

**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ**

Työ- ja tasa-arvo-osasto/Säädösyksikkö

28.5.2020

VN/8421/2019  
STM068:00/2019

**LAUSUNTOYHTEENVETO**

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VÄKIVALLAN JA HÄIRINNÄN POISTAMISESTA  
TYÖELÄMÄSSÄ TEHDYN KANSAINVÄLISEN TYÖJÄRJESTÖN YLEISSOPIMUKSEN  
HYVÄKSYMISEKSI JA VOIMAANSAATTAMISEKSI**

## Tausta

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työkonferenssi hyväksyi kesäkuussa 2019 yleissopimuksen (nro 190) ja sitä täydentävän suosituksen (nro 206) väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä. Instrumenttien tarkoituksena on suojella työssä olevia henkilöitä väkivallalta ja häirinnältä työelämässä. Yleissopimus sisältää määritelmiä, soveltamisalaa, keskeisiä periaatteita, suojelua ja ehkäisemistä, täytäntöönpanoa ja oikeuskeinoja, ohjausta, koulutusta ja valistusta, soveltamismenetelmiä sekä loppumääräyksiä koskevat osiot.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi yleissopimuksen ratifiointiedellytyksistä lausuntoja 3.10.2019. Lausuntopyyntöissä pyydettiin tarvittaessa täsmentämään, miltä osin ratifiointiedellytykset eivät täyty ja mitä muutoksia lainsäädäntöön tai mitä muita toimenpiteitä olisi tehtävä, jotta edellytykset yleissopimuksen hyväksymiselle ja voimaansaattamiselle olisivat olemassa. Kaikki lausunnon antaneet tahot (11) katsoivat, että esteitä yleissopimuksen ratifiointille ei ole.

Keväällä 2020 sosiaali- ja terveysministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Lausunnot tuli toimittaa ministeriöön 20.5.2020 mennessä. Tämä yhteenveto koskee kevään 2020 lausuntokierrosta.

Lausunnot on nähtävissä kokonaisuudessaan STM:n internetsivuilta [Hankkeet ja säädösvalmistelu - Sosiaali- ja terveysministeriö](#), hankkeen tunnus on STM068:00/2019.

## Tahot, joilta pyydettiin lausunto

(Jos kyseinen taho on antanut lausunnon, nimen jälkeen on rasti)

Ahvenanmaan maakuntahallitus x  
 Akava ry x  
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK x  
 KT Kuntatyönantajat  
 OM Oikeusministeriö x  
 OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö x  
 SM Sisäministeriö x  
 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK x  
 Suomen Yrittäjät ry x  
 Tasa-arvovaltuutettu x  
 TEM Työ- ja elinkeinoministeriö x  
 Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry x  
 UM Ulkoministeriö x  
 Valtion työmarkkinalaitos / Valtiovarainministeriö  
 Yhdenvertaisuusvaltuutettu x

## Tiivistelmä

Lausunnoista nousee esiin se, että väkivallan ja häirinnän poistamista työelämässä pidetään tärkeänä aihealueena, ja yleissopimuksen ratifiointia kannatetaan laajasti. Lausunnoissa katsotaan pääsääntöisesti, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on laajasti ja hyvin esitetty nykyistä lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä, eikä ratifiointille nähdä esteitä.

