Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om diskrimineringsombudsmannen ändras så att diskrimineringsombudsmannen får en ny uppgift som rapportör om våld mot kvinnor. Propositionen baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Syftet med propositionen är att det ska inrättas en självständig och oberoende uppgift som rapportör om våld mot kvinnor. Enligt förslaget ska rapportören på ett omfattande, sektorsövergripande sätt bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet, ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är och bevaka hur internationella förpliktelser fullgörs. I egenskap av rapportör om våld mot kvinnor bevakar och utvärderar diskrimineringsombudsmannen även politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa de former av våld som omfattas av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

För skötseln av uppgiften tar diskrimineringsombudsmannen initiativ, ger utlåtanden och råd och kan sammanställa och låta genomföra utredningar. I sin uppgift som rapportör ska diskrimineringsombudsmannen inte behandla klagomål. Diskrimineringsombudsmannen för fram sina observationer i egenskap av rapportör i den samhälleliga debatten och i sina berättelser till statsrådet och till riksdagen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1
MOTIVERING 3
1 Bakgrund och beredning 3
1.1 Bakgrund 3
1.2 Beredning 3
2 Nuläge och bedömning av nuläget 4
2.1 Lagstiftning och praxis 4
2.2 Nationella åtgärder och handlingsprogram mot våld mot kvinnor 10
2.3 Bedömning av nuläget 11
3 Målsättning 15
4 Förslagen och deras konsekvenser 16
4.1 De viktigaste förslagen 16
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 17
5 Alternativa handlingsvägar 20
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser 20
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet 21
6 Remissvar 24
7 Specialmotivering 26
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag 32
9 Ikraftträdande 32
10 Förhållande till budgetpropositionen 33
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning 33
LAGFÖRSLAG 36
Lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen 36
BILAGA 38
PARALLELLTEXT 38
Lag om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen 38

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ett av målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering är en trygg rättsstat, vilket omfattar ett ansvarsfullt brottspåföljdssystem, strafflagen och förbättrande av brottsoffrens ställning. Åtgärderna för att nå målet består bland annat av att inrätta en självständig och oberoende roll som rapportör om våld mot kvinnor och att säkerställa genomförandet av Istanbulkonventionen.

Riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott konstaterade i sitt betänkande om jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 att det är viktigt att genomförandet av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52 och 53/2015), nedan *Istanbulkonventionen*, följs upp. Utskottet ansåg att riksdagen regelbundet bör bli informerad om hur det nationella genomförandet av förpliktelserna avancerar och hur samordningsorganets åtgärder omsätts i praktiken och vilka effekter de har. Utskottet ansåg också att det bör utredas om det är möjligt att inrätta ett oberoende organ som har uppdraget att bevaka och bedöma åtgärderna för att förebygga våld mot kvinnor och våld i nära relationer och som kan lämna rekommendationer om hur åtgärderna kunde vidareutvecklas och våldsoffrens situation och rättigheter förbättras. (AjUB 16/2018 rd.)

Med anledning av jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 godkände riksdagen ett ställningstagande, i vilket riksdagen bland annat förutsätter att statsrådet utreder möjligheterna att inrätta ett oberoende organ med uppgift att följa upp och bedöma hur skyldigheterna i Istanbulkonventionen uppfylls och att statsrådet i förekommande fall bereder lagändringar (RSk 49/2018 rd).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Efter inledandet av beredningen har justitieministeriet hört myndigheter och andra aktörer som ansvarar för åtgärder mot våld mot kvinnor eller som annars är insatta i frågor om våld mot kvinnor.

Den 5 november 2020 arrangerades ett informationsmöte om beredningen, dit man bjudit in myndigheter, organisationer och andra aktörer som är insatta i frågor om våld mot kvinnor samt ministerier, särskilda ombudsmän inom justitieministeriets förvaltningsområde, Människorättscentret, organisationer och forskare. Ungefär 30–40 personer deltog. Efter informationsmötet lämnade utrikesministeriet och Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry skriftliga utlåtanden till justitieministeriet.

Utkastet till proposition var på remiss mellan den 22 januari och den 5 mars 2021. Begäran om utlåtande skickades till 45 instanser, inklusive centrala ministerier och myndigheter, organisationer, forskare och centralsjukhusens Seri-stödcenter för offer för sexuellt våld. Dessutom kunde vem som helst lämna ett utlåtande i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtanden lämnades av 36 instanser, och justitieministeriet har gjort ett sammandrag av utlåtandena.

Efter remissbehandlingen lämnade dessutom dataombudsmannen ett utlåtande om propositionsutkastet.

Beredningsunderlaget till propositionen finns allmänt tillgängligt på adressen https://oikeusministerio.fi/sv/projekt-och-lagberedning, under projektkoden OM010:00/2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

Bestämmelser i grundlagen och nationell lagstiftning

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt förbudet mot diskriminering i 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I momentet förbjuds inte all särbehandling. Det väsentliga är huruvida förfarandet kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelsen utgör exempelvis inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att trygga den faktiska jämlikheten, det vill säga åtgärder som förbättrar ställningen och förhållandena för en viss grupp (RP 309/1993 rd, s. 48). Enligt 6 § 4 mom. i grundlagen främjas jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.

I 7 § i grundlagen föreskrivs det om rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Den personliga friheten, som tryggas i bestämmelsen, skyddar inte bara människans fysiska frihet utan också hennes viljas frihet och självbestämmanderätt. Det uttryckliga omnämnandet av rätten till personlig trygghet understryker den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda människor mot brott och andra rättsstridiga gärningar. Bestämmelsen förutsätter också åtgärder för att trygga offrens rättigheter och förbättra deras ställning. (RP 309/1993 rd, s. 50–51.)

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Till privatlivet, som tryggas i bestämmelsen, hör bland annat individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor, rätt att själv bestämma om sig själv och sin kropp och frihet att bestämma om sitt sexuella beteende. För att garantera skyddet för privatlivet förutsätter man av tradition att staten också vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning av andra individer. (RP 309/1993 rd, s. 56–57, GrUU 6/2014 rd, s. 2)

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Också andra bestämmelser om grundläggande fri-och rättigheter, såsom jämlikhet och förbudet mot diskriminering, rätten till liv samt personlig integritet och säkerhet, skyddet för privatlivet samt religions- och samvetsfriheten, inverkar på tillgången till och sättet att ordna tjänster. (RP 309/1993 rd, s. 75.)

I 21 § i grundlagen föreskrivs det om rättsskydd. Enligt den paragrafen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986), nedan *jämställdhetslagen*, är att förebygga diskriminering på grund av kön och främja jämställdheten mellan kvinnor och män samt att i detta syfte förbättra kvinnans ställning särskilt i arbetslivet. Lagen syftar också till att förebygga diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck. Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön är förbjudna enligt jämställdhetslagen i och med att de utgör diskriminering på grund av kön. Jämställdhetslagen tillämpas uttryckligen inte på relationer mellan familjemedlemmar och andra förhållanden i privatlivet. Lagen tillämpas inte på våld mot kvinnor, med undantag för sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Lagen tillämpas inte på diskriminering som sker på grund av något annat än kön.

Enligt lagen om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014) ska jämställdhetsombudsmannen bland annat övervaka att jämställdhetslagen följs och i synnerhet att förbuden mot diskriminering och diskriminerande annonsering iakttas, främja syftet med jämställdhetslagen genom initiativ, råd och anvisningar, informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis, följa att jämställdhet uppnås på samhällslivets alla områden och vidta åtgärder för att åstadkomma förlikning i ärenden som gäller diskriminering enligt jämställdhetslagen. Som en del av uppgiften att följa med hur jämställdheten mellan könen förverkligas i samhället och att främja jämställdheten mellan könen följer jämställdhetsombudsmannen med hatretoriken och våldet mot kvinnor i Finland (Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, s. 91).

Syftet med diskrimineringslagen (1325/2014) är att främja likabehandling och förebygga diskriminering samt att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering. I diskrimineringslagen förbjuds diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Lagen tillämpas på såväl offentlig som privat verksamhet, dock inte på verksamhet som hör till privatlivet eller familjelivet och inte heller på religionsutövning. Även trakasserier utgör sådan diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen tillämpas också på fall av intersektionell diskriminering, vilken innebär att två eller flera faktorer som gäller den enskilde endast tillsammans leder till att särbehandlingen är förbjuden diskriminering. I fall av intersektionell diskriminering kan också kön vara en faktor av detta slag (RP 19/2014 rd, s. 60). Diskrimineringslagen tillämpas alltså i stället för jämställdhetslagen i fall där kön och någon annan faktor som gäller den enskilde endast tillsammans leder till förbjuden diskriminering.

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) ska diskrimineringsombudsmannen övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Det hör dock inte till diskrimineringsombudsmannens behörighet att ingripa i enskilda fall av diskriminering i arbetslivet eller att tolka arbets- eller tjänstekollektivavtal. Diskrimineringsombudsmannen är även nationell rapportör om människohandel. För skötseln av sina uppgifter ska ombudsmannen sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ, ge råd och utlåtanden, främja informationsverksamhet, fostran och utbildning, delta i europeiskt och internationellt samarbete, inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är samt bevaka fenomen som har samband med människohandel. I lagen om diskrimineringsombudsmannen föreskrivs det också om diskrimineringsombudsmannens rätt att under vissa förutsättningar av bland annat myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som är behövlig eller nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter.

Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden övervakar iakttagandet av diskrimineringslagens förbud mot diskriminering i andra sammanhang än i arbetslivet samt iakttagandet av jämställdhetslagens förbud mot diskriminering. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden får vid behov vid vite förbjuda en aktör att fortsätta eller upprepa förbjuden diskriminering eller repressalier.

I strafflagen (39/1889) finns bland annat bestämmelser om brott mot liv och hälsa (21 kap.), om sexualbrott (20 kap.), om olagligt avbrytande av havandeskap (22 kap. 1 och 2 §), om olaga förföljelse (25 kap. 7 a §), om olaga hot (25 kap. 7 §), om människohandel (25 kap. 3 och 3 a §) och om ärekränkning (24 kap. 9 och 10 §). Trakasserier i arbetslivet kan bedömas som arbetarskyddsbrott (47 kap. 1 §) eller som diskriminering i arbetslivet (47 kap. 3 §).

I arbetarskyddslagen (738/2002) finns bestämmelser om trakasserier och risk för våld på arbetsplatsen.

Internationella och regionala människorättsförpliktelser och -förbindelser samt människorättsmekanismer

Förenta nationerna

Enligt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7 och 8/1976), nedan *MP-konventionen*, och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), nedan *ESK-konventionen*, tillförsäkras de rättigheter som erkänns i konventionerna envar utan åtskillnad av något slag, bland annat på grund av kön. Konventionerna innehåller dessutom uttryckliga bestämmelser enligt vilka konventionsstaterna förbinder sig att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta alla rättigheter enligt konventionerna. Genomförandet av MP-konventionen övervakas av den kommitté för de mänskliga rättigheterna som inrättats genom konventionen. Genomförandet av ESK-konventionen övervakas av den kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*ESK-kommittén*) som inrättats genom FN:s ekonomiska och sociala råds (*Ecosoc*) resolution 1985/17.

Kommittén för de mänskliga rättigheterna konstaterade i sin allmänna kommentar nr 20 år 1992, angående det förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling som finns i artikel 7 i MP-konventionen, att en stat är skyldig att erbjuda alla skydd mot sådan behandling som förbjuds i artikel 7, oavsett om gärningsmannen är en företrädare för staten eller en enskild person. I sin allmänna kommentar nr 28 år 2000 konstaterade kommittén för de mänskliga rättigheterna bland annat att kommittén för bevakningen av iakttagandet av artikel 7 bör få rapporter om nationell lagstiftning och praxis i fråga om våld i hemmet och annat våld mot kvinnor. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.)

Syftet med FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 67 och 68/1986), nedan *CEDAW-konventionen*, är att främja ett jämställt förverkligande av mänskliga rättigheter när det gäller kvinnor. I konventionen förbinder sig konventionsstaterna bland annat att på lämpligt sätt och utan dröjsmål inrikta sin politik på att avskaffa diskriminering av kvinnor och att vidta alla lämpliga åtgärder för att kvinnor ska kunna utöva och åtnjuta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen. Konventionen innehåller bestämmelser om bland annat politisk och offentlig verksamhet, medborgarskap, utbildning, arbetsmarknaden, hälsovård, ekonomiska frågor och likhet inför lagen.

Efterlevnaden och genomförandet av CEDAW-konventionen övervakas av den kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor, nedan *CEDAW-kommittén*, som inrättats genom konventionen. CEDAW-kommittén har i sin allmänna rekommendation nr 12 år 1989 (dokument A/44/38) konstaterat att CEDAW-konventionen förpliktar staterna att skydda kvinnor mot allt våld inom familjen, på arbetsplatsen och annanstans. I sin allmänna rekommendation nr 19 år 1992 definierade CEDAW-kommittén våld mot kvinnor som en form av diskriminering av kvinnor (dokument A/47/38). CEDAW-kommittén definierade i sin allmänna rekommendation nr 19 våld mot kvinnor som våld som riktar sig mot kvinnor på grund av deras kön eller som drabbar kvinnor i oproportionerlig grad. Våld mot kvinnor innefattar enligt den allmänna rekommendationen gärningar som orsakar fysisk, psykisk eller sexuell skada eller fysiskt, psykiskt eller sexuellt lidande, hot om sådana gärningar, tvång och andra begränsningar av friheten. CEDAW-kommittén konstaterade i sin allmänna rekommendation dessutom att staten i enlighet med sin omsorgsplikt är skyldig att förhindra och undersöka också våldshandlingar som begås av privata aktörer och att straffa dem som begår våldshandlingar. CEDAW-kommittén har uppdaterat sin allmänna rekommendation genom sin allmänna rekommendation nr 35 om könsrelaterat våld mot kvinnor (CEDAW/C/GC/35). I denna allmänna rekommendation rekommenderar CEDAW-kommittén att konventionsstaterna ska inrätta ett organ eller en mekanism för att, eller ge ett befintligt organ eller en befintlig mekanism i uppgift att, samordna, bevaka och utvärdera genomförandet och effektiviteten av de åtgärder som vidtagits för att förebygga och bekämpa alla former av könsrelaterat våld mot kvinnor, inbegripet de åtgärder som rekommenderas i den allmänna rekommendationen och andra relevanta regionala och internationella standarder och riktlinjer (punkt 34 e).

