



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö VN/8421/2019-STM-11

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn ILO:n yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen (nro 190) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Väkivalta ja häirintä ihmisoikeusluokkauksena ja voimassa olevien sopimusvelvoitteiden huomioiminen

Ulkoministeriö viittaa 18.12.2019 päivätyyn lausuntoonsa (PF0Y3SMK-35) yleissopimuksen mahdollisesta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Ulkoministeriö pitää yleissopimuksen ratifiointia myönteisenä ja katsoo, että esityksessä on tuotu hyvin esiin yleissopimuksen merkitystä kansallisesti.

Ulkoministeriö katsoo, että tämän lisäksi hallituksen esityksessä olisi syytä selvittää yleissopimuksen suhdetta muihin jo olemassa oleviin ja Suomessa voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä olisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan tarpeen Suomea velvoittavien määräysten muodostaman kokonaisuuden ja yleissopimuksen lisäarvon ymmärtämiseksi.

Näin ollen ulkoministeriö ehdottaa ensinnäkin, että kohdassa 1.2. olevaan sopimuksen valmistelua koskevaan kappaleeseen, joka alkaa sanoin "[k]omiteassa neuvottelujen haastavimmat kohdat...", lisättäisiin seuraava teksti:

"Haastavaksi osoittautui myös väkivallan ja häirinnän vastaisen toiminnan ihmisoikeusperustaisuuden kirjaaminen yleissopimukseen, mikä oli muun muassa Suomelle tärkeää. Yleissopimukseen ei saatu sisällytetyksi lainkaan kirjausta, jossa todetaan työelämään liittyvän erimuotoisen väkivallan ja häirinnän olevan ihmisoikeusloukkaus, vaikka jo olemassa olevat kansainväliset ja alueelliset sopimukset kieltävät väkivallan ja häirinnän ihmisoikeusluokkauksena."

Tämän lisäksi ulkoministeriö ehdottaa, että esityksen vaikutuksia koskevaan kohtaan 4 lisätään seuraavat tekstit (kursiivilla):

”Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia viranomaisten toimintaan tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Suomi on jo sellaisten olemassa olevien kansainvälisten ja alueellisten sopimusten osapuoli, jotka kieltävät väkivallan ja häirinnän ihmisoikeusluokkauksena. Näitä ovat muun muassa 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) sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78 ja 80/2002) ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Istanbulin sopimus; SopS 52 ja 53/2015). --”

”Ratifioidessaan yleissopimuksen jäsenvaltio sitoutuu sopimusmääräysten tavoitetasoon. Yleissopimukseen sitoutumisen merkittävin vaikutus on, että se tulee erityisenä työelämää koskevana sopimuksena niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin osaksi tehostettuja toimia väkivallan ja häirinnän kitkemiseksi ja vahvistaa osaltaan väkivallan sukupuolittuneisuuden huomioimista. Yleissopimus vahvistaa jo olemassa olevien ja Suomessa voimaan saatettujen sopimusten määräyksiä ja voimassa olevan lainsäädännön toimeenpanoa mukaan lukien viranomaistoimintaa. Se vahvistaa myös kokonaisvaltaista lähestymistapaa työelämässä esiintyvän väkivallan ja häirinnän ehkäisemisessä ja poistamisessa sekä työelämän eri toimijoiden yhteistyötä. Lisäksi yleissopimuksen määräykset sisältävät muun muassa vahvaa ja monimuotoista asennekasvatusta koskevia määräyksiä. ---”

Lisäksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan yksittäisten sopimusmääräysten ratifiointiedellytyksiä tarkasteltaessa pyrittävä tarkastelemaan sopimusmääräyksiä suhteessa jo voimassa oleviin velvoitteisiin esimerkiksi seuraavissa kohdissa.

Yleissopimuksen 1 artikla sisältää väkivallan ja häirinnän sekä sukupuoleen perustuvan väkivallan ja häirinnän määritelmät. Perusteluissa olisi hyvä tarkastella määritelmiä suhteessa muiden sopimusten, kuten esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen sekä erityisesti Istanbulin sopimuksen vastaaviin määritelmiin. Sekä kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova TSS-komitea ja

erityisesti Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa valvova naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmä (GREVIO) ovat tulkintakäytännössään ottaneet määritelmiin kantaa (ks. muun muassa ulkoministeriön 18.12.2019 päivätty lausunto).

Yleissopimuksen 2 artiklassa määrätään yleissopimuksen soveltamisalasta. Perusteluissa olisi hyvä selventää jo voimassa olevien sopimusten soveltamisaloja suhteessa yleissopimuksen soveltamisalaan.