Lausunnoissa esitetään kuitenkin joitakin täydennyksiä ja tarkennuksia esitykseen. Tällaisia ovat perustutkimukseen keskittyvien ryhmien mainitseminen esityksessä (OKM:n lausunto), artikla 9 käännöksessä olevan terminologian tarkistaminen henkilöstöedustajan osalta (SAK:n, Akavan ja STTK:n yhteislausunto) sekä tasa-arvovaltuutetun eduskunnalle annettavan kertomuksen lisääminen 4 artiklan kohdalle (tasa-arvovaltuutetun lausunto). Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa on useita täydennys ehdotuksia, jotka koskevat jäsenvaltion ILO:ssa hyväksytyjen asiakirjojen eduskunnalle toimittamista koskevaa velvollisuutta, ILO-neuvottelukunnan toimintaa, Euroopan tason puitesopimuksen oikeudellista asemaa sekä merityösopimuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain lisäämistä esitykseen sekä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain sisällön avaamista tarkemmin kameravalvonnan osalta. Lisäksi TEM:n lausunnossa katsotaan, että luonnoksen käsittelyjärjestystä koskevassa kohdassa ILO:n perustavanlaatuisten yleissopimusten sisältöä tulee avata vastaavasti kuin muiden kansainvälisten sopimusten kohdalla. Ulkoministeriön lausunnossa korostetaan sitä, että hallituksen esityksessä olisi syytä selventää yleissopimuksen suhdetta muihin jo olemassa oleviin ja Suomessa voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Tähän liittyen lausunnossa on useita muutosehdotuksia esityksen perusteluihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnossa tuetaan ehdotusta hyväksyä ja saattaa voimaan yleissopimus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo kuitenkin lausunnossaan ilmi, että nykyinen valvontajärjestelmämme ei täysin vastaa yleissopimuksessa esitettyjä vaatimuksia valvonnan kattavuudesta ja tehokkuudesta. Lausunnon mukaan työsuojeluviranomaisten tulkinta valvontalain mukaisesta toimivallastaan on yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksen mukaan yleissopimuksen laajaa työelämän määritelmää suppeampi, työsuojeluviranomaisten hallinnollinen hajanaisuus vaikeuttaa yhdenmukaisen tulkinnan kehittymistä vuorovaikutuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa, sekä EU-direktiivit ja kansainväliset työelämää koskevat sopimukset painottavat yhdenvertaisuuselinten riippumattoman aseman tärkeyttä syrjinnän vastaisessa työssä ja Suomessa ei ole tällä hetkellä toimivallaltaan täysin näiden vaatimusten mukaista elintä. Lausunnossa tuodaan myös esiin, että Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) otti raportissaan Suomen tilanteesta syksyllä 2019 esille suurena huolenaiheenaan työelämää koskevan syrjintälainsäädännön vajanaisuuden. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan yleissopimuksen voimaan saattaminen vaatisi muutoksia ja tarkennuksia nykyisessä lainsäädännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivaltaan liittyen. Todettakoon, että oikeusministeriö ei tuo lausunnossaan esiin mitään muutostarpeita, vaan toteaa, että esitys on hyvin ja perusteellisesti laadittu eikä ministeriöllä ole asiassa muuta lausuttavaa.

## Lausunnonantajien näkemykset

**Ahvenanmaan maakuntahallituksella** ei ole lausuttavaa asiasta. Se on valmistelun aikana antanut näkemyksensä toimivallan jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan välillä.

**EK:n** näkemyksen mukaan Suomen lainsäädäntö täyttää hyvin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen nro 190 vaatimukset eikä yleissopimuksen ratifiointi edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Yleissopimus ei sisällä mitään sellaista, joka lisäisi työnantajien vastuita nyky-lainsäädännöstä. Tämän vuoksi EK katsoo, että mitään estettä sopimuksen ratifioinnille ei ole.

**Oikeusministeriö** katsoo, että esitys on hyvin ja perusteellisesti laadittu eikä ministeriöllä ole asiassa muuta lausuttavaa.

**Opetus- ja kulttuuriministeriö** esittää lisättäväksi sivulle 16 seuraavan maininnan perustutkimuksesta: ”Suomessa työelämässä esiintyvää väkivaltaan ja häirintään liittyvään perustutkimukseen keskittyviä ryhmiä on esimerkiksi Turun, Helsingin ja Tampereen yliopistoissa sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksella.”

