



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite
STM 2783/2019

Asia

**KANSAINVÄLISEN TYÖJÄRJESTÖN ILO:N VÄKIVALLAN JA HÄIRINNÄN POISTAMISTA TYÖ-
ELÄMÄSSÄ KOSKEVAN YLEISSOPIMUKSEN (NRO 190) MAHDOLLINEN HYVÄKSYMINEEN JA
VOIMAANSAATTAMINEN**

Sosiaali ja terveysministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa kansainvälisen työjärjestön ILO:n väkivallan ja häirinnän poistamista työelämässä koskevan yleissopimuksen (nro 190) mahdollisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Ulkoministeriö pitää yleissopimuksen ratifiointia myönteisenä. Yleissopimuksen määräykset voidaan ottaa huomioon ulkoministeriön hallinnonalan toiminnassa ilman lainsäädäntömuutoksia tai muita erityisiä toimenpiteitä.

Työelämään liittyvä erimuotoinen väkivalta on vakava ihmisoikeusloukkaus. Se loukkaa ihmisarvoa sekä henkilöiden ruumiillista ja henkistä koskemattomuutta. Sukupuolittunut työväkivalta tuo esille naisten ja miesten eriarvoiset valtasuhteet ja lisää eriarvoisuutta työelämässä. Näin ollen ihmisoikeusperustaisuus olisi tullut kirjata – ainakin johdantoon ja erityisesti sopimustekstiin koko yleissopimuksen kattavasti – esimerkiksi muotoon ”väkivalta ja häirintä ihmisoikeusloukkauksena” (*violence and harassment as human rights violation*). Ulkoministeriö on kommentoinut em. ihmisoikeusperustaisuutta muun muassa 15.5.2018 ja 5.10.2018 päivätyissä lausunnoissaan (HEL7M1040-7 ja HEL7M1494-32).

Yleissopimuksen johdannossa todetaan kuitenkin väkivallan ja häirinnän työelämässä ainoastaan **voivan tarkoittaa** ihmisoikeusloukkausta seuraavasti:

”Recognizing that violence and harassment in the world of work can constitute a human rights violation or abuse, and that violence and harassment is a threat to equal opportunities, is unacceptable and incompatible with decent work... .”

Samassa johdantokappaleessa myös todetaan, että väkivalta ja häirintä eivät ole hyväksyttävää eivätkä ne sovi yhteen ihmisarvoisen työn kanssa (*”...unacceptable and incompatible with decent work...”*). Väkivallassa ja

häirinnässä on kyse ihmisoikeusloukkauksesta. Kyseistä johdantokappalletta voidaan siten pitää sävyltään vähättelevänä.

On tärkeää huomioida, että jo olemassa olevat kansainväliset ja alueelliset sopimukset kieltävät väkivallan ja häirinnän ihmisoikeusloukkauksena. Näitä ovat esimerkiksi yleissopimuksen johdannossakin mainitut kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67 ja 68/1986) ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016). Suomi on kaikkien edellä mainittujen sopimusten osapuoli.

Esimerkiksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea on naisiin kohdistuvaa sukupuolittunutta väkivaltaa koskevassa yleissuosituksessaan nro 35 (*General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19* (CEDAW/C/GC/35)) toistanut, että naisiin kohdistuva väkivalta on ihmisoikeusloukkaus (1 kappale) ja todennut naisiin kohdistuvan sukupuolittuneen väkivallan ulottuvan myös työpaikoille (20 ja 31 kappale).

Niin ikään taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) täytäntöönpanoa valvova TSS-komitea on muun muassa oikeudenmukaisia ja suosiollisia työolosuhteita (ja 7 artiklaa) koskevassa yleiskommentissaan nro 23 (2016) (*General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*) todennut oikeuden oikeudenmukaisiin ja suosiollisiin työolosuhteisiin olevan TSS-sopimuksen, alueellisten sopimusten sekä ILO:n sopimusten takaama oikeus (muun muassa 1 ja 5 kappale). Näihin työolosuhteisiin TSS-komitea katsoo kuuluvan TSS-sopimuksen 7 artiklan nojalla vapauden väkivallasta ja häirinnästä (6 kappale):

“Article 7 identifies a non-exhaustive list of fundamental elements to guarantee just and favourable conditions of work. The reference to the term “in particular” indicates that other elements, not explicitly referred to, are also relevant. In this context, the Committee has systematically underlined factors such as the following: prohibition of forced labour and social and economic exploitation of children and young persons; freedom from violence and harassment, including sexual harassment; and paid maternity, paternity and parental leave.”