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016) innehåller en uttrycklig bestämmelse om kvinnor med funktionsnedsättning. Enligt artikel 6 erkänner konventionsstaterna att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering. Artikeln förpliktar konventionsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning fullt och likaberättigat åtnjuter alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och för att säkerställa att kvinnors utvecklingsmöjligheter tas till vara, att deras ställning i samhället främjas och att de får ökat inflytande i syfte att garantera att de kan utöva och åtnjuta de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som anges i konventionen. I artikel 16 i konventionen finns bestämmelser om rätten för personer med funktionsnedsättning att inte utsättas för utnyttjande, våld eller övergrepp. Artikel 16 förpliktar konventionsstaterna att ta hänsyn till könsrelaterade aspekter när de skyddar personer med funktionsnedsättning mot utnyttjande, våld och övergrepp samt ordnar tjänster och inför riktlinjer och lagstiftning som hänför sig till detta.

År 1993 antog FN:s generalförsamling en deklaration om avskaffande av våld mot kvinnor, där det fastställdes vilka åtgärder staterna ska vidta för att avskaffa våld mot kvinnor (Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104).

År 1994 tillsatte FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna en särskild rapportör om våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser (E/CN.4/1994/45). FN:s råd för mänskliga rättigheter har förlängt den särskilda rapportörens mandat (A/HRC/RES/41/17). Den särskilda rapportören samlar bland annat information om våld mot kvinnor och dess orsaker och konsekvenser från olika källor samt rekommenderar åtgärder och metoder för att avskaffa våldet mot kvinnor och gottgöra följderna av våldet på lokal, nationell, regional och internationell nivå. Den särskilda rapportören kan i sitt uppdrag behandla enskilda fall av våld mot kvinnor samt göra landsbesök. Rapportören lämnar årligen en rapport om sin verksamhet till FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Avskaffandet av våld mot kvinnor ingår också i den handlingsplan som antogs vid världskvinnokonferensen i Peking 1995. Ett kapitel i handlingsplanen gäller åtgärder mot våld mot kvinnor, bland annat översyn och analys av lagstiftningen samt ökade kunskaper och insikter om våld mot kvinnor. I handlingsplanen avses med våld mot kvinnor alla former av könsrelaterat våld som orsakar eller kan orsaka kvinnor fysisk, sexuell eller psykisk skada eller fysiskt, sexuellt eller psykiskt lidande. Begreppet omfattar också hot om och tvång till sådant våld samt godtyckligt frihetsberövande, antingen av det offentliga eller i privatlivet. Finland rapporterar regelbundet om genomförandet av handlingsplanen från Peking.

Internationella arbetsorganisationen

Internationella arbetsorganisationens (International Labour Organisation, *ILO*) arbetskonferens antog sommaren 2019 konventionen (nr 190) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet. Syftet med konventionen är att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet mot våld och trakasserier. Begreppet våld och trakasserier inbegriper könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier, vilka i sin tur inbegriper sexuella trakasserier (artikel 1). Konventionen innehåller bestämmelser om centrala principer, skydd och förebyggande, genomförande och rättsmedel samt handledning, utbildning och åtgärder för att höja medvetenheten. Konventionen trädde i kraft internationellt den 25 juni 2021. Finland har ännu inte ratificerat konventionen.

Europarådet

I artikel 2 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18 och 19/1990, sådan som den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010), nedan *Europakonventionen*, tryggas envars rätt till liv. Enligt artikel 3 i Europakonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I artikel 8 tryggas vars och ens rätt att åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Artikel 14 förutsätter att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska garanteras utan någon åtskillnad, såsom på grund av kön. Finland har också ratificerat tilläggsprotokoll nr 12 till Europakonventionen (FördrS 8 och 9/2005), där artikel 1 innehåller ett förbud mot all slags diskriminering.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, nedan *Europadomstolen*, har i sin rättspraxis ansett att staterna med stöd av Europakonventionen är skyldig att skydda personer mot rättskränkningar begångna av andra enskilda personer, inklusive våld i nära relationer (*X och Y mot Nederländerna*, nr. 8978/80, 26.3.1985; *Kontrová mot Slovakien*, nr. 7510/04, 31.5.2007; *Talpis mot Italien*, nr. 41237/14, 2.3.2017). Europadomstolen har också ansett att det hör till statens skyldigheter att effektivt utreda våldsbrott, inklusive våldtäkter (*M.C. mot Bulgarien*, nr. 39272/98, 4.12.2003; *Irina Smirnova mot Ukraina*, nr. 1870/05, 13.10.2016; *E.B. mot Rumänien*, nr. 49089/10, 19.3.2019). Europadomstolen har dessutom konstaterat att våld i nära relationer särskilt riktar sig mot kvinnor och ansett att statens underlåtelse att ingripa i och förebygga sådant våld också kränker förbudet mot diskriminering i artikel 14 i Europakonventionen. (*Opuz mot Turkiet*, nr. 33401/02, 9.6.2009; *M.G. mot Turkiet*, nr. 646/10, 22.3.2016).

Artikel 16 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002) tryggar familjens rätt till socialt, rättsligt och ekonomiskt skydd. Europeiska kommittén för sociala rättigheter, som övervakar att stadgan följs, har bland annat konstaterat att artikel 16 ska tillämpas på allt våld i hemmet och att artikeln ålägger staterna positiva förpliktelser att vidta åtgärder i an-

slutning till detta. Därför bedömer kommittén huruvida kvinnor skyddas både i lag och i praktiken, och kommittén har bett staterna rapportera om detta (Conclusions 2006, Interpretative Statement on Article 16, 2006_Ob_1-5/Ob/EN).

Målet med Istanbulkonventionen är att förebygga och avskaffa våld mot kvinnor, att skydda våldsoffer och ställa förövare till svars. Konventionen förpliktar konventionsparterna att inte medverka till våldshandlingar och att i enlighet med aktsamhetsplikten förebygga, utreda och straffa våld samt gottgöra offren för våldshandlingar. I Finland trädde konventionen i kraft den 1 augusti 2015. I Istanbulkonventionen avses med våld mot kvinnor ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avses varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang. I konventionen definieras också könsrelaterat våld mot kvinnor, vilket avser våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt.

Enligt artikel 2 i Istanbulkonventionen gäller konventionen alla former av våld mot kvinnor. I ingressen till Istanbulkonventionen konstateras det att våld mot kvinnor är en allvarlig kränkning av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter och utgör ett stort hinder för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt artikel 1 är syftet med konventionen bland annat att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män. Konventionen innehåller också materiella bestämmelser om främjande av jämställdhet, i synnerhet i artiklarna 4, 6, 14 och 15. I artikel 2.2 uppmuntras parterna till att tillämpa konventionen på alla som utsätts för våld i hemmet och ägna särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld. Finland tillämpar konventionen på alla offer för våld i hemmet, också andra än kvinnor.

Enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen ska parterna utse eller inrätta ett eller flera offentliga organ som ansvarar för att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla former av våld som omfattas av konventionen. Dessa organ ska vidare samordna insamlingen av de uppgifter som avses i artikel 11 samt analysera och sprida resultaten. Artikel 11 förpliktar konventionsparterna att regelbundet samla in statistiska uppgifter om ärenden om alla former av våld som faller inom ramen för konventionen och att stödja forskning om alla former av våld som faller inom ramen för konventionen.

Enligt den förklarande rapporten till Istanbulkonventionen (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence) kan de uppgifter som avses i artikel 10 åläggas ett eller flera officiella statliga organ. Det finns fyra uppgifter: att samordna, genomföra, bevaka och utvärdera den politik och de åtgärder som konventionsparten har vidtagit för att förebygga och bekämpa alla former av våld som avses i konventionen. För uppgifterna kan nya officiella organ inrättas, eller också kan uppgifter tilldelas redan befintliga organ. Med officiellt organ (”official body”) avses vilken som helst typ av statlig aktör eller institution. Beslut om dess storlek, personal och finansiering fattas av konventionsparten. Det är också parten som beslutar till vilken aktör organet ska rapportera och vilka rapporteringsskyldigheter det har.

I den förklarande promemorian konstateras det vidare bland annat att syftet med organets uppgifter är att säkerställa att genomförandeåtgärderna är väl samordnade och genomförs gemensamt av alla aktörer. Organets eller organens uppgift att bevaka är begränsad till på vilket sätt och hur effektivt politiken och åtgärderna har genomförts nationellt och/eller regionalt och lokalt. Uppgiften omfattar inte övergripande bevakning av efterlevnaden av konventionen, utan

den uppgiften har ålagts den övervakningsmekanism som inrättats genom konventionen (expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, nedan *GREVIO*, och partskommittén). Utvärderingen av politiken och åtgärderna omfattar i sin tur vetenskaplig utvärdering av politiken och åtgärderna för att bedöma om politiken eller åtgärden svarar mot offrens behov och om den uppfyller sitt syfte samt för att upptäcka oavsiktliga konsekvenser. Detta förutsätter gedigna administrativa data och befolkningsdata, vilka artikel 11 förutsätter att parterna samlar in. Därför har de organ som avses i artikel 10 fått uppgiften att samordna insamlingen av uppgifterna samt analysera och sprida resultaten.

Europeiska unionen

Enligt artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är människans värdighet okränkbar och ska respekteras och skyddas. I stadgan tryggas rätten till liv (artikel 2), rätten till fysisk och mental integritet (artikel 3) och rätten till frihet och personlig säkerhet (artikel 6). Stadgan förbjuder tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling och bestraffning (artikel 4), tryggar likheten inför lagen (artikel 20) och jämställdheten mellan kvinnor och män (artikel 23), förbjuder diskriminering bland annat på grund av kön (artikel 21) och tryggar rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Bestämmelserna i stadgan är bindande för Europeiska unionens institutioner och för myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater när de tillämpar unionsrätten.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF fastställs miniminormer för brottsoffers rättigheter i EU. I direktivet nämns uttryckligen våld mot kvinnor och våld i hemmet och konstateras det att kvinnor som är offer för könsrelaterat våld, liksom deras barn, måste få särskilt stöd och skydd. Det konstateras i direktivet att bland annat personer som utsätts för upprepat våld i nära relationer och offer för könsrelaterat våld behöver specialiserat stöd och rättsligt skydd.

I Europeiska kommissionens arbetsprogram för 2021 ingår lagstiftningsinitiativ som gäller arbetet mot könsrelaterat våld samt hatbrott och hatpropaganda.

2.2 Nationella åtgärder och handlingsprogram mot våld mot kvinnor

Åtgärder mot våld mot kvinnor genomförs i Finland av olika aktörer och inom olika förvaltningsområden. Bland annat genomförs eller utarbetas ett flertal handlingsprogram som behandlar vissa aspekter av våld mot kvinnor eller allmänt taget av våld.

I Finland är det kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet som fungerar som samordningsorgan enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen. Kommissionen finns i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. Bestämmelser om kommissionen finns i statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (1008/2016). Enligt förordningen ska kommissionen svara för samordningen, bevakningen och konsekvensbedömningen av de åtgärder som krävs för genomförande av Istanbulkonventionen samt utarbeta en plan för genomförande av konventionen som ska godkännas av statsrådet, samordna den insamling av uppgifter som avses i artikel 11 i Istanbulkonventionen samt analysera och lämna informationen om resultaten, kommunicera med de organ i andra länder som har inrättats med stöd av artikel 10 i Istanbulkonventionen samt utföra övriga uppgifter som statsrådet tilldelar den. I kommissionen ska det enligt förordningen finnas representanter för åtminstone utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet,

Polisstyrelsen, Utbildningsstyrelsen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Institutet för hälsa och välfärd samt kommunalförvaltningen.

Den kommission som hade tillsatts för mandatperioden 1.1.2017–31.12.2020 utarbetade en plan för genomförande av Istanbulkonventionen, som innehåller sammanlagt 46 åtgärder som fördelar sig mellan olika förvaltningsområden (Plan för genomförande av Istanbulkonventionen 2018–2021. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2017:17). Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet bevakar årligen genomförandet av planen och kompletterar den vid behov. Hösten 2019 beslutade riksdagen att bevilja finansiering för kommissionens verksamhet. I januari 2021 tillsattes kommissionen för mandatperioden 21.1.2021–20.1.2025.

I enlighet med regeringsprogrammet har justitieministeriet utarbetat Programmet för bekämpning av våld mot kvinnor 2020–2023 (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:1). Programmet omfattar 32 åtgärder, som syftar till att förebygga i synnerhet hedersrelaterat våld och digitalt våld och till att öka medvetenheten om dessa typer av våld. Fokus i programmet ligger på att förebygga våld mot kvinnor, öka medvetenheten om fenomenet och framför allt förbättra kompetensen hos förundersökningsmyndigheterna och de judiciella myndigheterna.

Vissa former av människohandel, såsom tvångsäktenskap och människohandel för sexuellt utnyttjande, har beröringspunkter med våld mot kvinnor, och människohandel kan vara förknippad med våld mot kvinnor. Handlingsplanen mot människohandel publicerades i maj 2021 (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:16). Handlingsplanen genomförs till år 2023.

Våld mot kvinnor behandlas också i regeringens jämställdhetsprogram 2020–2023. Jämställdhetsprogrammet innehåller åtgärder som gäller bland annat sexuella trakasserier, sexistisk hatretorik, människohandel för sexuellt utnyttjande och våldsoffers rättigheter.

I enlighet med regeringsprogrammet lämnade regeringen våren 2021 en proposition där det föreslås att straffet för ett brott ska kunna skärpas, om motivet till brottet är offrets kön (RP 7/2021 rd).

Vid justitieministeriet pågår ett projekt där man i enlighet med regeringsprogrammet bedömer olika metoder för att förbättra besöksförbudets effekt, minska överträdelserna av besöksförbud och öka säkerheten särskilt för offer för våld i nära relationer.

