

U 1/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (*valtuutus ratifioida väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä koskeva ILO:n yleissopimus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 päivänä tammikuuta 2020 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan, Euroopan unionin edun vuoksi, väkivaltaa ja häirintää koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2019 yleissopimus (nro 190) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 2020

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

Hallitusneuvos Hanna-Mari Pekuri

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2020/0528

04.02.2020

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI JÄSENVALTIOIDEN VALTUUTTAMISESTA RATIFIOIMAAN, EUROOPAN EDUN VUOKSI, VÄKIVALTAA JA HÄIRINTÄÄ KOSKEVA KANSAINVÄLISEN TYÖJÄRJESTÖN VUODEN 2019 YLEISSOPIMUS (NRO 190)

1 Tausta ja ehdotuksen sisältö

Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työkonferenssin yleiskokouksessa hyväksyttiin kesäkuussa 2019 yleissopimus nro 190 ja sitä täydentävä suositus nro 206 väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä. Yleissopimus on niin kutsuttu sekasopimus eli se kuuluu Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) mukaan sosiaalipolitiikan pääalaan sovelletaan jaettua toimivaltaa. Sosiaalipolitiikkaan kuuluu esimerkiksi työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo työelämässä. Sosiaalipolitiikan alalla EU:ssa on annettu vähimmäisdirektiivejä. Vähimmäisdirektiivejä on annettu myös muun muassa rikosten uhrien suojelemiseksi, mikä liittyy SEUT:n säännöksiin oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla ja millä on myös liittymäkohtia yleissopimuksen määräyksiin.

Keskeisimmät direktiivit ovat niin kutsuttu työsuojelun puitedirektiivi (neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi), tasa-arvodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa) sekä yhdenvertaiseen kohteluun liittyvät kaksi direktiiviä (neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta sekä neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista). Lisäksi asiaan liittyy vuodelta 2007 oleva EY:n perustamissopimuksen 138 artiklan (nykyinen SEUT 155 artikla) nojalla tehty häirintää ja väkivaltaa työpaikalla koskeva työmarkkinaosa-puolten puitesopimus sekä työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva EU:n strategiakehys kaudelle 2014–2020 ja komission tiedonanto vuodelta 2017 ”Turvallisempi ja terveellisempi työ kaikille – EU:n työterveys- ja työturvallisuuslainsäädännön uudistaminen”.

Jäsenvaltiot eivät voi itsenäisesti päättää yleissopimuksen ratifioimisesta ilman neuvoston ennakosuostumusta, jos yleissopimus sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan. EU ei voi puolestaan ratifioida yleissopimusta, koska ILO:n perussäännön mukaan ainoastaan valtiot voivat olla sen osapuolia. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on tehtävä yhteistyötä yleissopimuksen ratifioimiseksi.

Komissio antoi 22.1.2020 ehdotuksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan, Euroopan unionin edun vuoksi, väkivaltaa ja häirintää koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2019 yleissopimus (nro 190). Ehdotuksen sisältönä on valtuuttaa jäsenvaltiot ratifioimaan EU:lle perussopimusten nojalla annettuun toimivaltaan kuuluvilta osin ILO:n kyseinen yleissopimus. Ehdotuksessa todetaan myös, että jäsenvaltioiden olisi toteutettava

tarvittavat toimet yleissopimuksen ratifiointiasiakirjojensa tallettamiseksi Kansainvälisen työtoimiston pääjohtajan huostaan mahdollisimman pian ja mielellään ennen 31.12.2022.

Ehdotuksen numero: COM(2020) 24 final.

2 Yleissopimuksen sisältö

Yleissopimuksen tavoitteena on tunnustaa kaikille oikeus työelämään, joka on vapaa häirinnästä ja väkivallasta. Yleissopimuksen 1 artiklassa määritellään väkivalta ja häirintä sekä sukupuoleen perustuva väkivalta ja häirintä.

