

5.3.2021

EOAK/491/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) julkaistuu lausuntopyyntöön ja siinä esitettyihin alla oleviin kysymyksiin.

1. Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijalle mielestänne tarvetta?
2. Onko teillä huomioita koskien naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtäviä?
3. Esityksen mukaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olisi oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja. Ovatko esitetyt tiedonsaantioikeudet mielestänne riittäviä?
4. Jos katsotte, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja raportoijan tehtävän hoitamiseksi, mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?
5. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan muutettavaksi lakia yhdenvertaisuusvaltuutetusta siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin toimiminen naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

Esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävä. Raportoija seuraisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista sekä seuraisi ja arvioisi toimintaperiaatteita ja toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi laajasti yli sektoreiden rajojen.

Tehtävän hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu antaisi ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja ja voisi laatia ja teettää selvityksiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei raportoijan tehtävässä antaisi

oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisessä asiakastilanteessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toisi raportojana tekemiään havaintoja esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä käsitteisi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportojana yhdenvertaisuusvaltuutettu myös seuraisi ja arvioisi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen eli Istanbulin sopimuksen 10 artiklan mukaisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettuja toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita. Tässä tehtävässä yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi rinnakkain naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan toimikunnan (NAPE) kanssa.

1. Onko naisiin kohdistuvan väkivallan raportojalle tarvetta?

Pidän erittäin tarpeellisena sitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vastaista työtä tehdään Suomessa pitkäjänteisesti ja tehokkaasti. Tehtyjen toimenpiteiden arviointi ja niistä raportointi osana tätä työtä on tärkeää. Nyt luonnostellussa esityksessä raportojan tarvetta perustellaan etenkin Suomen ratifioiman Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 52 ja 53/2015; Istanbulin sopimus) 10 artiklan toimeenpanolla.

Arviointi ja raportointi Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Se, miten raportointi naisiin kohdistuvan väkivallan osalta toteutetaan, on viimekädessä poliittinen ratkaisu. Esitän seuraavassa oikeudellisia huomioita, jotka liittyvät Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon, ja jotka tulisi ottaa päätöksenteossa huomioon.

Istanbulin sopimuksen 10 artiklassa edellytetään, että sopimusosapuolet asettavat yhden tai useamman virallisen elimen vastaaman sellaisien toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi nostetaan esiin se, että tasa-arvovaltuutettu kiinnitti vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle huomiota siihen, että muun muassa Istanbulin sopimuksen toimeenpanon toimintaohjelma sivuuttaa kansallisen lainsäädännön kokonaistarkastelun ja soveltamiskäytännön arvioinnin naisiin kohdistuvan väkivallan torjumisen näkökulmasta (K 22/2018 vp, s. 107).

Luonnoksessa tuodaan esille myös se, että eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomusta eduskunnalle koskevassa mietinnössään pitävänsä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen toimeenpanon seurantaan tärkeänä. Valiokunta katsoi, että eduskunnan tulee saada säännöllisin väliajoin tietoa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden kansallisen

toimeenpanon etenemisestä sekä yhteensovittamiselimen laatimien toimenpiteiden toteutumisesta ja niiden vaikuttavuudesta. Valiokunnan näkemyksen mukaan on syytä selvittää, olisiko mahdollista nimetä riippumaton toimielin, jonka tehtävänä olisi seurata ja arvioida toimenpiteitä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemiseksi sekä antaa suosituksia toimenpiteiden kehittämiseksi ja väkivallan uhrien aseman ja oikeuksien parantamiseksi. (TyVM 16/2018 vp).

Eduskunta hyväksyi tasa-arvovaltuutetun vuoden 2018 kertomuksen johdosta kannanoton, jossa se edellytti, että valtioneuvosto selvittää muun muassa mahdollisuudet nimetä riippumaton toimielin Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon seurantaan ja arviointiin sekä tarvittaessa valmistelee siihen liittyvät lainsäädäntömuutokset (EK 49/2018 vp).

Myös Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa arvioiva naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä GREVIO on vuonna 2019 julkaisemassaan raportissa antanut Suomelle suosituksen (nro 35) sopimuksen toimeenpanoon ja sen arvioitiin liittyvien kansallisten rakenteiden kehittämiseksi.