I enlighet med regeringsprogrammet bereds vid justitieministeriet även en totalreform av lagstiftningen om sexualbrott, som bland annat syftar till att stärka skyddet för den sexuella självbestämmanderätten och personliga integriteten. Den arbetsgrupp som bereder reformen lämnade ett betänkande sommaren 2020 (Totalreform av sexualbrottslagstiftningen. Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:9).

Vid justitieministeriet pågår i enlighet med regeringsprogrammet även ett lagberedningsprojekt som gäller ogiltigförklaring av tvångsäktenskap. Syftet med projektet är att göra de ändringar i äktenskapslagen som behövs för upplösning av äktenskap som ingåtts genom tvång.

2.3 Bedömning av nuläget

Våld mot kvinnor är ett problem i fråga om mänskliga rättigheter och jämställdhet i Finland som har identifierats även internationellt. Våld mot kvinnor är också en form av diskriminering

av kvinnor. Finland är skyldigt att skydda individer mot andras rättskränkningar, både enligt sina internationella människorättsförpliktelser och enligt grundlagen.

I ingressen till Istanbulkonventionen konstateras det bland annat att våld mot kvinnor är könsrelaterat på strukturell nivå och är ett uttryck för historiskt ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män. Det är således också fråga om ett strukturellt samhälleligt problem.

Vissa former av våld, såsom våld i hemmet, våld i nära relationer och sexuellt våld, riktas oftare mot kvinnor än mot män. Enligt Statistikcentralens uppgifter var 76,8 procent av de vuxna offren kvinnor i de fall av våld i hemmet och våld i nära relationer som kom till myndigheternas kännedom 2019 (Statistikcentralens pressmeddelande av den 2 juni 2020: Totalt 76,8 procent av de vuxna offren för familjevåld och våld i nära relationer var kvinnor, (https://tilastokeskus.fi/til/rpk/2019/15/rpk_2019_15_2020-06-02_tie_001_sv.html). Enligt den senaste nationella brottsofferundersökningen hade 7,0 procent av alla kvinnor utsatts för fysiskt eller sexuellt våld eller hot om sådant våld av en före detta eller nuvarande make eller partner. Också de platser där våldsgärningar begås varierar beroende på offrets kön. Kvinnor utsätts för mer våld och hot än män i sitt arbete och i privata bostäder, medan män oftast utsätts för våld och hot om våld på offentliga och halvoffentliga platser (Petri Danielsson och Matti Näsi: Suomalaiset väkivallan ja omaisuusrikosten kohteena 2019 – kansallisen rikosuhritutkimuksen tuloksia. Katsauksia 43/2020. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti). Kvinnor utsätts också oftare än män för sexuella trakasserier och könsrelaterad hatretorik (Jämställdhetsbarometern 2017. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 8/2018).

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter publicerade 2014 en undersökning om våld mot kvinnor i EU-länderna. Enligt undersökningen var Finland en av de fyra stater där våld i nära relationer var allra vanligast. Nästan en tredjedel av de kvinnor i Finland som deltog i undersökningen hade utsatts för våld från en före detta eller nuvarande partner. Av de kvinnor som deltog i undersökningen i Finland hade 71 procent utsatts för sexuella trakasserier efter att de fyllt 15 år. (Violence against women: an EU-wide survey. Main results. European Union Agency for Fundamental Rights, 2014.)

En särskild fråga utgör brott som riktar sig endast mot kvinnor, såsom könsstympning av flickor och kvinnor.

Istanbulkonventionen förutsätter att konventionsparterna ägnar särskild uppmärksamhet åt kvinnor som utsätts för könsrelaterat våld. När de könsrelaterade skillnaderna i våldet beaktas, blir det lättare att förstå bakgrunden och orsakerna till våldet och därmed också att identifiera våldet och ingripa i det. Det blir även möjligt att beakta våldsoffrens särskilda behov till exempel vid planeringen av stödtjänster. Beaktandet av ett särskilt kvinnoperspektiv i arbetet mot våld mot kvinnor har också ansetts kunna främja kvaliteten på brottsutredning och åtalsprövning (GREVIO/Inf(2019)9 Finland).

I arbetet mot våld är det viktigt att fästa vikt inte bara vid kön, utan också vid andra personliga egenskaper. Forskning visar att det finns skillnader i våldet också baserat på exempelvis offrets ursprung, funktionsvariation eller sexuella läggning. Unga med invandrarbakgrund och unga med funktionsnedsättning löper större risk än andra unga att utsättas för våld eller hot om våld. Kvinnor med funktionsnedsättning och invandrarkvinnor löper större risk än andra kvinnor att bli offer för våld. (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.) Minoritetstillhörighet ökar både risken att bli utsatt för sexuella trakasserier och risken att bli

offer för könsrelaterat våld (Natalia Ollus, Maiju Tanskanen, Päivi Honkatukia och Heini Kainulainen: Sukupuolistunut vihapuhe, seksuaalinen häirintä ja risteävät yhteiskunnalliset erot, ingår i rapporten Mia Teräsaho & Johanna Närvi (red.). Näkökulmia sukupuolten tasa-arvoon – analyyseja tasa-arvobarometrista 2017 [Perspektiv på jämställdhet – analyser av jämställdhetsbarometern 2017]. Rapport 6/2019. Institutet för hälsa och välfärd).

Våld i hemmet innebär också att barn kan drabbas av våld. Förälderns egna tidigare erfarenheter av våld bidrar till att öka risken för att föräldern utsätter sina barn för allvarligt våld. Också det att ett barn bevittnar våld mellan familjemedlemmar påverkar barnet negativt, även om barnet inte utsätts för fysiskt våld. (En barndom utan våld – åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2020−2025. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:3.)

Jämställdhetsombudsmannen lyfte i sin rapport till riksdagen 2018 fram våld mot kvinnor som ett av de centrala jämställdhetsproblemen i Finland. I sin berättelse fäste jämställdhetsombudsmannen bland annat uppmärksamhet vid att regeringens mål och åtgärder när det gäller våld mot kvinnor varit i obalans, vid att man inte säkerställt tillräckligt med resurser för åtgärderna och vid avsaknaden av en nationell, helhetsövergripande strategi för att bekämpa våld mot kvinnor, där man närmar sig frågan som ett människorätts- och jämställdhetsproblem. Jämställdhetsombudsmannen påpekade dessutom att man inte i vare sig jämställdhetsprogrammet för 2016–2019, det nationella handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna för 2017–2019 eller verksamhetsprogrammet för genomförande av Istanbulkonventionen för 2018–2020 beaktat behovet av en översyn av den nationella lagstiftningen som helhet och en utvärdering av tillämpningspraxis med tanke på bekämpningen av våld mot kvinnor. (Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 22/2018 rd.)

När det gäller de nationella allmänna laglighetsövervakarna har till exempel justitiekanslern granskat åtgärder mot våld mot kvinnor, såsom polisens anvisningar om besöksförbud, handledning av brottsoffer och medling vid brott. Justitiekanslern rapporterade i sin berättelse till riksdagen 2018 och 2019 om bekämpningen av våld i hemmet och av våld i nära relationer och om verkställigheten av Istanbulkonventionen. (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2019, B 12/2020 rd; Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2018, B 2/2019 rd.) Ämnet behandlades också i justitiekanslerns berättelse till riksdagen 2020 (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2020).

De organ som övervakar verkställigheten av internationella konventioner om mänskliga rättigheter har fäst uppmärksamhet vid de åtgärder mot våld mot kvinnor som vidtas i Finland och gett rekommendationer om bekämpning av våld mot kvinnor.

Bland annat bedömde CEDAW-kommittén i samband med behandlingen av Finlands senaste, sjunde periodiska rapport 2014 Finlands åtgärder för att förebygga våld i nära relationer och våld i hemmet (CEDAW/C/FIN/CO/7). Kommittén uttryckte då sin oro över bland annat bristen på resurser för att genomföra programmet för att minska våldet mot kvinnor. Kommittén uppmanade Finland att ge skyddshemmen tillräckliga resurser och att öppna stödtjänster för våldsoffer, däribland invandrarkvinnor, kvinnor med funktionsnedsättning och kvinnor som hör till sexuella minoriteter. Kommittén fäste uppmärksamhet vid att Finland saknar ett effektivt institutionellt system för att samordna, övervaka och utvärdera de åtgärder som vidtas på regeringsnivå för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och uppmanade Finland att inrätta ett sådant system på statlig nivå. Kommittén uppmanade också Finland att främja användningen av könsmedvetet språk i den offentliga debatten om våld i hemmet och att producera information om den könsrelaterade karaktären hos våld i hemmet.

Expertgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet GREVIO, som utvärderar genomförandet av Istanbulkonventionen, utvärderade i en rapport 2019 genomförandet av konventionen i Finland. I sin rapport uppmanade GREVIO Finland bland annat att trygga tillräckliga resurser för att verkställa åtgärder och lagstiftning för bekämpning av våld mot kvinnor och att öka tjänsterna till våldsoffer och säkerställa att de är tillgängliga. GREVIO uppmanade också Finland att utveckla samarbetet och samordningen mellan myndigheter och icke-statliga aktörer. Dessutom uppmanade GREVIO Finland att utveckla myndigheternas kompetens i fråga om våld mot kvinnor och dess olika former samt om kultursensitiva metoder. GREVIO fäste även uppmärksamhet vid beaktandet av principen om icke-diskriminering i åtgärder mot våld mot kvinnor. (GREVIO/Inf(2019)9 Finland.)

GREVIO har konstaterat att den anser att det är viktigt att skilja åt utarbetande, genomförande, bevakning och utvärdering av den politik och de åtgärder som utarbetas med stöd av konventionen och att ge uppgifterna till olika aktörer. Enligt GREVIO garanterar en situation, där en och samma aktör svarar för både genomförandet av åtgärderna och utvärderingen av dem eller där de aktörer som svarar för dessa funktioner har nära institutionella relationer, inte nödvändigtvis tillräcklig opartiskhet för att utvärdera åtgärderna och agera självständigt. GREVIO har med eftertryck uppmanat myndigheterna i Finland att utse helt etablerade sammanslutningar till samordningsorgan, att ge dem tydliga uppgifter, befogenheter och behörigheter och att ge dem de personalresurser och finansiella resurser som behövs för att garantera en effektiv oberoende utvärdering av den nationella politiken för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor. (GREVIO/Inf(2019)9 Finland.) GREVIO har också i sin första allmänna verksamhetsrapport i april 2020 (First general report on GREVIO's activities) ansett att bevakningen och utvärderingen bör ges till olika aktörer för att säkerställa opartiskheten.

Vidare har GREVIO fäst uppmärksamhet vid att verksamhetsprogrammet för genomförande av Istanbulkonventionen för 2018–2021 har formulerats på ett könsneutralt sätt och inte beaktar våld mot kvinnor, inklusive våld i hemmet, våldets könsrelaterade karaktär eller kvinnors specifika erfarenheter som offer för våld. GREVIO har uppmanat de finska myndigheterna att effektivisera genusperspektivet vid verkställigheten av Istanbulkonventionen. GREVIO har också fäst uppmärksamhet vid att det i Finland finns mycket få stödtjänster avsedda bara för kvinnor och uppmanat Finland att utöka dem.(GREVIO/Inf(2019)9 Finland.)

På basis av GREVIO:s rapport har partskommittén för Istanbulkonventionen rekommenderat att Finland ska effektivisera genusperspektivet vid genomförandet av Istanbulkonventionen, inklusive i fråga om våld i hemmet. Kommittén har dessutom rekommenderat att Finland ska ge uppgiften som samordningsorgan enligt artikel 10 i konventionen till en eller flera etablerade aktörer och ge dem tydliga uppgifter, befogenheter och behörigheter. Vidare har kommittén uppmanat Finland att trygga tillräckliga resurser för samordningsorganet för att bevakningen av de nationella åtgärderna mot våld mot kvinnor ska kunna genomföras effektivt och självständigt. (IC-CP/Inf(2020)3.)

På basis av GREVIO:s rekommendationer beslutade riksdagen hösten 2019 att bevilja finansiering för verksamheten vid kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

I den regeringsproposition genom vilken lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (375/2015) konstaterades det att man eventuellt skulle bli tvungen att senare granska lösningen med samordningsorganet på nytt, när konventionen har trätt i kraft för Finland och behovet av samordning och den arbetsmängd den kräver har preciserats (RP 155/2014 rd, s. 19). I regeringspropositionen konstateras det vidare att de nationella

samordningsorganens verksamhet ska utvecklas med beaktande av de rekommendationer avseende samordningsorgan som ges av den internationella övervakningsmekanismen enligt konventionen (RP 155/2014 rd, s. 28).

I Finland finns det ingen självständig och oberoende myndighet som centraliserat på ett omfattande, sektorsövergripande sätt bevakar åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet, bevakar hur åtgärderna och den nationella lagstiftningen fungerar och hur de internationella förpliktelserna fullgörs och bevakar våld mot kvinnor och våld i hemmet som helhet och som rapporterar om sina iakttagelser till beslutsfattarna. Såväl myndigheter som organisationer och andra aktörer har ansett att en sådan aktör behövs. En myndighet som fokuserar på våld mot kvinnor och våld i hemmet kan granska våld mot kvinnor och våld i hemmet och åtgärderna mot dessa former av våld på ett omfattande sätt, vilket effektiviserar utvärderingen av åtgärderna och lagstiftningen som helhet.

Bland annat har Människorättscentrets människorättsdelegation i sitt ställningstagande av den 3 oktober 2018 om våld mot kvinnor och genomförandet av Istanbulkonventionen krävt att regeringen utnämner ett officiellt nationellt övervakningsorgan som svarar för den oberoende bevakningen och övervakningen av bekämpningen av våld mot kvinnor, som varje valperiod rapporterar till riksdagen om hur genomförandet framskrider och om problempunkter och som väcker samhällelig diskussion.

Också organisationer har tagit initiativ till att inrätta en självständig och oberoende myndighet för bevakning av våld mot kvinnor (se t.ex. Utredning om processer för ingripande i och förebyggande av våld i nära relationer: God praxis för arbetet mot våld i nära relationer etableras i strukturerna. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:55, s. 81, på finska).

Inrättandet av en självständig och oberoende uppgift som rapportör som fokuserar på våld mot kvinnor och våld i hemmet överensstämmer även med de rekommendationer som Finland fått av de organ som övervakar internationella konventioner om mänskliga rättigheter.