**Sisäministeriö** toteaa lausunnossaan, että esityksessä on esitelty laajasti sopimuksen alaista kansallista lainsäädäntöä ja toimenpiteitä, joiden katsotaan täyttävän sopimusmääräysten vaatimukset. Ministeriö kannattaa sopimuksen ratifiointia, sillä se vahvistaa osaltaan naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa.

**Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry ja STTK ry** kannattavat yhteisessä lausunnossaan hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Väkivallan ja häirinnän poistaminen työelämästä on erittäin tärkeää, koska työntekijöiden suoja väkivaltaa ja häirintää vastaan työelämässä ei ole tällä hetkellä vielä lähimainkaan riittävällä tasolla. Asialla on myös vahva liityntä työelämän tasa-arvon ja kaikkien työntekijöiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen työelämässä. Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että uusi yleissopimus ja sitä täydentävä suositus ovat omiaan korostamaan työntekijöiden oikeutta työelämään ilman häirintää ja väkivaltaa ja edistämään tämän tavoitteen toteutumista niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että Suomessa ei ole esteitä ratifioida uutta väkivallan ja häirinnän poistamista työelämässä koskevaa yleissopimusta (nro 190), kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan. Lisäksi palkansaajakeskusjärjestöt pitävät hyvänä, että Suomi perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavana ja edistävänä oikeusvaltiona olisi ensimmäisinä sopimuksen ratifioivista sopimusvaltioista. Uusi yleissopimus on sopusoinnussa myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kirjattujen tasa-arvon edistämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Palkansaajakeskusjärjestöjen käsitys on, että uusi yleissopimus konkretisoi myös nimenomaisesti työelämässä Suomen perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä toteuttaa perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädettyä toimeksiantoa edistää sukupuolten tasa-arvoa työelämässä.

Sopimustekstin suomenkielisen käännöksen osalta palkansaajakeskusjärjestöt kiinnittävät ministeriön huomiota 9 artiklan käännöksessä käytettyyn terminologiaan henkilöstöedustajien osalta. Sen

sijaan, että käytettäisiin vakiintunutta käsitettä henkilöstöedustaja, käänöksessä on käytetty ilmaisua ”työntekijöitä ja näiden edustajia kuultuaan”. Samankaltaista ilmaisua käytetään myös perusteluteksteissä. Tältä osin käännöstä olisi perusteltua vielä tarkentaa.

**Suomen Yrittäjät** katsoo lausunnossaan, että väkivallan ja häirinnän poistaminen työelämästä on tärkeä ja kannatettava tavoite. Suomen Yrittäjät kannattaa yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista. Suomen Yrittäjät viittaa myös Sosiaali- ja terveysministeriölle 22.11.2019 antamaansa lausuntoon, jonka mukaan Suomen Yrittäjät ei katsonut ratifioinnille olevan estettä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä, jotka käsittelevät väkivallan ja häirinnän poistamista työelämästä yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla. Esitysluonnoksessa on todettu, ettei yleissopimuksen sisällön voimaansaattaminen edellytä lainsäädäntömuutoksia ja että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö suojelee työssä olevia väkivallalta ja häirinnältä. Tämän vuoksi esityksellä yleissopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta ei ole merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaan.

Suomen Yrittäjät yhtyy esitysluonnoksessa esitettyihin toteamuksiin ja pitää Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä riittävänä väkivallan ja häirinnän poistamisen osalta. Työturvallisuuden ja -terveyden edistäminen sekä häirinnän ja syrjinnän estäminen ovat jo nykyiseen lainsäädäntöön sisältyviä velvoitteita ja ne menevät yleissopimuksen tasoa pidemmälle. Yleissopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen ei siten anna aihetta uuden kansallisen lainsäädännön laatimiseen.