Yleissopimuksen 2 artiklassa todetaan, ketä sopimuksella suojellaan. Sopimuksella suojellaan työntekijöitä ja muita työelämässä toimivia henkilöitä riippumatta heidän sopimusasemastaan sekä esimerkiksi koulutettavia henkilöitä, vapaaehtoistyöntekijöitä, työnhakijoita, sekä työnantaja-asemassa olevia luonnollisia henkilöitä. Sopimuksen 3 artiklassa määrätään, minkälaisiin työn aikana, sen yhteydessä tai siitä johtuviin tilanteisiin sopimusta sovelletaan. Se kattaa paitsi työpaikat niin myös esimerkiksi paikat, joissa työntekijä pitää lepotaukoja, aterioi tai käyttää saniteetti-, pesu- ja pukeutumistiloja, työhön liittyvät matkat, koulutuksen ja tapahtumat sekä matkat työhön ja työstä.

Yleissopimuksen 4 artikla koskee osallistavaa, kokonaisvaltaista ja sukupuolitietoista lähestymistapaa, joka koostuu lainsäädännöstä, toimintaperiaatteista, strategiasta, täytäntöönpano- ja seurantajärjestelmistä, oikeuskeinoista ja tuesta, seuraamuksista sekä ohjauksesta, koulutuksesta ja valistuksesta. Sopimuksen 5 artiklassa edellytetään ILO:n perustavanlaatuisien periaatteiden ja oikeuksien edistämistä ja toteuttamista sekä 6 artiklassa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden varmistamista.

Yleissopimuksen 7 artiklan mukaan väkivalta ja häirintä työelämässä on kiellettävä säädöksissä. Sopimuksen 8 artikla koskee toimenpiteitä, joilla ehkäistään väkivaltaa ja häirintää. Tähän sisältyy muun muassa viranomaisten tehtävät epävirallisen talouden kannalta, niiden alojen, ammattien ja työjärjestelyjen tunnistaminen, joissa altistutaan tavallista enemmän väkivallalle ja häirinnälle, sekä näiden henkilöiden suojelemiseksi toteutettavat toimenpiteet. Sopimuksen artikla 9 edellyttää säädöksiä työnantajilta vaadittavista asianmukaisista ja suhteessa näiden valvontavastuuseensa olevista toimenpiteistä, joita ovat esimerkiksi väkivaltaa ja häirintää koskevat toimintaperiaatteet, vaarojen tunnistaminen ja arviointi ja edelleen tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen sekä ohjaus ja opastus.

Yleissopimuksen 10 artikla koskee asianmukaisia täytäntöönpano- ja oikeuskeinoja. Näitä ovat muun muassa valvonta, erilaiset ilmoitus- ja riitojenratkaisujärjestelmät, tukitoimenpiteet asianomistajille ja uhreille sekä seuraamukset. Sopimuksen 11 artiklan mukaan väkivaltaa ja häirintää työelämässä on käsiteltävä asianomaisissa kansallisissa politiikoissa sekä on varmistettava riittävä ohjaus, voimavarat, koulutus ja muut välineet sekä toteutettava hankkeita kuten valistuskampanjoita. Artiklan 12 mukaan yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan kansallisten säädösten, kollektiivisten sopimusten ja muiden toimenpiteiden avulla.

3 Yleissopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön

Työturvallisuuslain (738/2002) tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua tapaturmia, ammattitautteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja. Työturvallisuuslain 27 §:n mukaan työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltati-

lanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Pykälässä säädetään lisäksi turvallisuusjärjestelyistä tai –laitteista, mahdollisuudesta avun hälyttämiseen sekä menettelytapaohjeista. Lain 28 §:n mukaan, jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi. Näiden nimenomaisten säännösten lisäksi myös muut työturvallisuuslain säännökset koskevat väkivallan uhkaa ja häirintää, kuten työnantajan velvollisuus selvittää ja tunnistaa työstä aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät, arvioida niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle, toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, antaa työntekijöille opetusta ja ohjausta sekä tarkailla ja seurata toimintaa.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 6 §:n mukaan työnantajan on edistettävä työelämässä sukupuolten tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Lain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella, ja seksuaalista häirintää ja häirintää sukupuolen perusteella samoin kuin käskyä tai ohjetta harjoittaa sukupuoleen perustuvaa syrjintää on pidettävä kyseisessä laissa tarkoitettuna syrjintänä. Lain 8 d §:n mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä kiellettyinä syrjintänä, jos työnantaja saatuaan tiedon siitä, että työntekijä on joutunut työssään seksuaalisen tai muun sukupuoleen perustuvan häirinnän kohteeksi, laiminlyö ryhtyä käytettävissä oleviin toimiin häirinnän poistamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta ja kielletyistä syrjintäperusteista. Pykälässä myös todetaan, että välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi kyseisessä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä. Lain 14 § sisältää vastaavantyyppisen säännöksen häirinnästä kuin tasa-arvolain edellä mainittu 8 d §.

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään, mitä työssä ja työntekopaikan ulkopuolella tapahtuneita tapaturmia pidetään työtapaturmina. Työtapaturmana pidetään tapaturmaa, joka on esimerkiksi sattunut asunnon ja työpaikan välisellä matkalla tai työpaikan alueen läheisyydessä ruokailu- tai virkistystauolla. Myös tietyt työhön liittyvässä koulutus- tai virkistystoiminnassa tapahtuneet tapaturmat ovat työtapaturmia.

Työturvallisuuslakia valvovat työsuojeluviranomaiset eli aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet. Työsuojeluviranomaisen menettelystä ja toimivallasta sen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista säädetään työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006). Työsuojeluviranomaiset valvovat myös yhdenvertaisuuslain 22 §:n mukaan lain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa työpaikalla sekä työhönotossa siten kuin kyseisessä laissa sekä valvontalaissa säädetään. Tasa-arvolain noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta siten kuin kyseisessä laissa tai erikseen säädetään.

Rikoslain 20 luvussa säädetään seksuaalirikoksista, 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuvista rikoksista ja 47 luvussa työrikoksista. Tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetään syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeudesta saada hyvitystä.

Yleissopimuksen eri säännöksiin liittyy edellä mainittujen keskeisimpien säädösten lisäksi useita muita säädöksiä. Esimerkiksi oikeuskeinoista ja tuesta säädetään esitutkintalaissa (805/2011), tuomioistuinlaissa (673/2016), oikeudenkäymiskaaressa, laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997), laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), oikeusapulaissa (257/2002), rikosvahinkolaissa (1204/2005) ja laissa rikosuhrimaksusta (699/2015). Tukeen, joka liittyy sosiaali- ja terveystalouteen, säädetään esimerkiksi työterveyshuoltolaissa (1383/2001), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), kansanterveyslaissa (66/1972), erikoissai-

raanhoitolaissa (1062/1989) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000).

Suomen lainsäädäntö täyttää alustavasti arvioiden yleissopimuksen edellyttämän tason.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Menettelyllinen oikeusperusta on SEUT 218 artiklan 6 kohta. Sen mukaan neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, kun kyse on sopimuksista aloilla, joilla sovelletaan joko tavallista lainsäätämismenettelystä tai erityistä lainsäätämismenettelystä, kun edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää (a alakohdan v alakohta). Kohtaa sovelletaan riippumatta siitä, onko EU kansainvälisen sopimuksen tehneen järjestön jäsen, mikä perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/91, 19.3.1993 ILOn kemikaaleja koskevasta yleissopimuksesta nro 170 ja unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa vastaan neuvosto, C-399/12).

Yleissopimuksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät sosiaalipolitiikkaan, vaikka sopimus sisältää myös syrjimättömyyttä, oikeudellista yhteistyötä ja uhrien oikeuksia koskevia osatekijöitä. Tämän takia ehdotuksen aineellinen oikeusperusta on SEUT 153 artiklan 2 kohta, 153 artiklan 1 kohdan a alakohta, 153 artiklan 1 kohdan i alakohta ja 157 artiklan 3 kohta.