3 Målsättning

Målet är att inrätta en självständig och oberoende uppgift som rapportör om våld mot kvinnor. Rapportören ska på ett omfattande, sektorsövergripande sätt bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet, bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är och bevaka hur internationella förpliktelser fullgörs. Rapportören ska ta initiativ, ge utlåtanden och råd, föra fram sina observationer i den samhälleliga debatten och rapportera sina observationer direkt till beslutsfattarna. Rapportören ska inte ge rättshjälp eller behandla klagomål.

Avsikten är att rapportörens arbetsbeskrivning ska omfatta alla former av våld mot kvinnor. I rapportörens verksamhet ska de könsrelaterade skillnaderna i våldet beaktas. Rapportörens uppgifter ska även omfatta intersektionella fall, exempelvis sådana där våld riktas mot kvinnor som hör till olika befolkningsgrupper. Rapportörens uppgifter ska vidare omfatta alla former av våld i hemmet, även då det riktas mot andra än kvinnor.

Propositionen syftar inte till att ingripa i befintliga myndigheters befogenheter och uppgifter, utan avsikten är att uppgiften som rapportör ska komplettera de aktörer och myndigheter som redan finns.

Avsikten är att uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor ska placeras hos en befintlig aktör som är oberoende och självständig i förhållande till förvaltningen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att lagen om diskrimineringsombudsmannen ändras så att diskrimineringsombudsmannen får en uppgift som rapportör om våld mot kvinnor.

Enligt förslaget ska diskrimineringsombudsmannen på ett helhetsövergripande sätt bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet, ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är och bevaka hur internationella förpliktelser fullgörs. Vidare ska diskrimineringsombudsmannen i enlighet med artikel 10 i Istanbulkonventionen bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av konventionen.

En central del av rapportörens uppgifter är att skaffa information om våld mot kvinnor och våld i hemmet och att utifrån informationen ta initiativ och ge utlåtanden och råd. För att skaffa information kan diskrimineringsombudsmannen sammanställa och låta genomföra utredningar samt utbyta information och observationer med andra aktörer. Diskrimineringsombudsmannen ska vidare föra fram frågor och problempunkter som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet i den samhälleliga debatten och i sina berättelser till statsrådet och till riksdagen. Informationen till statsrådet och riksdagen är särskilt viktig för att man effektivt ska kunna ingripa i problempunkterna.

Diskrimineringsombudsmannen ska i sin uppgift som rapportör inte behandla klagomål som gäller enskilda fall eller ge rättshjälp, men kan enligt prövning ge råd också till enskilda personer.

Rapportörens arbetsbeskrivning ska omfatta våld mot kvinnor och våld i hemmet på ett övergripande sätt, bland annat förebyggande av våld, stöd och tjänster till offren samt realisering av straffansvaret. Rapportörens uppgifter ska på ett omfattande sätt täcka alla former av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Rapportören ska i sin verksamhet beakta de könsrelaterade skillnaderna i våldet. Rapportören kan även granska intersektionella frågor, såsom våld mot kvinnor med funktionsnedsättning, invandrarkvinnor och kvinnor som hör till olika minoriteter.

Rapportörens uppgifter ska utöver våld mot kvinnor även omfatta alla former av våld i hemmet, oberoende av mot vem det riktas. Rapportören kan alltså granska också exempelvis våld i hemmet som riktas mot män och pojkar.

Diskrimineringsombudsmannen ska vara självständig och oberoende i sin uppgift som rapportör. För skötseln av rapportörens uppgifter är det ändå viktigt att diskrimineringsombudsmannen samarbetar med bland annat andra myndigheter, organisationer och andra aktörer.

Diskrimineringsombudsmannen ska i egenskap av rapportör på det sätt som avses i artikel 10 i Istanbulkonventionen bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av konventionen. För närvarande är det kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet som svarar för dessa uppgifter

i Finland. Det föreslås ändå inga ändringar i kommissionens befogenheter eller uppgifter. Kommissionen ska fortsättningsvis svara för bevakning och utvärdering enligt artikel 10 vid sidan av diskrimineringsombudsmannen.

Skötseln av uppgiften som rapportör kräver i vissa fall också att rapportören får sekretessbelagd information. Diskrimineringsombudsmannen ska därför, trots sekretessbestämmelserna, ha rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av producenter av skyddshemstjänster få den information som är nödvändig för bevakningen av våld mot kvinnor och våld i hemmet, för bevakningen av hur de människorättsförpliktelser som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet uppfylls och av hur verkningsfull lagstiftningen är samt för bevakningen och utvärderingen av politiken och åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Det är ändamålsenligt att det är diskrimineringsombudsmannen som fungerar som rapportör om våld mot kvinnor. Det är i linje med den administrativa modellen för uppgiften som rapportör om människohandel, som har konstaterats vara bra. Diskrimineringsombudsmannen är en självständig myndighet, som enligt lag i sina avgöranden och i sin övriga verksamhet är oberoende av inflytande från annat håll. Diskrimineringsombudsmannen har rätt att av olika aktörer få redogörelser som behövs för ombudsmannens uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen har också rätt att under de förutsättningar som föreskrivs i lag få sekretessbelagd information. Eftersom diskrimineringsombudsmannen för tillfället fungerar som nationell rapportör om människohandel, har ombudsmannen redan erfarenhet av att sköta och organisera motsvarande uppgifter som rapportör. Diskrimineringsombudsmannen lämnar rapporter om sin verksamhet, även i egenskap av nationell rapportör om människohandel, direkt till statsrådet och riksdagen. Diskrimineringsombudsmannens nuvarande uppgifter har dessutom beröringspunkter med uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannen är i och med sina nuvarande uppgifter förtrogen med ställningen för bland annat personer med funktionsnedsättning, olika befolkningsgrupper och personer med utländsk bakgrund, vilket är till fördel i uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor när det gäller intersektionella fall. Diskrimineringsombudsmannens uppgift som rapportör om människohandel har dessutom beröringspunkter med våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannen har i egenskap av rapportör om människohandel fäst uppmärksamhet vid människohandel som ett könsrelaterat fenomen och som en form av våld mot kvinnor. Samarbetet och uppgiftsfördelningen mellan rapportören om människohandel och rapportören om våld mot kvinnor kan smidigt ordnas, om det är samma myndighet som fungerar både som rapportör om våld mot kvinnor och som rapportör om människohandel.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Enligt förslaget ska diskrimineringsombudsmannen få en ny uppgift som rapportör om våld mot kvinnor. Detta förutsätter att det årliga anslaget för diskrimineringsombudsmannens verksamhet höjs. Organiseringen av bevakningen av och rapporteringen om våld mot kvinnor kräver att minst en ny tjänst inrättas vid diskrimineringsombudsmannens byrå. Den nya uppgiften leder också till att diskrimineringsombudsmannens behov inom kommunikation och förvaltningstjänster ökar. De ekonomiska konsekvenserna av inrättandet och skötseln av uppgiften är till stor del bestående och återkommande.

För inrättandet av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor har det i planen för de offentliga finanserna för 2020–2023 reserverats 200 000 euro som ramfinansiering från och med 2020. Före inrättandet av uppgiften har anslaget använts till beredningsarbetet.

Anslaget kan bedömas räcka exempelvis till lönekostnader för en eller två personer beroende på kravnivån och till de övriga kostnader som uppgiften orsakar diskrimineringsombudsmannen. De årliga lönekostnaderna för en sakkunnig tjänsteman i huvudsyssla (kravnivå 18–19) inklusive lönebikostnader kan exempelvis uppskattas vara cirka 70 000–85 000 euro, och för en assistent i huvudsyssla (kravnivå 10–12) cirka 40 000–55 000 euro.

Anställningen av nya arbetstagare medför också i någon mån ökade lokal- och IKT-kostnader och andra kostnader för sedvanlig verksamhet. Dessutom bör man förbereda sig på kostnaderna för bland annat utredningar och publikationer. För dessa kostnader bör man reservera totalt cirka 30 000–50 000 euro.

Diskrimineringsombudsmannen svarar inom ramen för sin behörighet och budget för organiseringen av sin verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen beslutar självständigt om allokeringen av finansieringen inom diskrimineringsombudsmannens byrå. Diskrimineringsombudsmannen kan enligt prövning besluta att utnyttja tilläggsanslag för att utöka personalresurserna eller exempelvis beställa utredningar eller köpa andra tjänster. Därför är det inte möjligt att göra en detaljerad bedömning av omkostnaderna.

Anslaget kan bedömas vara tillräckligt för de kostnader som inrättandet av och verksamheten inom uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor medför för diskrimineringsombudsmannens byrå. De kostnader som propositionen bedöms föranleda täcks inom den nuvarande ramanslagsnivån. Eventuella tilläggsresurser och allokeringen av anslaget fastställs i sedvanlig ordning genom beslut om statsbudgeten.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Enligt förslaget ska det föreskrivas om en ny uppgift som rapportör om våld mot kvinnor för diskrimineringsombudsmannen. Diskrimineringsombudsmannen ska självständigt avgöra hur skötseln av uppgiften organiseras. I praktiken kan den nya uppgiften bedömas kräva att personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå utökas.

Förslaget inverkar inte på andra myndigheters lagstadgade uppgifter eller befogenheter. Andra myndigheter ska även i fortsättningen svara för de åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet som de ansvarar för.

Exempelvis ska kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, som finns i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet, fortsättningsvis ha samma uppgifter som tidigare. Kommissionen har bland annat i uppgift att samordna, bevaka och bedöma de åtgärder som krävs för genomförande av Istanbulkonventionen och att utarbeta en plan för genomförande av konventionen. Kommissionen bevakar sin plan för genomförande av Istanbulkonventionen och genomförandet av åtgärderna enligt planen och bedömer åtgärderna och deras effekter. Kommissionen har även bevakat andra aktörers åtgärdsplaner.

I och med den nya uppgiften som rapportör ska både kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet och diskrimineringsombudsmannen bevaka och utvärdera de åtgärder som genomförandet av Istanbulkonventionen förutsätter. Diskrimineringsombudsmannen kan ändå i egenskap av självständig och oberoende aktör bevaka och utvärdera åtgärderna

ur ett annat perspektiv än kommissionen, som svarar för utarbetandet av planen för genomförande av konventionen. De myndigheter som medlemmarna i kommissionen företräder svarar också i stor utsträckning för verkställigheten av åtgärderna. Diskrimineringsombudsmannen och kommissionen kommer att genomföra sina uppgifter oberoende av varandra och fatta sina egna beslut om genomförandet. Vid bedömningen av hur det är ändamålsenligt att sköta uppgifterna enligt Istanbulkonventionen är det ändå viktigt att diskrimineringsombudsmannen också beaktar hur kommissionen genomför motsvarande uppgifter och om funktionerna överlappar varandra i onödan.

Samhälleliga konsekvenser

Inrättandet av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor har positiva konsekvenser för och effektiviserar arbetet mot våld mot kvinnor och våld i hemmet. Inrättandet av uppgiften som rapportör bidrar till att skapa en helhetsbild av våld mot kvinnor och våld i hemmet, av de nationella åtgärderna och lagstiftningen och av hur väl de fungerar. De utredningar som diskrimineringsombudsmannen i egenskap av rapportör sammanställer och låter genomföra genererar ny information om våld mot kvinnor och våld i hemmet. Rapportören kan även observera eventuella brister i de nationella åtgärderna och lagstiftningen och lägga fram förslag för att åtgärda bristerna.

Diskrimineringsombudsmannen ska kunna föra fram sina observationer i sina berättelser till statsrådet och riksdagen, ta informationsbaserade initiativ och ge utlåtanden. Detta stöder den information som beslutsfattarna och myndigheterna får om våld mot kvinnor och våld i hemmet och om eventuella utvecklingsbehov. Med hjälp av rapportörens observationer, utlåtanden och initiativ kan åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet och den nationella lagstiftningen utvecklas och kan våldsoffrens rättigheter stödjas.

Effektivare åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet och stöd för våldsoffrens rättigheter medför positiva konsekvenser för enskilda personers hälsa och välfärd. Detta medför även positiva konsekvenser bland annat för de barn som har drabbats av våld i hemmet eller tvingats bevittna våld inom familjen.

Rapportörens berättelser, initiativ och utlåtanden bidrar också till att i större utsträckning lyfta upp frågor om våld mot kvinnor och våld i hemmet i den samhälleliga debatten och till att göra allmänheten mera medveten om ämnet.

Våld mot kvinnor är ett stort problem i fråga om mänskliga rättigheter och jämställdhet i Finland. Uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor bidrar till att åtgärda detta problem och tillgodose offrens rättigheter. Uppgiften som rapportör bidrar till att öka förståelsen av våld mot kvinnor som ett könsrelaterat och strukturellt samhälleligt problem. Detta främjar ingripanden i våld mot kvinnor och i de bakomliggande orsakerna och främjar beaktandet av våldsoffrens särskilda behov. Ett starkare genusperspektiv i arbetet mot våld mot kvinnor och våld i hemmet är även i enlighet med de rekommendationer Finland fått av internationella övervakningsorgan. Inrättandet av uppgiften bidrar därmed även på detta sätt till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt jämställdheten tillgodoses.