Suomen Yrittäjät kuitenkin huomauttaa, että yleissopimuksen sisällön toteutuminen ei ole yksin työnantajan vastuulle kuuluva asia, vaan merkitystä on myös viranomaisten ja työelämän eri osapuolten toimilla. Lisäksi on huomattava, että nykyinen lainsäädäntö asettaa myös työntekijöille velvollisuuden osaltaan ehkäistä väkivaltaa ja häirintää työpaikoilla.

**Tasa-arvovaltuutettu** toteaa lausunnossaan, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on viitattu useasti naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettuun lakiin (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) ja että tasa-arvolain sisältöä on referoitu asiallisesti ja viittauksilla on liittymäkohdat sopimuksen asianomaisten artiklojen sisältöön nähden.

Tasa-arvovaltuutettu pitää toivottavana, että kyseinen sopimus saatetaan voimaan viipymättä. On tärkeitä vahvistaa osallistavaa, kokonaisvaltaista ja sukupuolitietoista lähestymistapaa väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi ja poistamiseksi työelämässä. Myös työelämässä väkivalta on sukupuolitunutta ja se esiintyy eri aloilla eri tavoin. Onkin syytä vielä korostaa tasa-arvo-lain 6 §:ssä työnantajalle asetettua velvoitetta edistää sukupuolten tasa-arvoa suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti, esimerkiksi toimimalla siten, että ennakolta ehkäistään sukupuoleen perustuva syrjintä – myös seksuaalinen ja sukupuoleen perustuva häirintä. Työnantajan on siis paitsi puututtava sen tietoon tulleeseen häirintään tasa-arvolain 8 d §:n mukaisesti, myös ennaltaehkäistävä häirintää aktiivisesti.

Tasa-arvovaltuutettu katsoo lisäksi, että hallituksen esityksessä tulisi artiklan 4 kohdalla olevassa luettelossa (sivu 15, kansalliset väkivallan ja häirinnän poistamiseen työelämässä liittyvät toimintaperiaatteet ja strategiat), mainita myös tasa-arvovaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 22/2018 VP), jossa käsitellään muun ohella seksuaalista häirintää, vihapuhetta ja sukupuolittunutta väkivaltaa (luku 7) ja annetaan tasa-arvovaltuutetun suositukset lainsäädännön kehittämiseksi

näiltä osin. Kertomuksessa myös suositellaan, että jokaisella työnantajalla tulee olla häirintätilanteita koskevat ohjeet, jotka tulee sisällyttää osaksi tasa-arvosuunnitelmaa tai tasa-arvo-suunnitelmasta tulee ilmetä ohjeiden olemassaolo ja miten ne ovat työntekijöiden löydettävissä (luku 4).

**Työ- ja elinkeinoministeriö** pitää hallituksen esitysluonnosta hyvin valmisteltuna, mutta esittää kuitenkin harkittavaksi siihen muutamaa tarkennusta.

Luonnoksen sivulla 2 kuvataan jäsenvaltioiden velvollisuutta saattaa ILO:ssa hyväksytyt asiakirjat määräajassa eduskunnan käsiteltäväksi. TEM toteaa, että muodollisesti tuo velvoite on tämän sopimuksen osalta jo täytetty TEM:n lähettämä vuoden 2019 työkonferenssiraportin eduskunnalle 5.2.2020. Raportin liitteenä eduskunnalle toimitettiin myös nyt lausunnon kohteena olevat sopimus ja sitä täydentävä suositus. Luonnoksen sivulla 3 kuvataan ILO-neuvottelukunnan toimintaa. Kohtaa, jossa puhutaan ILO:lle lähtevien lausuntojen liitteiksi laitettavista näkemyksistä, olisi hyvä tarkentaa siten, että tämä oikeus koskee neuvottelukunnassa edustettuina olevia työmarkkinakeskusjärjestöjä (merenkulkualan lausuntoja lukuun ottamatta). Sen sijaan neuvottelukunnassa edustettuna olevien muiden viranomaisten lausunnot otetaan huomioon hallituksen lausuntoa laadittaessa. Toinen vaihtoehto olisi muuttaa termi ”työmarkkinatoimijat” termiksi ”työmarkkinakeskusjärjestöt”.