Eduskunnan ja GREVION kannanotoissa on siis ollut kyse Istanbulin sopimuksen toimeenpanosta.

Istanbulin sopimuksen lähtökohtana on se, että naisiin kohdistuva väkivalta on yksi vakavimmista sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista Euroopassa, jota yhä peitellään, ja että perheväkivalta muun muassa lapsia, miehiä ja vanhuksia kohtaan on piilossa oleva ilmiö, jolta ei tule ummistaa silmiä.¹ Suomi on nimenomaisesti ilmoittanut soveltavansa sopimusta myös miehiin, naisiin ja lapsiin.²

GREVIO kiinnitti edellä mainitussa raportissaan huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen vuosien 2018–2021 toimeenpano-ohjelma on Suomessa kirjoitettu sukupuolineutraalisti eikä huomioi naisiin kohdistuvan väkivallan, mukaan lukien perheväkivallan, sukupuolittunutta luonnetta tai naisten erityisiä kokemuksia väkivallan uhreina. Tämän johdosta GREVIO ehdotti Suomelle sukupuolieriytynyttä lähestymistapaa sopimuksen toimeenpanoon (s. 7, 10–12). On kuitenkin syytä huomata, että GREVION suosituksessa toivotettiin tervetulleiksi myös lähisuhdeväkivallan poika- ja miesuhreille suunnatut erilaiset toimet.

Siten sellainen tulkinta, että GREVIO edellyttäisi raportojen toiminnan Suomessa keskittyvän *vain* naisiin kohdistuvaan väkivaltaan on mielestäni virheellinen. GREVION toivoma *sukupuolieriytynyt* raportointi edellyttää nähdäkseni raportointia sekä Istanbulin sopimuksen tarkoituksesta naisiin kohdistuvasta väkivallasta, että muusta perheväkivallasta, jonka uhreina voivat olla myös lapset tai miehet. Istanbulin sopimuksen soveltaminen vain naisiin kohdistuvaan väkivaltaan on

¹ Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence Istanbul, 11.V.2011, kohta 1.

² GREVIO Baseline Evaluation Report Finland, s 10.

periaatteessa mahdollista (Explanatory Report kohta 37), ja sopimuksen tarkoitus huomioiden sen toimeenpanossa tulee kuitenkin painottaa nimenomaan naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia ja niiden arviointia.

Yksinomaan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävän perustamiselle luonnoksessa ehdotetulla tavalla ei sinänsä ole Istanbulin sopimuksesta, tai muustakaan ihmisoikeussopimuksesta johtuvaa esitettä. Tehtävän rajaaminen yksinomaan naisiin kohdistuvaan väkivaltaan jättää kuitenkin avoimeksi sen, miten Suomi arvioi ja raportoi Istanbulin sopimuksen kattamista muista perheväkivallan muodoista.

Edellä sanottu huomioiden pitäisin perusteltuna, että raportoijan tehtävä kattaisi naisiin kohdistuvan väkivallan lisäksi perheväkivallan muutkin muodot, joiden ehkäisemiseen Suomi on Istanbulin sopimuksen ratifioinnin myötä sitoutunut.

Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta on vakava ja vahingollinen ilmiö myös lasten kannalta, silloinkin kun väkivalta ei välittömästi kohdistu lapsiin. Tehokas naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ turvaa myös lasten oikeuksien toteutumista. Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä sen lapsivaikutuksia.

Etenkin se, että raportoijan tehtävä ei kata perheväkivallan lapsiuhreja, näyttäytyy ongelmallisena myös kansainvälisen ihmisoikeussopimusjärjestelmän kokonaisuutta ajatellen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa, Euroopan Neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 17 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjassa kiinnitetään erityistä huomiota lasten suojeluun väkivallalta.

Vaikka lapsiasiavaltuutetun tehtäviin kuuluukin laajasti lainsäädännön ja yhteiskunnallisen päätöksenteon arviointi lapsen näkökulmasta ja lapsia koskevan tiedon välittäminen muun muassa eduskunnalle, ei lapsiasiavaltuutetun tehtävä kohdistu nimenomaan lasten kokemaan väkivaltaan, eikä lapsiasiavaltuutettu raportoi GREVIolle.