SEUT 153 artiklan 1 kohdan a ja i alakohtien mukaan unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa aloilla, jotka koskevat työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista sekä miesten ja naisten välistä tasa-arvoa asioissa, jotka koskevat heidän mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla sekä heidän kohteluaan työssä. SEUT 153 artiklan 2 kohdassa todetaan, mitä keinoja Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tällöin käyttää (esim. vähimmäisdirektiivejä) ja millä menettelyllä ratkaisut tehdään (tavallinen lainsäätämismenettely). SEUT 157 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämismenettelystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimenpiteet, joilla varmistetaan miesten ja naisten tasa-arvoisten mahdollisuuksien ja tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltaminen työtä ja ammattia koskevissa kysymyksissä.

5 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan asema liittyy itse yleissopimuksen mahdolliseen hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 21 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työoikeutta, minkä on vakiintuneesti katsottu sisältävän työsuojelun. Yleissopimus sisältää kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä säännöksiä (tukikeinot asianomistajille ja uhreille), jotka voidaan katsoa kuuluvan itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohtien mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen alustavan arvion mukaan maakuntapäivien tulisi hyväksyä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 1 momentissa tarkoitettu kansainvälisten sopimusmääräysten voimaansaattamista koskeva säädös, jotta Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvat määräykset tulisivat voimaan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Asiasta ja Ahvenanmaan toimivallasta on oltu yhteydessä Ahvenanmaan maakuntaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Sosiaali- ja terveysministeriö on syksyllä 2019 pyytänyt lausuntoa yleissopimuksen ratifiointiedellytyksistä. Lausuntoa on pyydetty oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ulkoministeriöltä, Tasa-arvovaltuutetulta, Yh-

denvertaisuusvaltuutetulta, Akava ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:lta, STTK ry:ltä, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:lta, KT Kuntatyönantajilta, Valtion työmarkkinalaitokselta sekä Suomen Yrittäjiltä. Lausunnon ovat antaneet muut kuin opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Yhdenvertaisuusvaltuutettu. Mikään lausunnon antanut taho ei tuonut esiin seikkoja, jotka olisivat merkinneet esteitä ratifiointille.

Muistioluonnos ehdotuksesta on ollut käsiteltävänä 4.2.2020 EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU-26 (työsuoja).

Ehdotuksen ensimmäinen käsittely neuvoston työryhmässä on ollut 4.2.2020. Käsittelyn odotetaan etenevän nopeasti ja päätös pyritään mahdollisesti antamaan jo maaliskuun 2020 aikana.

7 Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä yleissopimuksen tarkoitusta suojella työntekijöitä ja muita työssä olevia henkilöitä väkivallalta ja häirinnältä. Suomi tukee komission ehdotusta valtuuttaa jäsenvaltiot ratifioimaan yleissopimus EU:lle perussopimusten nojalla annettuun toimivaltaan kuuluvilta osin.

Päätösehdotuksen johdannon mukaan EU edistää sellaisten työoikeutta koskevien kansainvälisten yleissopimusten ratifiointia, jotka ILO on luokitellut ajan tasalle saatetuiksi, jotta voidaan edistää ihmisarvoista työtä kaikille, työterveyttä ja –turvallisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä torjua syrjintää. Suomi on sitoutunut näihin tavoitteisiin, mutta toteaa, että vaikka ehdotuksen 2 artiklan sanamuoto sisältää vahvan suosituksen yleissopimuksen ratifiointiin, se ei kuitenkaan merkitse velvollisuutta ratifioida yleissopimus.

Suomella ei ole huomautettavaa ehdotettuihin oikeusperustoihin.

Suomen hallituksen tavoitteena on saattaa yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva asia eduskunnan käsittelyyn kevätkaudella 2020 (kesäkuu).