täydentäisi NAPEn Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaista tehtävää.

Ottaen huomioon GREVIOn tähän mennessä esittämät näkemykset, on raportoijan tehtävää kehitettäessä otettava huomioon Istanbulin sopimuksen kansainvälisen seurantajärjestelmän antamat 10 artiklan tulkintaa koskevat suositukset ja näkemykset.

4 §. *Tiedonsaantioikeus.* Lain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuksista tämän toimiessa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä turvakotipalvelun tuottajalta tiedot, jotka olisivat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimien ja toimintaperiaatteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Tiedot olisi oikeus saada maksutta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi oikeus saada tietoja ensinnäkin viranomaisilta ja muilta julkisia hallintotehtäviä hoitavilta. Viranomaiset olisivat keskeisiä tiedonlähteitä niin väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtyjen toimenpiteiden kuin esimerkiksi rikosprosessin ja väkivallan uhrin palveluihin pääsyn ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Viranomaistietojen saanti olisi keskeistä myös sen arvioimiseksi, miten julkisen vallan toimin on toteutettu Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Keskeisiä viranomaisia tiedonsaannin kannalta olisivat muun muassa esitutkintaviranomaiset, syyttäjät, tuomioistuimet, Maahanmuuttovirasto sekä kuntien sosiaaliviranomaiset. Myös eri valvontaviranomaiset saattaisivat olla keskeisiä tiedon lähteitä. Koska naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan tilanteet ovat hyvin moninaisia ja niissä ilmenevät ongelmat voivat tulla esiin monien eri viranomaisten tehtävissä, ei ole tarkoituksenmukaista rajata tietojensaantioikeutta koskemaan vain tiettyjä viranomaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä oikeus saada viranomaisten lisäksi tietoja myös valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta. Turvakotipalvelulla tarkoitetaan kyseisen lain mukaan turvakodin tarjoamaa välitöntä kriisiapua, ympärivuorokautista turvattua asumista sekä akuuttiin tilanteeseen liittyvää psykososiaalista tukea, neuvontaa ja ohjausta lähisuhdeväkivaltaa kokeneelle tai sen uhan alla elävälle henkilölle. Turvakotipalvelujen tuottajat ovat keskeisessä asemassa lähisuhdeväkivallan uhrin oikeuksien turvaamisessa, minkä vuoksi olisi tärkeää, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saada tiedot myös turvakotipalvelujen tuottajilta. Turvakotipalveluja tuottavat myös useat yksityiset toimijat, kuten järjestöt, minkä vuoksi tiedonsaantioikeudet olisi tarpeen ulottaa koskemaan viranomaisten lisäksi myös näitä yksityisiä turvakotipalvelujen tuottajia.

Lainkohdassa lueteltaisiin ne naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävät, joiden toteuttamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioidaan olevan välttämätöntä saada myös salassa pidettäviä tietoja. Kyse olisi erilaisten naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien seikkojen seuraamisesta ja arvioimisesta, mikä edellyttää tietojen hankkimista eri lähteistä sekä niiden analysoimista. Seuranta- ja arviointityössä hankittu tieto olisi myös keskeistä, jotta yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tehdä tietoon perustuvia aloitteita ja suosituksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus tiettyihin salassa pidettäviin tietoihin myös toimiessaan kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Laajat tiedonsaantioikeudet ovat olleet keskeisiä ihmiskaupparaportoijan työn menestykselliseksi toteuttamiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) eli julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa viranomaisten asiakirjat, joista ilmenee tieto henkilön saamasta sosiaalipalvelusta, henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten vammaisuudesta, terveydentilasta tai seksuaalisesta suuntautumisesta, tai henkilön perhe-elämästä. Myös muun muassa esitutkinta-aineistot voivat olla niihin sisältyvien yksityiselämään liittyvien arkaluonteisten tietojen vuoksi salassa pidettäviä senkin jälkeen, kun ne muutoin tulisivat julkisiksi. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää muun muassa arkaluonteisia tietoja henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista.

Voidakseen seurata lainsäädännön toimivuutta ja rikosvastuun toteutumista sekä väkivallan uhrin oikeuksien toteutumista yhdenvertaisuusvaltuutettu tarvitsisi kattavasti tietoja muun muassa väkivaltarikosten esitutkinnasta sekä rikosten käsittelystä syyttäjällä ja tuomioistuimessa. Pääsy salassa pidettäviin tietoihin esitutkinnasta, syyteharkinnasta sekä tuomioista voisi olla keskeistä esimerkiksi seksuaalirikosten tai muiden sellaisten rikosten yhteydessä, joihin liittyy arkaluontoisia tietoja yksityis- tai perhe-elämästä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi tarvita salassa pidettäviä tietoja myös Maahanmuuttovirastolta esimerkiksi tarkastellakseen sitä, miten oleskeluluvan tai kansainvälisen suojelun myöntämisessä huomioidaan naisiin kohdistuva väkivalta tai perheväkivalta.