Huomion kiinnittäminen myös lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan olisi perustelua myös lapsilta itseltään saatujen tietojen valossa. Kouluterveyskyselyn mukaan suomalaisten lasten kokema fyysinen väkivalta vanhempien tai muiden lapsesta huolta pitävien aikuisten taholta on valitettavan yleistä, vaihdellen 7-13% välillä eri ikäluokissa. Lapset kokevat fyysistä väkivaltaa myös muiden perheenjäsenten taholta. Fyysisen väkivallan lisäksi lapset kokevat henkistä väkivaltaa.³

Totean, että laaja asiantuntijaryhmän ministeriöiden ja järjestöjen edustajien laatiman Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelman 2020–2025 tavoitteena on ehkäistä 0–17 vuotiaisiin lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa erilaisissa kasvu- ja toimintaympäristöissä.⁴ Toimenpidesuunnitelman seurannasta ja ohjaamisesta vastaa Terveysten ja

³ Kouluterveyskyselyn tilastoraportti 33/2019. Julkaistu: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/138562/Tilastoraportti_33_Kouluterveyskysely.pdf?sequence=2&isAllowed=y%C2%A0

⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:27. Julkaistu: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161899>

hyvinvoinnin laitoksen asettama ohjausryhmä. Eduskunnalle ja GRE-VIOlle raportoitavaa tietoa olisi siten helposti saatavilla, mikäli nyt perustettavan naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävää laajennettaisiin kattamaan lapsiin kohdistuva väkivalta.

Perheväkivallan kohteeksi joutuneiden miesten jättäminen pois raportoijan tehtävästä näyttäytyy mielestäni Istanbulin sopimusta ja GRE-VION suosituksia ajatellen myös ongelmalliselta. On kuitenkin tärkeää, ettei miesten kokemaa perheväkivaltaa sivuuteta.⁵ THL:n julkaisemien tietojen mukaan parisuhdeväkivallan kohteeksi joutuneiden määrässä ei juurikaan ole eroa naisten ja miesten välillä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella tapahtumakertoja on kuitenkin naisilla useampia ja naisiin kohdistuva väkivalta on sekä fyysisiltä että psyykkisiltä seurauksiltaan vakavampaa. Mielestäni on erittäin tärkeää, että näitä sukupuoleen liittyviä eroja lähisuhdeväkivallassa voidaan käsitellä erikseen, ja että naisiin kohdistuvan väkivallan erityispiirteet tunnustetaan ja tunnustetaan.

2. Huomioita naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävistä

Esityksen mukaan raportoijan tehtävänä olisi seurata naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja seurata ja arvioida toimenpiteitä ja toimintaperiaatteita naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, sekä seurata kansallisen lainsäädännön toimivuutta, naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumista ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista laajasti yli sektoreiden rajojen. Raportoija tekisi ehdotuksia ja suosituksia ja antaisi lausuntoja, toisi havaintojaan esiin yhteiskunnallisessa keskustelussa sekä raportoisi havainnoistaan suoraan päätöksentekijöille. Raportoija ei antaisi oikeudellista apua tai neuvontaa yksittäisissä tapauksissa. Raportoijan tehtävä täydentäisi olemassa olevia toimijoita ja viranomaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistoon esitetään perustettavaksi yksi uusi virka tehtävien hoitamiseksi.

Kuten edellä olen todennut, pidän raportoijalle kaavailtuja yleisiä seuranta- ja raportointitehtäviä tarpeellisina ja perusteltuina. Raportoijan tehtäväksi kaavailtu naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi vain yhden viran turvin herättää kysymyksen siitä, millä yksityiskohtaisuuden tasolla tehtävää on mahdollista toteuttaa.

Raportoijan toimivallan määrittelyn kannalta pitäisin myös hyvänä, että esityksessä vielä selvennettäisiin sitä, onko raportoijan tarkoitus antaa tehtäväksi määrättyjä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja valtioneuvoston ja eduskunnan ohella joillekin muille tahoille.