Tämä vaikuttaisi olevan huomioitu yleissopimuksessa. On kuitenkin tärkeää huomata, että väkivalta ja häirintä on tässä rinnastettu. Väkivallan ohella häirintä on ihmisoikeusloukkaus. Häirinnällä voidaan loukata samanaikaisesti useita eri oikeuksia (kuten esimerkiksi oikeus terveyteen, työhön, koulutukseen, yksityisyyteen, osallistumiseen, fyysiseen turvallisuuteen).

Myös YK:n ohjaavissa periaatteissa liiketoiminnasta ja ihmisoikeuksista (UNPG) edellytetään yrityksille annettavan apua hyväksikäyttöön reagoimiseksi kiinnittäen erityistä huomioita muun ohella sukupuolittuneeseen väkivaltaan (A/HRC/17/31; periaate 7).

Lisäksi useat Euroopan neuvoston sopimukset, kuten ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus) ja uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002) sekä erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Istanbulin sopimus; SopS 52 ja 53/2015) ovat merkityksellisiä asiassa. Muun muassa Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän GREVION 2.9.2019 julkaisemassa ensimmäisessä Suomea koskevassa raportissa (GREVIO/Inf(2019)9) käsitellään muun muassa seksuaalista häirintää (myös työpaikalla) yhtenä naisiin kohdistuvan väkivallan muotona. Istanbulin sopimusta sovelletaan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin.

On huomioitava, että Istanbulin sopimuksessa on myös valtion vastuu väkivallanteoista kirjattu nimenomaisesti sen 5 artiklaan (valtion velvoitteet ja huolellisuusvelvoite). Kirjaus noudattaa vakiintunutta kansainvälistä käytäntöä valtiovastuusta. Sen mukaan valtio on suoraan vastuussa omista sekä aktiivisista että passiivisista (toimimatta jättäminen, laiminlyönti) toimistaan.

Tämän lisäksi valtio vastaa sopimuksen soveltamisalueella olevien yksityisten ihmisoikeusloukkauksista valtiolle kuuluvan huolellisuusvelvoitteen nojalla. Valtion huolellisuusvelvoitteen katsotaan kattavan ehkäisemisen, tutkimisen, rankaisemisen ja hyvittämisen. Valtion huolellisuusvelvoitetta on käsitelty myös useissa muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa, kuten esimerkiksi *Opuz vs. Turkki* (33401/02) ja *M.C. vs. Bulgaria* (39272/98). Tätä ei vaikuttaisi olevan huomioitu yleissopimuksessa.

Edellä mainituin perustein on mahdollista, että yleissopimukseen otettu muotoilu ei vastaa jo olemassa olevaa ihmisoikeusstandardien tasoa.

Tämä ei kuitenkaan ulkoministeriön näkemyksen mukaan muodosta estettä yleissopimuksen ratifioinnille. On huomioitava, että yleissopimuksen voidaan katsoa olevan osa tehostettuja toimia väkivallan ja häirinnän kitkemiseksi ja siten hyvin ajankohtainen ja tärkeä. Siinä myös todetaan selkeästi, että jokaisella on oikeus väkivallasta ja häirinnästä vapaaseen työelämään (*"the right of everyone to a world of work free from violence and harassment, including gender based violence"*). Lisäksi yleissopimuksen määräykset, kuten esimerkiksi 9 ja 11 artikla, sisältävät muun muassa vahvaa ja monimuotoista asennekasvatusta koskevia määräyksiä. Myönteistä on myös, että yleissopimuksessa on huomioitu väkivallan sukupuolittuneisuus.

On lisäksi välttämätöntä, että edellä mainitut Suomessa jo voimassa olevat sopimukset huomioidaan tämän yleissopimuksen täytäntöönpanossa kansallisesti sekä kansainvälisesti. Huomioitava on myös sopimusten täytäntöönpanoa valvovien valvontaelinten käytäntö ja niiden siten kehittyvä tulkinta.

Edellä mainittu on syytä huomioida myös yksittäisten sopimusmääräysten ratifiointiedellytyksiä tarkasteltaessa. Näin vaikuttaisikin olevan pääsääntöisesti tehdyn lausuntopyynnön liitteenä olleessa taulukossa. Erityisesti tulisi tarkastella, miltä osin tämän yleissopimuksen määräykset eroavat jo voimassa olevien sopimusten määräyksistä. Jo voimassa olevat määräykset ovat lähtökohtaisesti sopusoinnussa kansallisen lainsäädännön kanssa. Sopimusten täytäntöönpanon valvonnassa annetut suositukset ja muut huomiot on kuitenkin myös tässä otettava huomioon.

Oikeuspäällikkö



Kaija Suvanto

Lainsäädäntöneuvos



Satu Sistonen

Liitteet

-