Den rätt som diskrimineringsombudsmannen enligt förslaget har, att trots sekretessbestämmelserna få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter, är av betydelse med tanke på skyddet för enskilda personers privatliv och framför allt skyddet för personuppgifter. Diskrimineringsombudsmannen ska med stöd av lagen även ha rätt att få sekretessbelagd information, inklusive känsliga personuppgifter, om informationen är

nödvändig i uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Behandlingen av sådan information är i sig alltid förenad med en risk för skyddet för enskilda personers privatliv. Det är ändå bara diskrimineringsombudsmannen med personal som ska ha tillgång till informationen, och på dessa personer tillämpas allmän lagstiftning om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande samt bestämmelser om omsorgsfull behandling av uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen behandlar redan i sina nuvarande uppgifter känslig och sekretessbelagd information, inklusive personuppgifter, och har alltså erfarenhet av och kunskap om omsorgsfull behandling och bevaring av handlingar och uppgifter. Således medför förslaget rätt begränsade risker för skyddet för privatlivet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Av ekonomiska och administrativa skäl har det inte ansetts ändamålsenligt att inrätta en ny myndighet för skötseln av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Inrättandet av en ny myndighet skulle kräva större resurser än vad det gör att ge uppgiften till en befintlig aktör, och en större andel av resurserna skulle då också behöva anvisas till administrativa stöduppgifter. Inrättandet av en ny myndighet skulle också kräva en längre startfas än när uppgiften anförtros en befintlig myndighet. Inrättandet av en ny separat myndighet skulle inte heller ha några betydande ytterligare fördelar jämfört med att uppgiften anförtros en befintlig aktör. Rapportörens självständiga och oberoende roll påverkas inte negativt av att uppgiften ges till en befintlig, självständig och oberoende, aktör. Uppgiften som nationell rapportör om människohandel, som inrättats tidigare, har passat bra att placera vid diskrimineringsombudsmannens byrå, och lösningen har inte haft en negativ inverkan på skötseln av rapportörens uppgifter. Av dessa orsaker har beredningen utgått från förslaget att uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor ska placeras hos en befintlig aktör som är oberoende och självständig i förhållande till förvaltningen.

Vid bedömningen av var uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor ska placeras har jämställdhetsombudsmannen utretts som ett alternativ. Jämställdhetsaspekten är viktig i fråga om våld mot kvinnor och bekämpning av våldet. Detta talar för att uppgiften som rapportör skulle anförtros jämställdhetsombudsmannen. Jämställdhetsombudsmannen har till uppgift att övervaka att jämställdhetslagen följs, att främja syftet med jämställdhetslagen, att informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis och att följa att jämställdhet uppnås på samhällslivets alla områden. Bestämmelser om jämställdhetsombudsmannens rätt att få information finns i jämställdhetslagen, och rätten hänför sig till tillsynen över att jämställdhetslagen iakttas. Som en del av sin uppgift att följa jämställdheten följer jämställdhetsombudsmannen också fenomenen våld mot kvinnor och hatretorik. De olika formerna av våld mot kvinnor, med undantag av trakasserier, omfattas dock inte av jämställdhetslagens tillämpningsområde och inte heller av jämställdhetsombudsmannens tillsynsarbete. Dessutom faller relationer mellan familjemedlemmar och andra relationer inom privatlivet helt utanför jämställdhetslagens tillämpningsområde. Jämställdhetsombudsmannens befogenheter omfattar inte heller intersektionell diskriminering. Jämställdhetsombudsmannen tackade under beredningen nej till uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Jämställdhetsombudsmannen konstaterade att byrån har väldigt små resurser och att det redan är utmanande att sköta de nuvarande uppgifterna med de resurser man har. Eftersom våld mot kvinnor är ett väldigt omfattande samhälleligt fenomen, ansåg jämställdhetsombudsmannen att det skulle ha funnits en risk för att den nya uppgiften skulle ha krävt resurser och uppmärksamhet som behövs för ombudsmannens andra lagstadgade uppgifter och att den därmed skulle ha påverkat ombudsmannens nuvarande uppgifter negativt.

Som alternativ placering av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor har man även beaktat Människorättscentret, som finns i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Våld

mot kvinnor är också en människorättsfråga, vilket talar för att uppgiften som rapportör skulle ges Människorättscentret. Människorättscentret är ett självständigt och oberoende expertorgan som bland annat har till uppgift att främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, att utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses och att ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodoseende av dessa rättigheter. Människorättscentret är en del av den nationella människorättsinstitutionen tillsammans med riksdagens justitieombudsman och Människorättscentrets delegation för mänskliga rättigheter. Människorättsinstitutionen fungerar bland annat som nationellt övervakningsorgan enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. När det gäller detta alternativ bör man emellertid beakta att Människorättscentrets lagstadgade rätt till information är mer begränsad än till exempel jämställdhetsombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens rätt till information.

Också Europeiska institutet för kriminalpolitik har föreslagits som ansvarig för uppgiften. Europeiska institutet för kriminalpolitik har inrättats genom ett fördrag mellan Finlands regering och Förenta Nationerna. Institutet är ett självständigt forsknings- och utvecklingsinstitut, verksamt inom justitieministeriets förvaltningsområde, med expertis och forskningsdata om både människohandel och våld mot kvinnor. Institutet bedriver verksamhet med betoning på forskning och koncentrerar sig i sina uppgifter på kriminalpolitik. Institutet har dock inte lika omfattande rätt till information som diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen, och det hör inte heller till dess uppgifter att regelbundet rapportera till riksdagen.

Den föreslagna lösningen att ge uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor till diskrimineringsombudsmannen är i enlighet med den lösning man gått in för i fråga om den nationella rapportören om människohandel. Uppgifterna och befogenheterna som rapportör om våld mot kvinnor är jämförbara med de som nationell rapportör om människohandel. Diskrimineringsombudsmannen har lämpat sig väl för uppgiften som nationell rapportör om människohandel, och ombudsmannen har skött uppgiften med gott resultat. Det är därför motiverat att följa samma administrativa modell i fråga om uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor, i stället för att skapa en ny, annorlunda administrativ modell för en uppgift som motsvarar uppgiften som rapportör om människohandel. Genom att ge uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor till diskrimineringsombudsmannen kan man dra nytta av diskrimineringsombudsmannens erfarenheter av uppgiften som rapportör om människohandel. Diskrimineringsombudsmannens uppgifter inom övervakning av efterlevnaden av diskrimineringslagen och som rapportör om människohandel har också i sak beröringspunkter med uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor, vilket är till stöd vid skötseln av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Våldet mot kvinnor och åtgärderna mot det bevakas på olika sätt i olika länder. I många länder genomförs bevakningen av och arbetet mot våld mot kvinnor i samarbete mellan flera olika myndigheter och organisationer. Under beredningen har man inte fått information om ett enda land där det skulle finnas en självständig rapportör om våld mot kvinnor.

I Sverige finns det ingen separat rapportör om våld mot kvinnor, utan det finns flera myndigheter som bevakar och rapporterar om våld mot kvinnor och om åtgärder mot det, som samordnar och bevakar arbetet mot våld mot kvinnor och som stöder arbetet. Jämställdhetsenheten, som finns vid Arbetsmarknadsdepartementet, svarar för samordningen av den nationella strategin mot våld mot kvinnor och lägger fram åtgärdsförslag. Enheten stöder andra departement i deras uppgifter med anknytning till våld mot kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten genomför

Sveriges jämställdhetspolitik och samordnar bland annat arbetet mot våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld, ökar medvetenheten och stöder aktörer på lokal nivå. Myndigheten stöder också jämställdhetsenheten i samordningen och övervakningen av genomförandet av den nationella strategin mot våld mot kvinnor. Brottsoffermyndigheten främjar brottsoffers rättigheter, uppmärksammar deras behov och ordnar konferenser och utbildningar om våld mot kvinnor. Brottsförebyggande rådet producerar och sprider information om brott och förebyggande av brott. Rådet genomför årligen den Nationella trygghetsundersökningen, där ett delområde gäller utsatthet för brott, bland annat olika former av våld mot kvinnor. Nationellt centrum för kvinnofrid bedriver ett omfattande arbete för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor. Centrumets akademiska avdelning, som verkar inom Uppsala universitet, arbetar med forskning, utbildning och information. Den kliniska delen består av en mottagning och av stödtelefonen Kvinnofridslinjen. Statskontoret gör utredningar och utvärderingar för statligt finansierad verksamhet. I år har Statskontoret bland annat till uppgift att analysera de svenska myndigheternas åtgärder i anslutning till strategin mot våld mot kvinnor.

I Sverige fanns 2012–2014 en nationell samordnare mot våld i nära relationer, tillsatt av regeringen. Samordnaren arbetade för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld mot kvinnor. Till samordnarens uppgifter hörde också att utveckla samarbetet mellan olika aktörer samt att bedöma hur det förebyggande arbetet kunde utvecklas och hur stödet till frivilligt arbete kunde stärkas. Samordnarens slutrapport publicerades i juni 2014 och den utnyttjades i stor utsträckning vid regeringens beslutsfattande om den nationella strategin mot våld mot kvinnor 2017–2026.

I Tyskland finns ingen självständig rapportör eller motsvarande aktör som behandlar våld mot kvinnor. Flera tyska ministerier ansvarar gemensamt för förpliktelserna enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen. Arbetet görs bland annat i arbetsgrupper som är gemensamma för förbundsstaten och delstaterna. Regeringen håller för närvarande på att undersöka vilka strukturer på förbundsstatsnivå som bör skapas för man i framtiden bättre ska kunna genomföra artiklarna 10 och 11 i Istanbulkonventionen. Tysklands familjeministerium har understött ett projekt vid det tyska institutet för mänskliga rättigheter (DIMR), inom vilket man har utvecklat ett koncept för en uppgift som gäller könsspecifikt våld och människohandel. Avsikten har varit att utreda och skapa en enhetlig, oberoende övervakningsuppgift i fråga om våld mot kvinnor, människohandel och våld i hemmet. Uppgiften baserar sig på två, av varandra oberoende, mandat som gäller människohandel och Istanbulkonventionen. Projektets första fas har avslutats, och ett viktigt resultat var institutets rekommendation att skilja åt rapporteringen om könsrelaterat våld och människohandel och att inrätta två oberoende rapporteringsuppgifter. Institutet för mänskliga rättigheter har sedan maj 2021 granskat förutsättningarna för att inrätta dessa rapporteringsuppgifter. Målet är att uppgifterna ska kunna vara i full funktion från och med hösten 2022.

I Kroatien finns myndigheten Ombudswoman/ombudsperson for Gender Equality, som bland annat har till uppgift att bevaka, rapportera om och vidta åtgärder mot våld mot kvinnor. Myndigheten bevakar också genomförandet av Istanbulkonventionen. Parlamentet utnämner myndigheten för en mandatperiod på åtta år. Det är fråga om en självständig myndighet som rapporterar till parlamentet minst en gång om året. I den årliga rapporten ingår ett kapitel om könsrelaterat våld. Kapitlet om könsrelaterat våld innehåller statistik och sådana fall av våld mot kvinnor som är viktiga för myndighetens arbete. Myndighetens behörighet omfattar största delen av alla former av könsrelaterat våld, inklusive våld i nära relationer, våld i parförhållanden, våldtäkter, sexuella trakasserier och sådana brott mot liv som drabbar kvinnor. Myndigheten är behörig att undersöka fall som gäller jämställdhet mellan könen samt fall av diskriminering av individer och grupper. Myndigheten kan dessutom lägga fram förslag, utfärda varningar och rekommendationer, informera om kränkningar av jämställdheten mellan könen, ta initiativ till bedömning av lagars och andra bestämmelsers grundlagsenlighet eller lagenlighet, erbjuda

rättshjälp till offer för diskriminering samt främja förlikning. År 2017 inrättade myndigheten bevakningsorganet Femicide Watch, som har till uppgift att bevaka och analysera data om de brott mot liv som drabbar kvinnor.

I Belgien finns ingen självständig aktör för bevakning av och rapportering om våld mot kvinnor och åtgärder mot våldet. Institute for the gender equality of women and men, som inrättades i slutet av 2002, har till uppgift att främja jämställdhet mellan könen och bekämpa alla former av könsdiskriminering. Till institutets befogenheter hör bland annat styrning, samordning och utvärdering av nationella handlingsprogram mot våld mot kvinnor. I den arbetsgrupp som sköter uppgiften ingår representanter för både den nationella, den kommunala och den regionala nivån. Institutet har inte befogenhet att hjälpa offer för våld mot kvinnor, men det kan ändå hänvisa våldsoffer till hjälp. Med anledning av att våldet i nära relationer har ökat på grund av coronaläget sammankallades i Belgien en ministeriekonferens, där man diskuterade åtgärder för att bekämpa våldet i nära relationer. Förvaltningsområdena Bryssel och Vallonien har inrättat en arbetsgrupp för att följa med behovet av hjälp och skydd och identifiera nödsituationer.

I Norge finns det för närvarande ingen särskild aktör som samordnar bevakningen och utvärderingen av Istanbulkonventionen. Riksrevisjonen är tillsynsorgan vid norska Stortinget och granskar bland annat departementens verksamhet. Riksrevisjonen har inlett en revision av regeringens åtgärder mot våld mot kvinnor. Norges institusjon for menneskerettigheter främjar och skyddar de mänskliga rättigheterna i Norge. Likestillings- og diskrimineringsombudet övervakar att Norges lagstiftning och administrativa praxis följer bland annat Norges folkrättsliga förpliktelser. Diskrimineringsnemnda övervakar förbudet mot diskriminering och trakasserier. Justitiedepartementet (Det kongelige justis- og beredskapsdepartement) samordnar regeringens arbete mot våld mot kvinnor och leder ordet i en gemensam departementsarbetsgrupp, där 1–3 tjänstemän från åtta departement deltar. Arbetsgruppen för bekämpning av våld mot kvinnor ansvarar för samordningen och genomförandet av Istanbulkonventionen. Dessutom har det inrättats också andra departementsarbetsgrupper, bland annat en arbetsgrupp för bekämpning av våld mot unga och barn, en arbetsgrupp för bekämpning av människohandel och en arbetsgrupp för bekämpning av våldtäkter. Arbetsgrupperna svarar för genomförande av åtgärder, rapportering om läget och förslag till nya åtgärder.

I Danmark är en ministeriearbetsgrupp som behandlar våld mot kvinnor samordningsorgan enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen. Arbetsgruppens uppgifter omfattar utbyte och samordning av erfarenheter mellan ministerierna, samordning av datainsamlingen, bedömning av behovet av åtgärder och tilläggsåtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet, även i förhållande till Danmarks internationella förpliktelser, samt utarbetande av rekommendationer. Arbetsgruppen svarar också för bevakningen och genomförandet av rekommendationerna från den expertgrupp som övervakar Istanbulkonventionen samt för utarbetandet av nationella handlingsprogram mot våld mot kvinnor. I Danmark finns ingen separat rapportör om våld mot kvinnor eller annan motsvarande självständig aktör som har till uppgift att rapportera om våld mot kvinnor. Det nationella Institutet for Menneskerettigheder bevakar utöver andra människorättsfrågor också den danska regeringens skyldigheter i fråga om våld mot kvinnor och våld i hemmet och rapporterar om dem.