Ulkoministeriö pitää myönteisenä väkivallan sukupuolittuneisuuden tunnus-
tamista ja sukupuolitietoisien lähestymistavan korostamista erityisesti yleis-
sopimuksen 4 artiklassa ja myös 7 artiklassa. Perusteluissa olisikin hyvä
tuoda esille myös muiden voimassa olevien sopimusten, erityisesti Istanbu-
lin sopimuksen määräykset sekä se, että GREVIO 2.9.2019 julkaisemassa
ensimmäisessä Suomea koskevassa raportissaan (GREVIO/Inf(2019)9) ko-
rostanut muun ohella erityisesti sukupuolittuneisuuden näkökulman tehoka-
ampaa soveltamista pantaessa täytäntöön Istanbulin sopimusta (esimer-
kiksi s. 7).

Yleissopimuksen 5 artiklassa mainitaan muun ohella lapsityön tosiasiallinen
lopettaminen. Perusteluissa tulisi ottaa huomioon muiden jo esiin tuotujen
sopimusten ohella lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991).

Yleissopimuksen 6 artiklan kohdalla esitysluonnoksessa selostetaan muun
ohella perustuslain ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa
koskevia määräyksiä. Perusteluissa olisi myös tässä hyvä mainita jo voi-
massa olevat sopimusvelvoitteet sekä erityisesti kaikkinaisen naisten syrjin-
nän poistamista koskevan yleissopimuksen ja Istanbulin sopimuksen mää-
räykset erityisesti tasa-arvon edistämisen osalta.

Yleissopimuksen 7, 8 ja 9 artiklat sisältävät suojelua ja ehkäisemistä koske-
via, 10 artikla täytäntöönpanoa koskevia ja 11 artikla koulutusta, ohjausta ja
valitusta koskevia määräyksiä, jotka osittain vastaavat erityisesti Istanbulin
sopimuksen määräyksiä, kuten 10 artiklan kohdalla todetaankin. Edellä mai-
nittuja perusteluita olisi hyvä laventaa koskemaan kaikkia artikloita, ja pyrkiä
selventämään onko joltain osin kansallisesti ryhdyttävä lisätoimenpiteisiin
yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi.

Lisäksi jo voimassa olevien sopimusten määräysten sekä sopimusten täy-
täntöönpanoa valvovien valvontaelinten käytännön ja kehittyvän tulkinnan
huomioiminen tämän yleissopimuksen täytäntöönpanossa kansallisesti ja
kansainvälisesti olisi syytä tuoda esille myös kohdassa 9 Toimeenpano ja
seuranta.

Sopimuksen luonteesta

Esitysluonnoksen ponnien mukaan sopimus on sekasopimus. Suhdetta lain-
säädäntöön sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevissa jak-
soissa on tehty selvyyttä toimivallanjaosta. EU sääntely alalla on pääsään-
töisesti vähimmäissääntelyä. Taustalla on EU tuomioistuimen lausunto 2/91,
jonka mukaan toimivaltaa arvioitaessa on otettava huomioon, onko EU:n
sääntely sekä sopimus vähimmäissääntelyä.

Lausuntoa kirjoitettaessa ei vielä ole tietoa onko EU antamassa jäsenvalti-
oille HE-luonnoksessa esitettyä valtuutta hyväksyä yleissopimus, jonka osa-
puoleksi EU ei voi tulla. Valtuutuspäätös on vielä luonnosteluvaiheessa.
Luonnosteluvaiheessa on ollut epäselvää, onko jäsenvaltioiden tarkoitus

sallia, että unioni käyttäisi mahdollista valtuutusta annettaessa jaettua toimivaltaa, jos yllä mainitusta vähimmäissääntelyluonteesta johtuen sillä ei ole yksinomaista toimivaltaa. Ulkoministeriö esittää, että hallituksen esityksessä tuotaisiin esiin valtuutus päätökseen liittyvä epäselvyys [tai mikäli asia ratkeaa ennen hallituksen esityksen antamista, päätöksen lopullinen sisältö].

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että EU tuomioistuimessa on vireillä Istanbulin sopimusta koskeva lausunto 1/19, jossa yksi kysymyksistä koskee niin kutsuttua ”*common accord*” -oppia, jonka mukaisesti EU ja/tai jäsenvaltiot eivät voi liittyä sekasopimukseen, jos jokin jäsenvaltio (tai EU) on ilmoittanut, että se ei tule liittymään. Lausunnolla voi olla vaikutusta myös ILO-sopimusten ratifiointiin.

Ponnet ja voimaansaattamislaki

Ulkoministeriö viittaa hallituksen esityksen laatimisohejeisiin (HELO) sekä hallituksen esityksen asiakirjapohjiin (RAKAS), joiden mukaisesti ponnet numeroidaan seuraavasti:

1. ponsi

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä Genevessä 21.6.2019 tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen (nro 190) siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

2. ponsi

Koska yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Ulkoministeriö viittaa lisäksi ulkoministeriön valtiosopimusoppaaseen (2017) ja sen liitteeseen 3 (malli 1), jonka mukaisesti esitysluonnokseen sisältyvä lakiehdotuksen nimike on korjattava seuraavasti: ”Laki väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdystä Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksesta lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta”.

Oikeuspäällikkö



Kaija Suvanto

Lainsäädäntöneuvos



Satu Sistonen