Voidakseen arvioida esimerkiksi sitä, saavatko väkivallan uhrit tarvitsemansa palvelut, yhdenvertaisuusvaltuutetun voisi olla tarpeen saada kunnilta ja turvakotipalvelujen tuottajilta tiedot muun muassa väkivallan uhrin arvioidusta palvelujen tarpeesta ja hänelle myönnetyistä palveluista.

Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä olisi huomioitava yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tämän toimiston henkilöstön salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Näistä velvoitteista säädetään kattavasti julkisuuslaissa.

Henkilötietojen käsittelystä ja muun muassa tarvittavista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä asetusta täydentävässä ja täsmentävässä tietosuojalaissa (1050/2018). Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviin liittyvät velvoitteet muun muassa henkilötietojen käsittelystä koskevat jo nykyään yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilöstöä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi tarve käsitellä henkilötietoja hoitaessaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää. Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus käsitellä henkilötietoja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi). Yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettaisiin ehdotettavalla lailla tehtäväksi toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana ja henkilötietojen käsittely olisi tarpeen tämän tehtävän suorittamiseksi.

Henkilötietoja voisi sisältyä esimerkiksi sosiaalihuollon asiakirjoihin, esitutkintamateriaaleihin, tuomioihin ja muihin viranomaisten asiakirjoihin. Osa näistä tiedoista koskisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä. Tällaisia henkilötie-

toja ovat muun muassa tiedot henkilön terveydentilasta, alkuperästä tai seksuaalisesta käyttäytymisestä tai suuntautumisesta. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohta kieltää tällaisten henkilötietojen käsittelyn. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittely on sallittua, mikäli se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Pykälän 2 momentissa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hoitaessaan laissa säädettyä tehtävää naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Siten myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen erityisten henkilötietojen käsittely naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä olisi yhdenmukaista yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tiedonsaantioikeutta koskevaa lainkohtaa täydentäisi myös naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän osalta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 5 §:n mukainen yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus saada selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi.

8 §. *Kertomukset.* Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 8 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lainkohtaan lisätään maininta siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosittaisessa kertomuksessa valtioneuvostolle käsitellään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että siinä todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle käsitellään myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Kertomusten avulla yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saattaa seuranta- ja arviointityössään tekemänsä havainnot suoraan valtioneuvoston ja eduskunnan tietoon. Tämä mahdollistaisi ongelmakohtiin puuttumisen tehokkaasti.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevat osuudet yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksissa valtioneuvostolle ja eduskunnalle vastaisivat laajuudeltaan ja yksityiskohtaisuudeltaan ihmiskauppaa koskevia osuuksia yhdenvertaisuusvaltuutetun vastaavissa kertomuksissa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan tehtävistä säädetään naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnasta annetulla valtioneuvoston asetuksella. Asetus on annettu perustuslain 119 §:n 2 momentin nojalla. Asetusta olisi tarpeen muuttaa nyt ehdotettavan sääntelyn johdosta siten, että siitä ilmenisi, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan lisäksi myös yhdenvertaisuusvaltuutettu seuraa ja arvioi Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edellyttämiä toimintaperiaatteita ja toimia.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Vuoden 2022 määrärahan osalta valtion talousarvion momentille 25.01.03 (Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot) osoitettaisiin valtion talousarviossa 200 000 euron määräraha kattamaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävästä aiheutuvat kustannukset yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Kyse on pysyvästä tehtävästä, johon määrärahat on varattu 7.10.2019 annetussa julkisen talouden suunnitelmassa 2020-2023.

Esityksestä aiheutuviksi arvioidut kustannukset katetaan nykyisen kehysmäärärahatason puitteissa. Mahdollisesti tarvittavista lisäresursseista ja määrärahan kohdentamisesta päätetään normaaliin tapaan valtion talousarviota koskevin päätöksiin.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan keräämää ja tuottamaa tietoa voitaisiin hyödyntää naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisessa työssä sekä väkivallan uhrien oikeuksien turvaamisessa ja uhreille tarkoitettujen palvelujen kehittämisessä. Esitys siten edistäisi julkisen vallan mahdollisuuksia turvata perusoikeuksien toteutumista, erityisesti perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja 10 §:n 1 momentin mukaista yksityiselämän suojaa. Esityksellä edistetään myös perustuslain 6 §:n mukaisesti tosiasiallista yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Esitys on keskeinen myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvoitteen kannalta.

Ehdotuksella ei puututtaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 10 luvussa säädettyihin laillisuusvalvontatehtäviin tai toimivaltuuksiin.