I Österrike har organet Austrian Coordination Body on the Protection of Violence Against Women inrättats för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen. Organet består av en nationell samordningsenhet, Protection of Women against Violence, och en ministeriearbetsgrupp, Protecting Women against Violence (IMAG). Organet verkar under ledning av en sektion vid det österrikiska förbundskanslersämbetet (Women's Section in the Austrian Federal Chancellery). Organets behörighet omfattar alla former av våld mot kvinnor som nämns i Istanbulkonventionen. Till dess centrala uppgifter hör att genomföra förpliktelserna enligt

Istanbulkonventionen, vilket bland annat innebär att utarbeta en nationell handlingsplan och utbyta information över gränserna. Bevakningen och utvärderingen av genomförandeåtgärderna sker i samarbete med våldsförebyggande aktörer i form av informationsutbyte och dialog. En arbetsgrupp mot människohandel inrättades i Österrike 2004 och leds av utrikesministeriet. Arbetsgruppen består av företrädare för organisationer inom både förvaltningen och det civila samhället. Dessutom har förvaltningsövergripande arbetsgrupper inrättats bland annat för arbetet med att förebygga tvångsäktenskap.

6 Remissvar

Efter det informationsmöte om beredningen som ordnades den 5 november 2020 lämnade utrikesministeriet och Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry skriftliga utlåtanden till justitieministeriet. Utrikesministeriet beskrev i sitt utlåtande samordningsorganets uppgifter enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen. Kvinnoorganisationernas Centralförbund meddelade i sitt utlåtande att förbundet anser det vara viktigt att inrätta en uppgift som rapportör om våld mot kvinnor och att anvisa ett fast anslag för uppgiften. Förbundet ansåg att uppgiften i första hand bör anförtros jämställdhetsombudsmannen och i andra hand diskrimineringsombudsmannen och att rapportören bör ha en omfattande rätt till information. Enligt förbundet bör rapportören kunna behandla våld mot kvinnor på ett omfattande sätt och bör förpliktelserna i internationella konventioner, inklusive FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, beaktas i uppgiften.

Utkastet till proposition var på remiss mellan den 22 januari och den 5 mars 2021. Begäran om utlåtande sändes till 45 instanser, och dessutom kunde vem som helst lämna remissvar i tjänsten utlåtande.fi. Utlåtanden lämnades av 36 instanser, och det har gjorts ett sammandrag av utlåtandena vid justitieministeriet.

Största delen av remissinstanserna förhöll sig positiva till inrättandet av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Majoriteten av remissinstanserna meddelade att de anser att det i Finland finns behov av en rapportör om våld mot kvinnor eller någon annan motsvarande aktör som bevakar och rapporterar om våld mot kvinnor. Tre remissinstanser föreslog en aktör med mer omfattande rapportering om våld mot alla personer och en remissinstans ansåg att det inte finns något behov av den föreslagna rapportören. Två remissinstanser konstaterade att det finns skäl att bedöma om inrättandet av en separat uppgift som rapportör är den förnuftigaste lösningen eller om resurserna bör användas på något annat sätt.

Remissinstanserna förhöll sig i stor utsträckning positiva till rapportörens föreslagna uppgifter. I flera utlåtanden ansågs det viktigt att arbetsbeskrivningen är omfattande i olika frågor som gäller våld mot kvinnor och att rapportören samarbetar med olika aktörer. Som ytterligare uppgifter för rapportören föreslogs bland annat att de som utövat våld skulle beaktas i rapportörens uppgifter och att rapportören skulle ge juridisk rådgivning till offer för våld mot kvinnor. Andra frågor som remissinstanser önskade att rapportören skulle uppmärksamma var bland annat myndigheternas och andra yrkesutbildade personers kunskaper och vid behov deras utbildning, stöd till kommunerna för att undanröja eventuella missförhållanden samt särdragen hos det våld som drabbar kvinnor med funktionsnedsättning och tjänsternas tillgänglighet. En del av remissinstanserna meddelade att de anser det viktigt att rapportörens uppgift är kvinnospecifik, det vill säga att den endast gäller våld mot kvinnor. En annan del av remissinstanserna ansåg däremot att lösningen är problematisk och att rapportörens arbetsbeskrivning åtminstone i viss mån bör omfatta till exempel våld mot män och barn. Flera remissinstanser ansåg det viktigt att rapportören också kan beakta intersektionella frågor, till exempel våld mot kvinnor med funktionsnedsättning, kvinnor som hör till sexuella minoriteter och könsminoriteter eller invandrarkvinnor.

I begäran om utlåtande fanns en uttrycklig fråga om rapportörens rätt att få information. Enligt det utkast till proposition som var på remiss skulle rapportören inte ha någon sådan rätt att få information som åsidosätter sekretessbestämmelserna. Av remissinstanserna ansåg 16 att de föreslagna rättigheterna att få information inte var tillräckliga, utan att uppgiften som rapportör förutsätter en rätt att få sekretessbelagd information. Dessutom ansåg två remissinstanser att rapportören skulle kunna behöva en omfattande rätt att få information. Sju remissinstanser ansåg att de föreslagna rättigheterna att få information var tillräckliga.

Rapportören ansågs behöva sekretessbelagd information exempelvis ur systemet för uppföljning av brott mot liv, ur polisens, åklagarens och domstolarnas handlingar och ur handlingar inom social- och hälsovården. Behovet av sekretessbelagd information kopplades i utlåtandena till rapportörens uppgifter att bevaka och utvärdera den offentliga maktens och i synnerhet polisens, åklagarnas och domstolarnas verksamhet, iakttagandet av internationella förpliktelser, offrens rättsskydd och de tjänster som erbjuds offren. Frågor där sekretessbelagd information särskilt behövs är enligt utlåtandena bland annat våld i hemmet, sexualbrott, våld mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning, situationer med upprepat våld, brott mot liv, användning av medling, ställningen för barn som blivit vittnen till våld, ställningen för minderåriga offer, riskbedömning, tjänster till offer och användningen av tjänsterna samt praxis för fortsatt uppehållstillstånd för offer för våld i parförhållanden i enlighet med 54 § 7 mom. i utlänningslagen (301/2004).

Flera remissinstanser uppmärksammade i sina utlåtanden frågan hur uppgiften som rapportör förhåller sig till kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet och till Istanbulkonventionen. En del av remissinstanserna ansåg att det föreslagna förhållandet mellan rapportören och kommissionen och uppgiftsfördelningen mellan dessa aktörer var oklart eller att det fanns skäl att förtydliga det inbördes förhållandet mellan aktörerna vid den fortsatta beredningen.

Flera remissinstanser uppmärksammade också det föreslagna sättet att administrativt organisera uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. En del av remissinstanserna föreslog att uppgiften i stället för diskrimineringsombudsmannen skulle anförtros någon annan aktör. Förslagen gällde jämställdhetsombudsmannen, Människorättscentret och Europeiska institutet för kriminalpolitik. Två remissinstanser föreslog att rapportören om våld mot kvinnor skulle vara en separat myndighet, helt och hållet åtskild från andra myndigheter. Två remissinstanser ansåg att det inte lämpar sig för diskrimineringsombudsmannen att rapportera om enbart våld mot kvinnor, men nog att rapportera om alla typer av våld. Flera instanser ansåg att motiveringarna till placeringen bör kompletteras vid den fortsatta beredningen.

Ett flertal remissinstanser konstaterade att det bör reserveras tillräckliga resurser för skötseln av rapportörens uppgifter. En del av remissinstanserna meddelade också att de anser att det föreslagna anslaget är otillräckligt. En del av remissinstanserna fäste också uppmärksamhet vid de specialkunskaper som uppgiften som rapportör förutsätter. I utlåtandena ansågs det att rapportören bör ha specialkunskaper om våld mot kvinnor, om våldets särdrag, om juridiska och sociala frågor i anslutning till våldet, om våld och hot om våld som olika grupper drabbas av, om särdragen hos behovet av stöd, om servicesystemet och dess funktion, om tväradministrativt samarbete i anslutning till främjande av säkerheten, om internationella förpliktelser och om samarbete och ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

Remissinstanserna framförde dessutom anmärkningar bland annat om motiveringarna till propositionen i fråga om lagstiftningen, internationella konventioner om mänskliga rättigheter och praxis i olika länder. Kommentarer framfördes också om hur den lokala nivån bör beaktas i rapportörens arbete.

På basis av remissvaren ändrades propositionen så att diskrimineringsombudsmannen ges större rätt att få information för skötseln av uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Rapportörens arbetsbeskrivning utvidgades så att den utöver våld mot kvinnor även omfattar alla former av våld i hemmet, oberoende av mot vem det riktas. Detta är förenligt med att Finland tillämpar Istanbulkonventionen också på män och pojkar som utsätts för våld i hemmet. I propositionen preciserades också förhållandet mellan diskrimineringsombudsmannen och kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Även specialmotiveringen i fråga om rapportörens arbetsbeskrivning preciserades. Det anses fortfarande motiverat att placera uppgiften vid diskrimineringsombudsmannens byrå, varför propositionen inte har ändrats till denna del. På basis av remissvaren preciserades dock motiveringarna till placeringen av uppgiften som rapportör.

Utlåtande om propositionsutkastet begärdes dessutom separat av dataombudsmannen. I sitt utlåtande fäste dataombudsmannen uppmärksamhet vid diskrimineringsombudsmannens rätt att få information. Dataombudsmannen hänvisade till specialmotiveringen, enligt vilken diskrimineringsombudsmannens rätt att behandla personuppgifter skulle grundar sig på artikel 6.1 c (behandlingen behövs för att fullgöra en lagstadgad förpliktelse) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (*allmän dataskyddsförordning*). Dataombudsmannen konstaterade att rätten att behandla personuppgifter enligt de föreslagna bestämmelserna verkar vara bunden till de uppgifter som föreskrivs för diskrimineringsombudsmannen i lag och att bestämmelserna medger handlingsutrymme till exempel i fråga om vilken typ av behandling av personuppgifter som krävs för att de föreskrivna uppgifterna ska kunna skötas i varje enskilt fall, utan att det i bestämmelserna uttryckligen hänvisas till behandlingens art och syfte. Därför ansåg dataombudsmannen att artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen (behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning) eventuellt lämpar sig bättre än den föreslagna artikel 6.1 c som rättslig grund för den föreslagna behandlingen av personuppgifter. På basis av utlåtandet har specialmotiveringen ändrats i fråga om den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter.

7 Specialmotivering

3 §. *Uppgifter.* Det föreslås att det inledande stycket i 3 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen ändras så att det konstateras att diskrimineringsombudsmannen också ska vara rapportör om våld mot kvinnor. Vidare föreslås det att till 1 mom. fogas en ny 7 punkt, enligt vilken diskrimineringsombudsmannen för skötseln av sina uppgifter ska bevaka och utvärdera våld mot kvinnor och våld i hemmet samt, vid sidan av kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, på det sätt som avses i artikel 10 i Istanbulkonventionen bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av Istanbulkonventionen.

I egenskap av rapportör om våld mot kvinnor ska diskrimineringsombudsmannen bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet, ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är, bevaka hur internationella förpliktelser fullgörs samt bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Till rapportörens centrala uppgifter hör att ta initiativ som baserar sig på information som inhämtats inom ramen för bevakningen samt att ge utlåtanden och råd. Diskrimineringsombudsmannen kan exempelvis ge rekommendationer om åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet, för att tillgodose offrens rättigheter och för att utveckla lagstiftning och praxis. Utlåtanden och råd kan ges bland annat till myndigheter och samhälleliga beslutsfattare

på både nationell och regional nivå. Diskrimineringsombudsmannen kan lyfta fram utvecklingsobjekt som observerats och ge rekommendationer och råd till aktörer som sköter uppgifter i anslutning till våld mot kvinnor och våld i hemmet.

I egenskap av rapportör om våld mot kvinnor behandlar diskrimineringsombudsmannen inte klagomål och ger inte heller rättshjälp i enskilda fall. Om rapportören kontaktas i ett ärende som hör till en annan myndighet, ska rapportören hänvisa till eller överföra ärendet till den behöriga myndigheten i enlighet med 8 och 21 § i förvaltningslagen (434/2003). Diskrimineringsombudsmannen kan dock enligt egen prövning ge också enskilda personer råd.

Centrala internationella förpliktelser som diskrimineringsombudsmannen ska bevaka är bland annat skyldigheterna enligt Istanbulkonventionen och CEDAW-konventionen. Konventionerna förpliktar staten inte bara att inte medverka till våldshandlingar, utan även att förebygga och utreda våld som begås av privata aktörer, bestraffa dem som begår våldet och gottgöra våldshandlingar. Konventionerna förutsätter också att staten ordnar stödtjänster för våldsoffer.

Diskrimineringsombudsmannen ska bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet. I detta syfte ska diskrimineringsombudsmannen samla in och sammanställa information om våld mot kvinnor och våld i hemmet och om fenomen i anslutning till detta. Bevakningen kan ske både på en allmännare och på en mer detaljerad nivå och omfatta många olika frågor. Diskrimineringsombudsmannen kan till exempel enligt egen prövning genomföra tematiska utredningar för att samla information om våld mot kvinnor och våld i hemmet. Ombudsmannen kan utnyttja denna information exempelvis för att ta initiativ till att utveckla praxis eller lagstiftning.

Det är viktigt att diskrimineringsombudsmannen i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor samarbetar med myndigheter och andra aktörer, inklusive organisationer. En viktig samarbetspartner är kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Det är också viktigt att diskrimineringsombudsmannen håller kontakt med aktörer i andra länder och med internationella aktörer.

Diskrimineringsombudsmannen ska ha ett övergripande förhållningssätt till våld mot kvinnor och våld i hemmet som omfattar bland annat förebyggande av våld, offrens rättigheter och realisering av straffansvaret. Bevakningen behöver inte begränsas till gärningsmannen och offret, utan kan också omfatta till exempel ställningen för barn som bevittnat våld. Diskrimineringsombudsmannen ska i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor själv fastställa prioriteringarna i sin verksamhet.