⁵ Miessakit ry:n Väkivaltaa Kokeneet Miehet -hankkeen kyselytutkimuksen mukaan väkivallan kohteeksi joutuminen aiheuttaa miehille monenlaisia haitallisia oireita. Kyselytutkimus toteutettiin vuonna 2017. Tutkimus julkaistu: https://www.miehsakit.fi/wp-content/uploads/2021/02/Vaiettu-va%CC%88kivalta_web.pdf

Luonnoksessa on jossain määrin käsitelty raportoijan yhteistyötä muiden tahojen kanssa. Tähän voitaisiin nähdäkseni kiinnittää enemmän huomiota ottaen huomioon sen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla ole tällä hetkellä erityistä osaamista naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisesta työstä. Naisiin kohdistuvan väkivallan, lapsiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan seuranta ja tutkimusta tehdään eri tavoilla. Etenkin Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Hyvinvoinnin tutkimuskeskuksen rooli on Istanbulin sopimuksen tarkoittaman väkivallan vastaisessa työssä nykyään keskeinen. Laitoksella on myös sellaista tieteelliseen tutkimukseen ja sen menetelmiin liittyvää laajaa ja monialaista osaamista, jota yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole.

3. Ovatko raportoijalle esitetyt tiedonsaantioikeudet riittäviä?

Luonnoksen mukaan raportoija ei tehtävien luonteen vuoksi tarvitsisi salassa pidettäviä tietoja. Naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana yhdenvertaisuusvaltuutettu ei käsitelisi yksittäisten henkilöiden yhteydenottoja eikä raportoijan tehtävään kuuluisi laillisuusvalvontaa. Myöskään selvitysten tekemiseksi raportoijan ei arvioida tarvitsevan salassa pidettävää tietoa.

Luonnoksen tiedonsaantioikeuksia käsittelevän kohdan perusteella raportoijan tehtäväksi asetettu naisiin kohdistuvan väkivallan uhrien oikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi tapahtuisi siis sellaisella yleisellä tasolla, ettei raportoijalla olisi tarvetta salassa pidettäviin tietoihin.

Pidän tiedonsaantioikeuksia esitettyyn tehtävään nähden riittävinä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle osoitettujen muiden tehtävien muodostaman kokonaisuuden kannalta olisi myös perusteltua, että tiedonsaantioikeudet olisivat yhdenmukaiseksi ihmiskaupparaportoijan vastaavien oikeuksien kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada kansallisena ihmiskaupparaportoijana toimimista varten salassapidettäviä tietoja ja myös henkilötietoja, mikäli se on välttämätöntä.

Mikäli tiedonsaantioikeudet eri tehtävissä ovat toisistaan poikkeavia, tulisi lakiehdotuksessa käsitellä myös sitä, miten varmistutaan siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun ihmiskaupparaportoijana saamia salassapidettäviä tietoja ei käytetä yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiessa naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijan tehtävässä.

4. Mitä tietoja ja miltä viranomaiselta tai muulta taholta yhdenvertaisuusvaltuutetun tulisi mielestänne saada? Entä mihin tarkoitukseen salassa pidettäviä tietoja tarvittaisiin?

-

5. Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esitykseen liittyvät perusoikeudet

Esityksen kohdassa 2.1. käsitellään esitykseen liittyviä perusoikeussäännöksiä ja kansallista lainsäädäntöä. Perustuslaista mainitaan yhdenvertaisuutta turvaava 6 §. Kun kuitenkin naiseen kohdistuvalla väkivallalla ja perheväkivallalla, ja niiden seurauksilla on ilmeiset liittymäkohdat myös ainakin perustuslain 7 §:ään (oikeus henkeen), 10 §:ään (oikeus yksityisyyteen), 19 §:ään (oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon) ja 21 §:ään (oikeusturva), ja kun esityksellä on tarkoitus perustuslain 22 §:n mukaisesti osaltaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, olisi ehdotusten merkitystä perusoikeuksien kannalta arvioitava laajemmin hallituksen esityksessä.

Pidän kansainvälisten ihmisoikeussopimusten käsittelyä esityksessä jossain määrin vaikeasti hahmottuvana. Tämä johtuu nähdäkseni siitä, että esityksen ihmisoikeuskytkösten esittely aloitetaan syrjinnän kieltämisestä koskevista määräyksistä. Olkoonkin että syrjintä liittyy olennaisesti naiseen kohdistuvaan väkivaltaan ilmiönä, ja voi liittyä laajemmin lähisuhdeväkivaltaan, väkivalta on sitä yleisempi perus- ja ihmisoikeuksien loukkaus, minkä vuoksi asiaan liittyvien ihmisoikeusvelvoitteiden esittämisjärjestystä tulisi vielä harkita.