Luonnoksen s. 7 mainitaan Euroopan tason työmarkkinajärjestöjen solmima häirintää ja väkivaltaa työssä koskeva puitesopimus. Koska osa vastaavista puitesopimuksista on pantu täytäntöön neuvoston direktiivillä, voisi olla paikallaan mainita, että tämä puitesopimus ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova.

Luonnoksen s. 19 luetellaan lainkohtia, jossa edellytetään työntekijöiden tasapuolista kohtelua mm. työsopimuslaissa. Lueteltujen säännösten ohella myös merityösopimuslain (756/2011) 2 luvun 2 §:ssä säädetään vastaavalla tavalla tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta.

TEM tuo lausunnossaan esiin myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 7 ja 8 §, jotka koskevat tasapuolisuutta ja yhdenvertaisuutta julkisissa työvoimapalveluissa. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset. Lisäksi lain 12 luvun 4 §:ssä säädetään tasapuolisuudesta yksityisiä työvoimapalveluita annettaessa. Yksityisillä työvoimapalveluilla tarkoitetaan tässä laissa työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. Yksityisiä työvoimapalveluja tarjoavien on noudatettava lain 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettua tasapuolisuutta. Lausunnossa käydään tarkemmin läpi lain 7 ja 8 §:n sisältöä.

Hallituksen esityksessä olisi lausunnon mukaan perusteltua todeta, että laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) työntekijöiden suojeleminen väkivallalta ja häirinnältä on tunnustettu sellaiseksi intressiksi, että se oikeuttaa lain 5 luvun 16 §:n 2 momentin mukaan työnantajan kohdentamaan kameravalvonnan tiettyyn työpisteeseen, jossa työntekijöitä työskentelee, jos tarkkailu on välttämätöntä muun muassa työntekijän työhön liittyvän ilmeisen väkivallan uhkan tai hänen turvallisuudelleen tai terveydelleen ilmeisen haitan tai vaaran ehkäisemiseksi. Lisäksi lain 5 luvun 17 §:n 2 momentin mukaan työnantaja voi käyttää kameratallenteita muun muassa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa tarkoitettua häirinnän tai ahdistelun, yhdenvertaisuuslain 14 §:ssä tar-

koitetun häirinnän taikka työturvallisuuslaissa tarkoitettun häirinnän ja epäasiallisen käytöksen selvittämiseksi ja toteennäyttämiseksi, jos työnantajalla on perusteltu syy epäillä työntekijän syyllistyneen häirintään, ahdisteluun tai epäasialliseen käytökseen.

TEM toteaa lausunnossaan, että luonnoksen s. 35 luetellaan kansainvälisiä sopimuksia, jotka liittyvät lausunnon kohteena olevan sopimuksen alaan. Kohdassa viitataan vain ylimalkaisesti ILO:n perustavaa laatua oleviin sopimuksiin. Ministeriö pitää perusteltuna, että myös näitä sopimuksia, erityisesti työelämän yhdenvertaisuutta koskevia sopimuksia nro 100 ja 111 selostetaan tässä esityksessä vastaavalla tavalla kuin on tehty YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusten osalta.

**Ulkoministeriö** viittaa 18.12.2019 päivättyyn lausuntoonsa (PFOY3SMK-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.

Edellä mainittuun liittyen ulkoministeriö ehdottaa muutamia yksityiskohtaisia lisäyksiä, joita ei ole tässä yhteenvedossa kirjoitettu auki. Ulkoministeriö ehdottaa kohdassa 1.2. olevaan sopimuksen valmistelua koskevaan kappaleeseen lisäystä, joka koskee väkivallan ja häirinnän ihmisoikeusperustaisuuden kirjaamista yleissopimukseen, mikä oli yksi yleissopimuksen valmistelun haastava kohta. Lisäksi ulkoministeriö ehdottaa, että esityksen vaikutuksia koskevaan kohtaan 4 lisätään tekstiä, josta ilmenee Suomen sitoutuminen tiettyihin kansainvälisiin ja alueellisiin sopimuksiin.

Lisäksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan yksittäisten sopimusmääräysten ratifiointiedellytyksiä tarkasteltaessa pyrittävä tarkastelemaan sopimusmääräyksiä suhteessa jo voimassa oleviin velvoitteisiin. Esimerkiksi yleissopimuksen 1 artiklan (määritelmät) perusteluissa olisi hyvä tarkastella määritelmiä suhteessa muiden sopimusten, kuten esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen sekä erityisesti Istanbulin sopimuksen vastaaviin määritelmiin. Ulkoministeriö tuo esiin, että kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa valvovat komiteat tai asiantuntijaryhmät ovat tulkintakäytännössään ottaneet määritelmiin kantaa. Myös yleissopimuksen 2 artiklan (soveltamisala) perusteluissa olisi hyvä selvittää jo voimassa olevien sopimusten soveltamisaloja suhteessa yleissopimuksen soveltamisalaan.

Ulkoministeriö pitää myönteisenä väkivallan sukupuolittuneisuuden tunnustamista ja sukupuolittuneisuuden lähestymistavan korostamista erityisesti yleissopimuksen 4 artiklassa ja myös 7 artiklassa. Perusteluissa olisikin hyvä tuoda esille myös muiden voimassa olevien sopimusten, erityisesti Istanbulin sopimuksen määräykset sekä se, että GREVIO 2.9.2019 julkaisemassa ensimmäisessä Suomea koskevassa raportissaan (GREVIO/Inf(2019)9) korostanut muun ohella erityisesti sukupuolittuneisuuden näkökulman tehokkaampaa soveltamista pantaessa täytäntöön Istanbulin sopimusta.

Ulkoministeriö tuo lausunnossaan esiin myös muita täydennysehdotuksia. Esimerkiksi yleissopimuksen 5 artiklan perusteluissa tulisi lausunnon mukaan ottaa huomioon muiden jo esiin tuotujen sopimusten ohella lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), ja yleissopimuksen 6 artiklan

kohdan perusteluissa olisi myös tässä hyvä mainita jo voimassa olevat sopimusvelvoitteet sekä erityisesti kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen ja Istanbulin sopimuksen määräykset erityisesti tasa-arvon edistämisen osalta. Ulkoministeriö tuo myös esiin muu maussa, että voimassa olevien sopimusten määräysten sekä sopimusten täytäntöönpanoa valvovien valvontaelinten käytännön ja kehittyvän tulkinnan huomioiminen tämän yleissopimuksen täytäntöönpanossa kansallisesti ja kansainvälisesti olisi syytä tuoda esille myös kohdassa 9 Toimeenpano ja seuranta.