Det är viktigt att rapportören i sin verksamhet beaktar de könsrelaterade skillnaderna i våldet. Detta gör det möjligt att bevaka våldet mot kvinnor som helhet och att beakta de strukturella problem som ligger bakom våldet mot kvinnor och de kvinnliga offrens särskilda behov.

Rapportören kan också granska våldet ur ett intersektionellt perspektiv, det vill säga med beaktande av inte bara kön, utan också andra personliga egenskaper. Detta är viktigt, eftersom kvinnor utsätts för våld på mycket olika sätt. Utöver könet påverkar också andra omständigheter som gäller personen till exempel hurdant behov av stöd och tjänster våldsoffren har. Rapportören kan således bevaka exempelvis våld mot kvinnor med funktionsnedsättning, invandrarkvinnor samt kvinnor som hör till olika minoriteter. Rapportörens uppgifter omfattar också våld mot flickor under 18 år och mot kvinnor som hör till könsminoriteter.

När det gäller våld i hemmet hör det till diskrimineringsombudsmannens behörighet att granska allt våld i hemmet, oberoende av vem som utsätts för våldet. Det hör alltså till rapportörens arbetsbeskrivning att granska också exempelvis våld i hemmet som riktas mot män och pojkar.

Detta är motiverat eftersom Finland tillämpar Istanbulkonventionen också på män och pojkar som utsätts för våld i hemmet. Också i fråga om våld i hemmet är det ändå viktigt att rapportören i enlighet med Istanbulkonventionen beaktar de könsrelaterade skillnaderna i våldet.

Diskrimineringsombudsmannen kan i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor bevaka alla former av våld mot kvinnor, såsom våld i nära relationer och i hemmet, sexuellt våld, hedersrelaterat våld, kvinnlig könsstympning, trakasserier, sexuellt utnyttjande, könsrelaterad hatretorik, digitalt våld och digitala trakasserier samt våld och trakasserier i arbetslivet. Våld mot kvinnor är ett föränderligt fenomen, och nya former av våld kan uppkomma efter det att lagen har skrivits. Därför är det ändamålsenligt att uppgiften som rapportör omfattar våld mot kvinnor på ett omfattande och flexibelt sätt.

Avsikten är inte att binda uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor exempelvis till definitionen av våld mot kvinnor eller våld i hemmet i ett visst internationellt fördrag. Internationella fördrag och tolkningspraxis ger dock riktlinjer för definitionen av begreppen i rapportörens arbetsbeskrivning. Rapportörens uppgift omfattar således bland annat våld mot kvinnor enligt den definition CEDAW-kommittén har tillämpat vid tolkningen av förpliktelserna enligt CEDAW-konventionen och enligt definitionen i Istanbulkonventionen. På motsvarande sätt ska våld i hemmet omfatta bland annat de former av våld som ingår i definitionen av våld i hemmet i Istanbulkonventionen.

Enligt CEDAW-kommitténs definition är våld mot kvinnor sådant våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller våld som i oproportionerlig grad riktar sig mot kvinnor. Våldet kan innefatta gärningar som orsakar fysisk, psykisk eller sexuell skada eller fysiskt, psykiskt eller sexuellt lidande, hot om sådana gärningar, tvång och andra begränsningar av friheten.

Enligt Istanbulkonventionen avses med våld mot kvinnor ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avses varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang. I Istanbulkonventionen definieras också könsrelaterat våld mot kvinnor, vilket avser våld som riktas mot en kvinna på grund av att hon är kvinna eller som drabbar kvinnor oproportionerligt.

Enligt Istanbulkonventionen avses med våld i hemmet varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner, oavsett om förövaren delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte.

Vissa former av människohandel, såsom tvångsäktenskap och människohandel för sexuellt utnyttjande, har beröringspunkter med våld mot kvinnor, och människohandel kan vara förknippad med våld mot kvinnor. Också bevakningen av sådant våld hör till uppgifterna för rapportören om våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannen kan själv avgöra hur ombudsmannens uppgift som nationell rapportör om människohandel samordnas med uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor.

Diskrimineringsombudsmannen ska i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor också bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av Istanbulkonventionen i enlighet med artikel 10 i konventionen. Den bevakning som avses i artikel 10 i Istanbulkonventionen omfattar på vilket sätt och hur effektivt politiken

och åtgärderna har genomförts. Utvärderingen av politiken och åtgärderna omfattar i sin tur vetenskaplig utvärdering av politiken och åtgärderna för att bedöma om politiken eller åtgärden svarar mot offrens behov och om den uppfyller sitt syfte samt för att upptäcka oavsiktliga konsekvenser. Utvärderingen förutsätter ett starkt informationsunderlag.

Samordningsorgan enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen är i Finland kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Enligt statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet har kommissionen till uppgift bland annat att svara för samordningen, bevakningen och konsekvensbedömningen av de åtgärder som krävs för genomförande av Istanbulkonventionen. Avsikten är inte att dessa uppgifter ska överföras från kommissionen i och med att uppgiften som rapportör inrättas. Diskrimineringsombudsmannen ska således i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor vid sidan av kommissionen sörja för bevakningen och utvärderingen av politiken och åtgärderna i enlighet med artikel 10 i Istanbulkonventionen.

Kommissionens uppgifter enligt förordningen omfattar att utarbeta en plan för genomförande av Istanbulkonventionen som ska godkännas av statsrådet. Kommissionen ska också bland annat samordna, bevaka och bedöma de åtgärder som krävs för genomförandet av konventionen samt samordna den insamling av uppgifter som avses i artikel 11 i Istanbulkonventionen och analysera och lämna information om resultaten. Kommissionen har skött bevakningen i enlighet med artikel 10 i Istanbulkonventionen framför allt genom att följa sin plan för genomförande av Istanbulkonventionen och bevaka genomförandet av åtgärderna i planen. Kommissionen har också bevakat åtgärdsplaner som utarbetats av andra aktörer, såsom programmet för bekämpning av våld mot kvinnor 2020–2023, som utarbetats vid justitieministeriet (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:1). Kommissionen har utfört utvärderingsuppdraget enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen genom att utvärdera åtgärderna i sin plan för genomförande av Istanbulkonventionen och deras effekter.

Kommissionen och diskrimineringsombudsmannen ska sköta sina uppgifter enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen självständigt i förhållande till varandra. Vardera fattar således själv beslut om skötseln och avgränsningen av sina uppgifter. Vid bedömningen av hur det är ändamålsenligt att sköta uppgifterna enligt Istanbulkonventionen är det ändå viktigt att diskrimineringsombudsmannen också beaktar kommissionens uppgifter.

Det är inte ändamålsenligt att diskrimineringsombudsmannen utför bevakningen och utvärderingen enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen på precis samma sätt som kommissionen. Det är exempelvis inte ändamålsenligt att diskrimineringsombudsmannen i detalj bevakar genomförandet av alla åtgärder i planen för genomförande av Istanbulkonventionen. Diskrimineringsombudsmannen kan däremot tillföra mervärde till bevakningen och utvärderingen av åtgärder till exempel genom att granska helheten och omfattningen av åtgärderna och planerna. Diskrimineringsombudsmannen kan till exempel på allmän nivå bevaka hur genomförandet av åtgärderna framskrider och göra iakttagelser om huruvida genomförandet av åtgärderna har fördröjts. Diskrimineringsombudsmannen kan också bedöma om några centrala åtgärder saknas i handlingsplaner och planer för genomförande eller om de åtgärder som inkluderats i programmen och planerna verkar effektiva och ändamålsenliga. Diskrimineringsombudsmannen kan i egenskap av självständig och oberoende aktör också bevaka och utvärdera planer och enskilda åtgärder ur ett annat perspektiv än de myndigheter som svarar för beredningen av planerna eller genomförandet av åtgärderna. Diskrimineringsombudsmannen kan till exempel genom utredningar bedöma enskilda åtgärder och huruvida de tryggar våldsoffrens rättigheter. På detta sätt kompletterar diskrimineringsombudsmannens uppgift som rapportör om våld mot kvinnor kommissionens uppgift enligt artikel 10 i Istanbulkonventionen.

Med beaktande av de synpunkter som GREVIO hittills har framfört ska de rekommendationer och synpunkter i fråga om tolkningen av artikel 10 som utfärdats av den internationella övervakningsmekanismen enligt Istanbulkonventionen beaktas vid utvecklingen av uppgiften som rapportör.

4 §. *Rätt att få information.* Det föreslås att det till 4 § fogas ett nytt 3 mom. där det föreskrivs om diskrimineringsombudsmannens rätt att få information i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor.

Diskrimineringsombudsmannen ska ha rätt att trots sekretessbestämmelserna av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av producenter av skyddshemstjänster få den information som är nödvändig för bevakningen av våld mot kvinnor och våld i hemmet, för bevakningen av hur de människorättsförpliktelser som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet uppfylls och av hur verkningsfull lagstiftningen är och för bevakningen och utvärderingen av åtgärderna och politiken mot våld mot kvinnor och våld i hemmet. Diskrimineringsombudsmannen ska ha rätt att få informationen avgiftsfritt.

Diskrimineringsombudsmannen ska ha rätt att få information av myndigheter och av andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Myndigheterna är centrala informationskällor såväl med tanke på åtgärder för att förebygga och bekämpa våld som med tanke på till exempel straffprocessen, våldsoffrens tillgång till tjänster och tryggandet av rättssäkerheten. Möjligheten att få information av myndigheter är viktig också för att man ska kunna bedöma hur det allmänna har fullgjort Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter. Centrala myndigheter som diskrimineringsombudsmannen kan få information av är bland andra förundersökningsmyndigheterna, åklagarna, domstolarna, Migrationsverket och de kommunala socialmyndigheterna. Också olika tillsynsmyndigheter kan vara viktiga informationskällor. Eftersom situationen med våld mot kvinnor och våld i hemmet är av mycket varierande slag och de problem som uppstår kan framkomma i samband med många olika myndigheters uppgifter, är det inte ändamålsenligt att begränsa rätten att få information till endast vissa myndigheter.

Dessutom ska diskrimineringsombudsmannen i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor ha rätt få information också av sådana producenter av skyddshemstjänster som avses i lagen om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (1354/2014). Skyddshemstjänster avser enligt den lagen omedelbar krishjälp, skyddat boende dygnet runt samt psykosocialt stöd, rådgivning och vägledning som skyddshemmet i akuta situationer erbjuder dem som har blivit utsatta för våld i nära relationer eller som lever under hot om sådant våld. Producenterna av skyddshemstjänster är centrala när det gäller tryggandet av rättigheterna för offer för våld i nära relationer, och därför är det viktigt att diskrimineringsombudsmannen kan få information också av producenter av skyddshemstjänster. Skyddshemstjänster produceras också av flera privata aktörer, såsom organisationer, och därför behöver rätten att få information omfatta inte bara myndigheter utan också privata producenter av skyddshemstjänster.

I momentet finns en förteckning över rapportörens uppgifter för vilka det bedöms vara nödvändigt att diskrimineringsombudsmannen får också sekretessbelagd information. Det är fråga om bevakning och utvärdering av olika aspekter av våld mot kvinnor och våld i hemmet, som förutsätter att information inhämtas från olika källor och analyseras. Den information som inhämtas i samband med bevakningen och utvärderingen är också viktig för att diskrimineringsombudsmannen ska kunna ta initiativ och ge rekommendationer baserat på information.

Diskrimineringsombudsmannen har rätt till vissa typer av sekretessbelagd information också i sin uppgift som nationell rapportör om människohandel. Den omfattande rätten att få information har varit viktig för att ombudsmannen ska kunna sköta sin uppgift som rapportör om människohandel med framgång.

Enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*, är bland annat sådana myndighetshandlingar sekretessbelagda vilka innehåller information om den socialvårdsservice en person har fått, om personliga egenskaper, såsom funktionsnedsättning, hälsotillstånd eller sexuell läggning, eller om en persons familjeliv. Dessutom kan bland annat förundersökningsmaterial vara sekretessbelagt på grund av känsliga uppgifter om privatlivet, även efter det att de annars blivit offentliga. Enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) är en rättegångshandling sekretessbelagd till den del den innehåller bland annat känsliga uppgifter om omständigheter som har samband med någons privatliv, hälsotillstånd eller handikapp eller med socialvård som personen erhållit.

För att kunna ge akt på hur verkningsfull lagstiftningen är och hur straffansvaret realiseras samt hur våldsoffrens rättigheter tillgodoses behöver diskrimineringsombudsmannen omfattande information bland annat om förundersökning av våldsbrott och om behandling av brott hos åklagare och domstolar. Tillgång till sekretessbelagd information om förundersökning, åtalsprövning och domar kan vara av vikt exempelvis i samband med sexualbrott eller andra sådana brott som är förenade med känsliga uppgifter om privatlivet eller familjelivet. Diskrimineringsombudsmannen kan också behöva sekretessbelagd information från Migrationsverket, till exempel för att granska hur våld mot kvinnor eller våld i hemmet beaktas vid beviljande av uppehållstillstånd eller internationellt skydd.

För att till exempel kunna bedöma om våldsoffren får de tjänster de behöver, kan diskrimineringsombudsmannen behöva få sådan information av kommuner och producenter av skyddshemstjänster som gäller bland annat det uppskattade behovet av tjänster för ett våldsoffer och de tjänster som beviljats offret.

Vid behandlingen av sekretessbelagda handlingar ska sekretessplikten och tystnadsplikten för diskrimineringsombudsmannen och för personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå beaktas. Omfattande bestämmelser om dessa plikter finns i offentlighetslagen.

Bestämmelser om behandling av personuppgifter och bland annat om åtgärder som behövs för att tillgodose den registrerades rättigheter finns i den allmänna dataskyddsförordningen och i dataskyddslagen (1050/2018), som kompletterar och preciserar förordningen. De skyldigheter i fråga om bland annat behandling av personuppgifter som hänför sig till uppgifterna för rapportören om våld mot kvinnor gäller redan nu diskrimineringsombudsmannen och dennes personal.

Diskrimineringsombudsmannen kommer att behöva behandla personuppgifter i anslutning till uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannens rätt att behandla personuppgifter i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor grundar sig på artikel 6.1 e i den allmänna dataskyddsförordningen (behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning). Diskrimineringsombudsmannen ges i och med den föreslagna lagen i uppgift att vara rapportör om våld mot kvinnor, och behandling av personuppgifter behövs för skötseln av denna uppgift.