Tehtävälle asetetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden vaatimus

Luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on perustaa itsenäinen ja riippumaton naiseen kohdistuvan väkivallan raportoinnin tehtävä, kuten GREVIO ensimmäisessä yleisessä toimintaraportissaan on esittänyt. Itsenäinen ja riippumaton taho turvaa GREVION mukaan sopimuksen noudattamiseksi tehtyjen toimenpiteiden arvioinnin puolueettomuuden.⁶

Luonnoksessa todetaan, että yhdenvertaisuusvaltuutettu toimisi raportoinnin tehtävässä itsenäisesti ja riippumattomasti. Valtuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ei arvioida tai perustella. Luonnoksessa esitetään, että yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee naiseen kohdistuvaa väkivaltaa kertomuksissaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä itsenäisyydellä ja riippumattomuudella viitataan usein YK:n yleiskokouksen hyväksymän päätöslauselman⁷ liitteissä nk. Pariisin periaatteissa kansallisille ihmisoikeusinstituutioille asetettuihin vaatimuksiin. Niissä edellytetään muun muassa, että kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on laajat kansallisella lailla määritellyt toimivaltuudet, ja että ne ovat mahdollisimman riippumattomia hallituksista. Itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimusta kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden osalta arvioidaan säännöllisesti kansainvälisessä vertaisarviointiprosessissa YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston avustuksella.

⁶ First general report on GREVIO's activities, April 2020.

⁷ United Nations General Assembly resolution 48/134

EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään puolestaan arvioinut unionin oikeudessa tarkoitettua, määrättyjä viranomaisia koskevaa itsenäisyysvaatimuksen sisältöä. Asiassa C-518/07 (EU:n komissio vs. Saksan liittotasavalta) EU-tuomioistuin totesi valtion valvonnan, olipa se minkä luonteista hyvänsä, mahdollistavan lähtökohtaisesti sen, että asianomaisen osavaltion hallitus tai tämän hallituksen alainen hallintoelin vaikuttaa suoraan tai välillisesti valvontaviranomaisen päätöksiin tai tarvittaessa kumoaa ja korvaa nämä päätökset (kohta 32). Tuomioistuin myös korosti, että pelkästään riski siitä, että valtion valvovat viranomaiset voivat vaikuttaa poliittisesti valvontaviranomaisten päätöksiin, riittää estämään sen, että viimeksi mainitut voisivat suorittaa tehtävänsä itsenäisesti (kohta 36).

En pidä tarpeellisena arvioida yhdenvertaisuusvaltuutetun itsenäisyyttä tai riippumattomuutta hallituksesta tässä yhteydessä enemmälti. Käsitykseni on, että itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta tässä esitysluonnoksessa yhtenä sijoitusvaihtoehtona ollut eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus olisi perustellumpi sijoitusvaihtoehto raportojalle kuin valtioneuvostoon nimitys- ja budjettivallan sekä vuosittaisen valtioneuvostolle annettavan kertomusmenettelyn kautta hallitukseen kytköksissä oleva yhdenvertaisuusvaltuutettu

Perustelut sijoituspaikasta

Luonnoksessa esiteltyjen sijoitusvaihtoehtojen, yhdenvertaisuusvaltuutetun, ja jo mainitun Ihmisoikeuskeskuksen ohella tasa-arvovaltuutettua ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) arviointi esitysluonnoksessa on jäänyt ohueksi.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun valikoitumista raportojan sijoituspaikaksi perustelee ennen kaikkea ihmiskaupparaportojan tehtävä ja kokemus raportoinnista. Totean, että raportointia eduskunnalle ja kansainvälisille ihmisoikeusvalvontaelimille tekevät myös tasa-arvovaltuutettu ja Ihmisoikeuskeskus. Koska raportojan tehtävään keskeisesti liittyy nais erityisyyttä ja sukupuoleen kytkeytyviä ilmiöitä olisi tehtävän antaminen tasa-arvovaltuutetulle ollut perusteltua.