Ulkoministeriö kiinnittää vielä huomiota sopimuksen luonteeseen suhteessa EU-oikeuteen. Asiaan liittyvä EU:n valtuuttamispäätöksen käsittely on kesken. Käsittelyn aikana on ollut epäselvää, onko jäsenvaltioiden tarkoitus sallia, että unioni käyttäisi mahdollista valtuutusta annettaessa jaettua toimivaltaa, jos vähimmäissäätelyluonteesta 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 ratiifiointiin.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** tukee ehdotusta hyväksyä ja saattaa voimaan Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 190. Häirintään puuttumista ja sen ehkäisemistä tulee tehostaa Suomen työelämässä, mitä sopimuksen hyväksyminen ja voimaan saattaminen voi elvyttää. Valtuutetun mielestä on lisäksi tärkeää etenkin perusoikeusmyönteisen oikeuskäytännön kehityksen takaamiseksi, että keskeiset kansainväliset sopimukset sisäistetään maamme lainsäädäntöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös yhtä mieltä siitä, että sopimuksen artikloissa 1-7 esitetyt tavoitteet ja vaatimukset vastaavat Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä suojella työssä olevia väkivallalta ja häirinnältä, joka ei siis näiltä osin myöskään ole ristiriidassa sopimusmääräysten kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kuitenkin tuoda ilmi, että nykyinen valvontajärjestelmämme ei täysin vastaa yleissopimuksessa esitettyjä vaatimuksia valvonnan kattavuudesta ja tehokkuudesta. Aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaisella on toimivalta työnantajien edistämisvelvollisuuden valvonnassa ja yksittäisten häirintä- ja muiden työelämää tapahtuvien syrjintätapausten selvittämisessä. Niin kuin esityksessä todetaan, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta vastaavien yhdenvertaisuuslaissa määriteltyjen säädösten valvonnassa rajoittuu sellaisiin itsenäisiin työnteon muotoihin, jotka jäävät työsuojeluvalvonnan ulkopuolelle, esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien tekemä työ.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lausunnossaan, että kansainvälisissä työelämää koskevissa sopimuksissa ja Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä työelämäkäsite on määritelty laajasti. Yhdenvertaisuuslain sisältö ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät perustuvat pitkälti Euroopan unionin direktiiveihin 2000/43/EY ja 2000/78/EY, jotka vastaavat Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen työelämän määritelmää. Lausunnon mukaan työsuojeluviranomaisten tulkinta valvontalain mukaisesta toimivallastaan on kuitenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun kokemuksen mukaan tätä määritelmää suppeampi, minkä vuoksi osa valtuutetun työsuojeluviranomaisille ohjaamista yhteydenotoista on jäänyt käsittelemättä. Työsuojeluviranomaisten hallinnollinen hajanaisuus vaikeuttaa lisäksi yhdenmukaisen tulkinnan kehittymistä vuorovaikutuksessa yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Jois-



sain tapauksissa valtuutettu saa perusteltua työsuojeluviranomaisen muuttamaan kantaansa, toisissa ei, jolloin yhteydenottaja saattaa jäädä ilman asianmukaista oikeusturvaa. Lausunnossa viitataan yleissopimuksen 2 artiklan suojeltavien henkilöiden laajaan piiriin, ja todetaan, että työsuojeluviranomaisten nykyinen käytäntö ei kata artiklassa määriteltyjä tapauksia.

Toinen valvontaan liittyvä puute on työsuojeluviranomaisten asema aluehallintovirastoissa. Sekä yllä mainitut EU-direktiivit että kansainväliset työelämää koskevat sopimukset painottavat yhdenvertaisuuselinten riippumattoman aseman tärkeyttä syrjinnän vastaisessa työssä (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018H0951&from=SV>). Suomessa ei ole tällä hetkellä toimivallaltaan täysin näiden vaatimusten mukaista elintä, joka voisi tuoda työelämän yhdenvertaisuusasiat esille yleisessä keskustelussa ja edistää Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen 11 artiklan mukaisten tavoitteiden toteutumista.

Euroopan neuvoston rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) otti raportissaan Suomen tilanteesta syksyllä 2019 esille suurena huolenaiheenaan työelämää koskevan syrjintälainsäädännön vajanaisuuden. ECRI näkee puutteeksi, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa yksittäisissä työelämää koskevissa tapauksissa. ECRI katsoo, että aluehallintovirastojen työsuojeluviranomaisilla ei ole valtuutetun erikoistuntemusta yhdenvertaisuuskysymyksistä, eivätkä ne myöskään ole ECRI:n suosituksen 3 mukaisia riippumattomia viranomaisia.

Näihin huomioihin perustuen yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys on, että yleissopimuksen voimaan saattaminen vaatisi muutoksia ja tarkennuksia nykyisessä lainsäädännössä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja työsuojeluviranomaisten toimivaltaan liittyen.