Perustuslain 10 §:n 1 momentti on esityksen kannalta keskeinen myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettyjen, salassapitosäännökset syrjäyttävien tiedonsaantioikeuksien kannalta. Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 23/2006 vp, s. 2, PeVL 19/2008 vp, s. 2—3, PeVL 62/2010 vp, s. 3). Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan 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).

Viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu sekä tiedonsaantioikeuksien sitomiseen tietojen välttämättömyyteen.

(PeVL 23/2006 vp, s. 3-4, PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunnan 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 totesi muun muassa turvallisuustutkintalakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, 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 turvallisuustutkintalain 20 §:n 1 momentin 5 kohtaa 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. 4). Arvioidessaan niin kutsuttua valinnanvapauslakia koskevan lakiehdotuksen säännöksiä Kansaneläkelaitokselle esitetyistä tiedonsaantioikeuksista, perustuslakivaliokunta katsoi, että niitä tulisi täsmentää ainakin määrittelemällä ne tehtävät, joiden perusteella välttämättömyyttä arvioidaan (PeVL 15/2018 vp, s. 43).

Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävät edistäisivät naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja tukisivat julkisen vallan edellytyksiä turvata perusoikeuksien toteutumista. Raportoijan tehtävissä olisi keskeistä toiminnan pohjautuminen tietoon. Ilman salassapitosäännökset syrjäyttäviä tiedonsaantioikeuksia yhdenvertaisuusvaltuutetun ei olisi mahdollista toteuttaa tehtäväänsä sillä tavoin, kuin lakiesityksessä ehdotetaan. Salassapitosäännökset syrjäyttäville tiedonsaantioikeuksille olisi siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeus salassa pidettäviin tietoihin naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana kattaisi tiedot viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta sekä turvakotipalvelujen tuottajilta. Tarvittavia tietosisältöjä ei ole ennen raportoijan tehtävän käynnistymistä mahdollista määritellä. Tietojensaantioikeuksia kuitenkin rajaisi niiden sitominen välttämättömyyteen tiettyjen raportoijan tehtävien kannalta.

Tiedonsaantioikeudet koskisivat vain yhdenvertaisuusvaltuutettua ja tämän henkilökuntaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja tämän toimiston henkilökunnan salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta on säädetty riittävän kattavasti julkisuuslailla.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentti ja 8 § sekä

lisätään 4 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

3 §

Tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:

1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;

2) antaa neuvoja ja lausuntoja;

3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;

4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;

5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;

6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;

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.

— —

4 §

Tiedonsaantioikeus

— —

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta maksutta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

8 §

Kertomukset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 3 §:n 1 momentti ja 8 § sekä
lisätään 4 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
3 §	3 §
Tehtävät	*Tehtävät*
Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:	Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaportoijana *ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana*. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu:
1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;	1) laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita;
2) antaa neuvoja ja lausuntoja;	2) antaa neuvoja ja lausuntoja;
3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;	3) edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta;
4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;	4) osallistuu eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;	5) seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta;
6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.	6) seuraa ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä;
	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 tarkoi-

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	tettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.
— — — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — — —
4 §	4 §
Tiedonsaantioikeus	*Tiedonsaantioikeus*
Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.	Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta, koulutuksen järjestäjältä ja oppilaitokselta sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta maksutta yhdenvertaisuuslaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot sekä viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta ulkomaalaislaissa (301/2004) säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.
Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaportoijalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.	Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimimista varten tarvittavat tiedot viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä sellaiselta palvelujen tuottajalta, joka osallistuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 33 §:ssä tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien antamiseen tai saa ihmiskaupan vastaiseen toimintaan tarkoitettua valtionapua. Valtuutetulla on kuitenkin oikeus saada henkilötietoja vain, jos tiedonsaanti on välttämätöntä ihmiskaupparaportoijalle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.
	Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valtion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle annetussa laissa (1354/2014) tarkoitetulta turvakotipalvelun tuottajalta maksutta tiedot, jotka ovat välttämättömiä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan seuraamiseksi, naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen ja lainsäädännön toimivuuden seuraamiseksi sekä naisiin koh-

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	distuvan väkivallan ja perheväkivallan vastaisten toimintaperiaatteiden ja toimien seuraamiseksi ja arvioimiseksi.
8 §	8 §
Kertomukset	*Kertomukset*
Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä.	Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa vuosittain valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. *Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.*
Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.	Yhdenvertaisuusvaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Kertomuksessa käsitellään myös ihmiskauppaa ja siihen liittyviä ilmiöitä. *Kertomuksessa käsitellään lisäksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa sekä toimia ja toimintaperiaatteita niiden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.* Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa kertomuksen yhdessä tasa-arvovaltuutetun kanssa.
	————
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
	————