Perus- ja ihmisoikeuksien suojelemiseen ja edistämiseen liittyvien erityisviranomaisten kenttä on jo varsin hajanainen. Eri toimijoiden erilaiset tehtävät ja toimivallat ovat vaikeasti hahmotettavissa. Käsitykseni on, että naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisen raportojan tehtävän osoittaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle lisää myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän pirstaleisuutta entisestään.

Nähdäkseni tulisikin vielä arvioida sekä raportojan tehtävän alaa että raportojan sijoituspaikkaa. Näillä on merkitystä myös siihen, hahmotaanko naisiin kohdistuvan väkivallan ja perhe-/lähisuhdeväkivallan vastaiset toimenpiteet yhdenvertaisuuskysymyksenä, tasa-arvokysymyksenä vai yleisenä perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymyksenä.

Mahdollisen sijoituspaikan osalta tuon vielä esille sen näkökohdan, että kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ovat viime vuosina olleet usean hallinnollisen selvityksen kohteena. Yhtenä keskeisenä havaintona on ollut jo edellä mainittu järjestelmän pirstaleisuus, ja vaikka rakenteita on osaltaan uudelleen järjestelty, järjestelmä rakentuu edelleenkin useiden varsin pienten, ja toimivallaltaan erilaisten toimijoiden varaan.⁸

Ihmisoikeuskeskusta perustettaessa oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen tavoitteena oli luoda sateenvarjonomainen instituutorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia silloisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön.⁹ Kansallisen ihmisoikeusinstituution yhteinen tehtävä edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisyleissopimusta, oikeusasiamiehen erityistehtävä YK:n kidutuksen vastaisena valvontaelimenä ja eduskunnan toivomuksesta oikeusasiamiehen erityistehtäväksi jo ennen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista asetettu lapsen oikeuksien valvonta ovat esimerkkejä sateenvarjonomaisen rakenteen toiminnasta.

Raportoijan sijoittamista Ihmisoikeuskeskukseen puoltaisi myös, että eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen valtuuskunnasta muodostuvalla eduskuntaan kytköksissä olevalla kansallisella ihmisoikeusinstituutiolla on kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä tunnustettu hallituksesta itsenäinen ja riippumaton asema. Hallituksen toimenpiteiden arviointi tulee tapahtua mahdollisimman etäällä hallitukselle kuuluvasta toimeenpanovallasta.

Ihmisoikeuskeskuksen valintaa raportoijan sijoituspaikaksi puoltaisi myös se, että keskuksen laaja, kaikki perus- ja ihmisoikeudet kattava toimivalta kattaisi naiseen kohdistuvan väkivallan raportoinnin rinnalla myös muut Istanbulin sopimuksen tarkoittamat väkivallan muodot. Toetaan vielä, että eduskunnan oikeusasiamiehen laaja toimivalta kattaa kaiken julkisen vallan käytön. Ihmisoikeuskeskuksen sijainti oikeusasiamiehen kansliassa mahdollistaa tiiviin yhteistyön oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kanssa

Mielestäni luonnoksen jatkovalmisteluissa olisi vielä syytä arvioida raportoijan sijoituspaikka uudelleen. Kiinnitän huomiota siihen, että raportoijalle osoitetut tehtävät olisivat samankaltaisia kuin Ihmisoikeuskeskukselle lailla määrätty tehtävät.

⁸ Oikeusministeriön selvityksessä perus- ja ihmisoikeustoimijoista (Selvityksiä ja ohjeita 35/2015) on laajasti käsitelty erityisvaltuutettujen tehtäviä ja esitetty havaintoja niiden toiminnasta sekä kehittämiskohteita. Oikeusministeriön arviomuistiossa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistämisestä (30.5.2016), on selostettu mainittuja kahta valtuutettua koskevaa lainsäädäntöä ja toimintaa sekä niiden mahdollisen yhdistämisen tavoitteita ja vaikutuksia Siirtämistä koskevista perusteluista ks. hallituksen esitys eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) täydentämisestä HE 111/2014 vp. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2019:11. Selvitys koski perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtäviä omaavien erityisvaltuutettujen ohella tiedusteluvalvontavaltuutettua, Euroopan kriminaalipolitiikan instituuttia (HEUNI) ja Onnettomuustutkintakeskusta.

⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta 205/2010 vp, s. 1.