Personuppgifter kan ingå till exempel i handlingar inom socialvården, i förundersökningsmaterial, i domar och i andra myndighetshandlingar. En del av personuppgifterna hör till sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsför-

ordningen. Sådana personuppgifter är bland annat uppgifter om en persons hälsa, ursprung, sexualliv eller sexuella läggning. Enligt artikel 9.1 ska behandling av sådana personuppgifter vara förbjuden. Enligt artikel 9.2 g är behandlingen tillåten, om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i dataskyddslagen tillämpas artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen inte på sådan behandling av uppgifter som regleras i lag eller som föranleds av en uppgift som direkt har ålagts den personuppgiftsansvarige i lag. I 6 § 2 mom. föreskrivs det om lämpliga och särskilda åtgärder för att skydda den registrerades grundläggande fri- och rättigheter och intressen. Diskrimineringsombudsmannen ska behandla personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter i anslutning till sin lagstadgade uppgift som rapportör om våld mot kvinnor. Således är det också förenligt med den allmänna dataskyddsförordningen att ombudsmannens i sin uppgift som rapportören om våld mot kvinnor behandlar sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i förordningen.

Bestämmelsen om rätten att få information kompletteras i fråga om uppgiften som rapportör om våld mot kvinnor också av diskrimineringsombudsmannens rätt enligt 5 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen att få redogörelser som behövs för ombudsmannens uppgifter.

8 §. *Berättelser.* Det föreslås att 8 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen ändras så att det till momentet fogas ett omnämnande av att diskrimineringsombudsmannen i sin årliga berättelse till statsrådet också behandlar våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa dessa former av våld.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att det där konstateras att diskrimineringsombudsmannen i sin berättelse till riksdagen också behandlar våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa dess former av våld.

Med hjälp av berättelserna kan diskrimineringsombudsmannen informera statsrådet och riksdagen direkt om sina observationer i samband med bevakning och utvärdering. Detta gör det möjligt att effektivt ingripa i problempunkter.

De avsnitt i diskrimineringsombudsmannens berättelser till statsrådet och riksdagen som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet ska till omfattning och detaljnivå motsvara de avsnitt som gäller människohandel.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Bestämmelser om uppgifterna för kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet finns i statsrådets förordning om kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet. Förordningen har utfärdats med stöd av 119 § 2 mom. i grundlagen. Förordningen behöver med anledning av de nu föreslagna bestämmelserna ändras så att det av den framgår att också diskrimineringsombudsmannen vid sidan av kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet bevakar och utvärderar den politik och de åtgärder som krävs för genomförandet av Istanbulkonventionen.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

10 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

När det gäller anslaget för 2022 anvisas det i statsbudgeten under moment 25.01.03 (Omkostnader för myndigheter som verkar i anslutning till justitieministeriet) ett anslag på 200 000 euro som ska täcka de kostnader som diskrimineringsombudsmannen föranleds av uppgiften som rapportör. Det är fråga om en bestående uppgift för vilken det har reserverats anslag i planen för de offentliga finanserna 2020–2023 av den 7 oktober 2019.

De kostnader som propositionen bedöms föranleda täcks inom den nuvarande ramanslagsnivån. Eventuella tilläggsresurser och allokeringen av anslaget fastställs i sedvanlig ordning genom beslut om statsbudgeten.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den information som samlas in och produceras av rapportören om våld mot kvinnor kan utnyttjas i arbetet mot våld mot kvinnor och våld i hemmet samt för att tillgodose våldsoffrens rättigheter och utveckla tjänster avsedda för offren. Propositionen främjar således det allmännas möjligheter att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rätten till liv, personlig frihet, integritet och trygghet enligt 7 § i grundlagen och skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Genom propositionen främjas också faktisk jämlikhet och jämställdhet mellan könen i enlighet med 6 § i grundlagen. Propositionen är viktig också med tanke på skyldigheten att ordna tillräckliga social- och hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen.

Det föreslås ingen ändring i de uppgifter inom laglighetskontroll eller de befogenheter som justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har enligt 10 kap. i grundlagen.

Grundlagens 10 § 1 mom. är av betydelse med tanke på propositionen också när det gäller diskrimineringsombudsmannens föreslagna rätt att få information, som åsidosätter sekretessbestämmelserna. Regleringen i grundlagen gör det möjligt att genom en vanlig lag i viss mån inskränka skyddet för privatlivet och för personuppgifter, om lagen tar tillbörlig hänsyn till de villkor som i normala fall gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 23/2006 rd, s. 2, GrUU 19/2008 rd, s. 2 och GrUU 62/2010 rd, s. 3). Enligt grundlagsutskottets praxis handlar den rätt att få information som går före sekretessbestämmelserna i sista hand om att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller den myndighet som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att en enskild begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Grundlagsutskottet har ansett att denna möjlighet är viktig när det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (GrUU 15/2018 rd, s. 39 och GrUU 17/2016 rd, s. 6).

Vid bedömningen av bestämmelser om myndigheternas rätt till information har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis fäst vikt vid vad och vem den information gäller som myndigheten

ska få tillgång till och vid att rätten att få information är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 23/2006 rd, s. 3-4 och GrUU 15/2018 rd, s. 39). I utskottets praxis har rätten att få uppgifter kunnat gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om man i lagen har strävat efter en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om det inte är möjligt att i lag ge en uttömmande förteckning över det informationsinnehåll som behövs, ska bestämmelserna innehålla ett krav på att uppgifterna är nödvändiga för ett visst syfte. Mycket vaga och ospecificerade rättigheter att få information är med beaktande av grundlagen ändå inte möjliga ens när de är bundna till ett krav på nödvändighet (GrUU 7a/2000 rd, s. 2–3, GrUU 14/2002 rd, s. 2 och GrUU 59/2010 rd, s. 4). Utskottet har vid bedömningen av föreslagna bestämmelsers exakthet och noggranna avgränsning också fäst vikt vid om de uppgifter som lämnas ut är känsliga uppgifter, och utskottet har vid behov förutsatt att bestämmelserna preciseras (GrUU 38/2016 rd, s. 3 och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Grundlagsutskottet konstaterade bland annat i sitt utlåtande om propositionen med förslag till lag om säkerhetsutredning av olyckor att säkerhetsutredning av olyckor handlar om verksamhet där det är svårt att på förhand avgöra från vilken myndighet uppgifter kan behövas och med vilket innehåll. Enligt grundlagsutskottet strider en till nödvändighetskriteriet kopplad något generös rätt att få uppgifter enligt den då föreslagna lagstiftningen inte mot grundlagen, särskilt när kretsen av dem som får uppgifter är mycket snäv och syftet för vilket uppgifterna ges är tämligen smalt. Utskottet ansåg trots allt att 20 § 1 mom. 5 punkten i lagen om säkerhetsutredningar behövde preciseras antingen med exempel på tänkbart innehåll i de avsedda uppgifterna eller så att man nämnder de omständigheter då det kan vara nödvändigt att få sekretessbelagda uppgifter. (GrUU 62/2010 rd, s. 4.) När grundlagsutskottet bedömde bestämmelserna om Folkpensionsanstaltens rätt att få information i förslaget till den så kallade valfrihetslagen ansåg utskottet att bestämmelserna måste preciseras åtminstone genom att det anges vilka av Folkpensionsanstaltens uppgifter som informationen kan vara nödvändig för (GrUU 15/2018 rd, s. 43).

De uppgifter som rapportören om våld mot kvinnor utför främjar tillgodoseendet av rättigheterna för offer för våld mot kvinnor och våld i hemmet och stöder det allmännas förutsättningar att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I rapportörens uppgifter är det viktigt att verksamheten grundar sig på information. Utan sådana rättigheter att få information som åsidosätter sekretessbestämmelserna kan diskrimineringsombudsmannen inte utföra sin uppgift i enlighet med lagförslaget. En sådan rätt att få information som åsidosätter sekretessbestämmelserna är således godtagbar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Diskrimineringsombudsmannens rätt att i egenskap av rapportör om våld mot kvinnor få sekretessbelagd information omfattar information från myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och från producenter av skyddshemstjänster. Innan ombudsmannen inleder sin uppgift som rapportör är det inte möjligt att fastställa vilket informationsinnehåll som behövs. Rätten att få information begränsas dock av att informationen ska vara nödvändig för vissa av rapportörens uppgifter.

Rätten att få information gäller endast diskrimineringsombudsmannen och dennes personal. Tillräckligt omfattande bestämmelser om sekretessplikten och tystnadsplikten för diskrimineringsombudsmannen och för personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå finns i offentlighetslagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) 3 § 1 mom. och 8 § och
fogas till 4 § ett nytt 3 mom. som följer:

3 §

Uppgifter

Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen (1325/2014) enligt vad som föreskrivs i den lagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Dessutom ska ombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel och rapportör om våld mot kvinnor. För skötseln av uppgifterna ska ombudsmannen

1) sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ,
2) ge råd och utlåtanden,
3) främja informationsverksamhet, fostran och utbildning,
4) delta i europeiskt och internationellt samarbete,
5) inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är,
6) bevaka fenomen som har samband med människohandel,
7) bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet samt, vid sidan av kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, på det sätt som avses i artikel 10 i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52 och 53/2015) bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av konventionen.

— —

4 §

Rätt att få information

— —

Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen dessutom rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av producenter av skyddshemstjänster enligt lagen om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (1354/2014) avgiftsfritt få den information som är nödvändig för bevakningen av våld mot kvinnor och våld i hemmet, för bevakningen av hur de människorättsförpliktelser som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet uppfylls och av hur verkningsfull lagstiftningen är samt för bevakningen och utvärderingen av politiken och åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet.

8 §

Berättelser

Diskrimineringsombudsmannen ska årligen ge statsrådet en berättelse om sin verksamhet. I berättelsen behandlas även människohandel och fenomen som har samband med människohandel. I berättelsen behandlas dessutom våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Diskrimineringsombudsmannen ska dessutom en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen som har samband med människohandel. Berättelsen ska dessutom behandla våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Diskrimineringsombudsmannen kan ge berättelsen tillsammans med jämställdhetsombudsmannen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 16 september 2021

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Bilaga
Parallelltext

Lag

om ändring av lagen om diskrimineringsombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) 3 § 1 mom. och 8 § och *fogas* till 4 § ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	3 §
Uppgifter	*Uppgifter*
Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen (1325/2014) enligt vad som föreskrivs i den lagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Dessutom ska ombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel. För skötseln av uppgifterna ska ombudsmannen	Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen (1325/2014) enligt vad som föreskrivs i den lagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Dessutom ska ombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel *och rapportör om våld mot kvinnor*. För skötseln av uppgifterna ska ombudsmannen
1) sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ,	1) sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ,
2) ge råd och utlåtanden,	2) ge råd och utlåtanden,
3) främja informationsverksamhet, fostran och utbildning,	3) främja informationsverksamhet, fostran och utbildning,
4) delta i europeiskt och internationellt samarbete,	4) delta i europeiskt och internationellt samarbete,
5) inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är,	5) inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är,
6) bevaka fenomen som har samband med människohandel.	6) bevaka fenomen som har samband med människohandel,
	7) bevaka våld mot kvinnor och våld i hemmet samt, vid sidan av kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, på det sätt som avses i artikel 10 i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 52 och 53/2015) bevaka och utvärdera politiken och åtgärderna för att förebygga och bekämpa alla de former av våld som omfattas av konventionen.

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §	4 §
Rätt att få information	*Rätt att få information*
Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, av utbildningsanordnare och läroanstalter och av dem som tillhandahåller varor eller tjänster avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina tillsynsuppgifter enligt diskrimineringslagen samt rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter enligt utlänningslagen (301/2004).	Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, av utbildningsanordnare och läroanstalter och av dem som tillhandahåller varor eller tjänster avgiftsfritt få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina tillsynsuppgifter enligt diskrimineringslagen samt rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter enligt utlänningslagen (301/2004).
Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen dessutom rätt att för verksamheten som nationell rapportör om människohandel få behövlig information av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av de serviceproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder enligt 33 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) eller som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel. Personuppgifter har ombudsmannen dock rätt att få endast om det är nödvändigt för de föreskrivna uppgifterna som rapportör.	Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen dessutom rätt att för verksamheten som nationell rapportör om människohandel få behövlig information av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av de serviceproducenter som deltar i tillhandahållandet av tjänster och stödåtgärder enligt 33 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) eller som får statsbidrag för verksamheten mot människohandel. Personuppgifter har ombudsmannen dock rätt att få endast om det är nödvändigt för de föreskrivna uppgifterna som rapportör.
	Trots sekretessbestämmelserna har diskrimineringsombudsmannen dessutom rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och av producenter av skyddshemstjänster enligt lagen om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (1354/2014) avgiftsfritt få den information som är nödvändig för bevakningen av våld mot kvinnor och våld i hemmet, för bevakningen av hur de människorättsförpliktelser som gäller våld mot kvinnor och våld i hemmet uppfylls och av hur verkningsfull lagstiftningen är samt för bevakningen och utvärderingen av politiken och åtgärderna mot våld mot kvinnor och våld i hemmet.

Gällande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §	8 §
Berättelser	*Berättelser*
Diskrimineringsombudsmannen ska årligen ge statsrådet en berättelse om sin verksamhet. I berättelsen behandlas även människohandel och fenomen som har samband med människohandel.	Diskrimineringsombudsmannen ska årligen ge statsrådet en berättelse om sin verksamhet. I berättelsen behandlas även människohandel och fenomen som har samband med människohandel. *I berättelsen behandlas dessutom våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.*
Diskrimineringsombudsmannen ska dessutom en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen som har samband med människohandel. Diskrimineringsombudsmannen kan ge berättelsen tillsammans med jämställdhetsombudsmannen.	Diskrimineringsombudsmannen ska dessutom en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen som har samband med människohandel. *Berättelsen ska dessutom behandla våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och politik för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och våld i hemmet.* Diskrimineringsombudsmannen kan ge berättelsen tillsammans med jämställdhetsombudsmannen.
	Denna lag träder i kraft den 20 .