



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen esityksen tavoitteesta ja seikoista, jotka puoltavat yleissopimuksen hyväksymistä. Esitysluonnoksessa voisi kuitenkin tuoda selkeämmin esille esityksen kannalta keskeiset kohderyhmät. Yleissopimuksen hyväksymisen vaikutuksia eri kohderyhmiin voisi kuvata moninaisemmin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Yleissopimuksen ratifiointin käsittely EU:ssa on vielä kesken. Esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, miten yleissopimuksen käsittely jatkuu EU:ssa. Yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta esitysluonnoksessa voisi kuvata esimerkiksi yleissopimuksen suhdetta EU-oikeuteen.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin yleissopimuksen suhdetta muihin jo olemassa oleviin ja voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Näin asiaan perehtymätönkin saisi käsityksen Suomea velvoittavien määräyksien kokonaisuudesta, mikä auttaisi ymmärtämään ratifioitavan yleissopimuksen merkitystä.
- iii) Esitysluonnoksessa voisi kuvata, millaiset resurssit viranomaisilla on nykyisin käytettävissä väkivalta- ja häirintätilanteita koskevien yhteydenottojen käsittelyyn ja sitä, vaikuttaako yleissopimuksen hyväksyminen viranomaisten resurssitarpeisiin, jos yhteydenottojen määrä kasvaisi.



- iv) Esitysluonnoksessa voisi kuvata konkreettisemmin vaikutuksia, joita esityksellä on yleissopimuksen kannalta keskeisten perusoikeuksien toteutumiseen. Nyt esitysluonnoksesta saa käsityksen, että yleissopimuksen hyväksymisellä on vain periaatteellinen merkitys.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” - jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen (nro 190) sekä sen voimaansaattamislain. Yleissopimus ja sitä täydentävä suositus hyväksyttiin kesällä 2019 Kansainvälisen työjärjestön työkonferenssissa. Yleissopimuksen tarkoituksena on suojella työntekijöitä ja muita työelämässä toimivia henkilöitä väkivallalta ja häirinnältä. Sopimus sisältää määräyksiä keskeisistä periaatteista, suojelusta ja ehkäisemisestä, täytäntöönpanosta ja oikeuskeinoista sekä ohjauksesta, koulutuksesta ja valistuksesta.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti yleissopimuksen sisältöä artikloittain. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on selostettu kattavasti Suomen voimassaolevaa lainsäädäntöä, jonka katsotaan täyttävän yleissopimuksen määräykset sekä muita toimenpiteitä, jotka käsittelevät väkivallan ja häirinnän poistamista työelämästä yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla. Esitysluonnoksen mukaan yleissopimuksen sisällön voimaansaattaminen ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, mutta sopimuksen hyväksyminen vahvistaa olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanoa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomi on jo sellaisten olemassa olevien kansainvälisten ja alueellisten sopimusten osapuoli, jotka kieltävät väkivallan ja häirinnän ihmisoikeusloukkauksena. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin yleissopimuksen suhdetta muihin jo olemassa oleviin ja voimaan saatettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Näin asiaan perehtymätönkin saisi käsityksen Suomea velvoittavien määräyksien kokonaisuudesta, mikä auttaisi ymmärtämään ratifioitavan yleissopimuksen merkitystä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että yleissopimus on ns. sekasopimus, jonka osalta toimivalta sopimuksen tekemiseen on jakautunut Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Esitysluonnoksen mukaan EU:n komissio on antanut alkuvuodesta 2020 ehdotuksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan yleissopimuksen. EU ei voi itse ratifioida yleissopimusta, koska



Kansainvälisen työjärjestön perussäännön mukaan ainoastaan valtiot voivat olla tällaisten yleissopimusten osapuolia.

Yleissopimuksen ratifioinnin käsittely EU:ssa on vielä kesken. Esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, miten yleissopimuksen käsittely jatkuu EU:ssa. **Arviointineuvosto toteaa**, että yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta esitysluonnoksessa voisi kuvata esimerkiksi sopimuksen suhdetta EU-oikeuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi tuoda selkeämmin esille esityksen kannalta keskeiset kohderyhmät. Ratifioitavaa yleissopimusta sovelletaan paitsi työelämässä oleviin työntekijöihin myös mm. koulutettaviin henkilöihin, kuten harjoittelijoihin tai oppisopimuskoulutettaviin, vapaaehtoiisiin sekä työnhakijoihin, joten yleissopimuksen hyväksymisen vaikutuksia eri kohderyhmiin voisi kuvata moninaisemmin. Millaisia vaikutuksia yleissopimuksen määräysten toteuttamisella voisi olla esimerkiksi nuorten tai seksuaalivähemmistöjen edustajien työelämässä kokeman väkivallan ja häirinnän vähentämiseksi?¹

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen mukaan työelämän väkivalta ja häirintä aiheuttavat taloudellisia kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollolle, oikeuspalveluille ja erilaisille organisaatioille, joiden kautta maksetaan etuuksia tai korvauksia. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa esitetään suuntaa antavia arvioita väkivalta- ja häirintätilanteista aiheutuvista taloudellisista kustannuksista tai menetyksistä erinäisten tutkimus- ja tilastotietojen avulla, vaikka tarkkaa tietoa ei ole ollut saatavilla.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska yleissopimuksen hyväksyminen ei edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Kuitenkin sitoutuminen väkivallan ja häirinnän poistamiseen aiheuttaa väistämättä erinäisiä kuluja paitsi yhteiskunnalle niin myös yrityksille. Lähtökohtaisesti tällaiset kulut ovat kuitenkin hyväksyttävissä, sillä panostamalla työsuojelutoimenpiteisiin ja -tukitoimiin voidaan välttää esimerkiksi työntekijöiden sairauspoissaoloista aiheutuvia kuluja tai työkyvyttömyyseläkkeiden työpanosmenetyksiä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole kuvattu, minkä suuruisia kuluja työantajaa koskevista työturvallisuusvelvoitteista aiheutuu nykyisin yrityksille. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia nykyisiin velvoitteisiin, mutta kulujen suuruusluokan esittäminen voisi tuoda

¹ Esitysluonnoksessa hyödynnetyn tutkimus- ja tilastotiedon perusteella saa käsityksen, että esimerkiksi nuoret työntekijät, naiset ja seksuaalivähemmistöjen edustajat voivat olla työelämässä haavoittuvammassa asemassa sekä kokea enemmän väkivalta- ja häirintätilanteita muihin kohderyhmiin verrattuna.



näkyvämmäksi yritysten taloudelliset panostukset väkivallan ja häirinnän poistamiseen, millä voi olla positiivisia vaikutuksia esimerkiksi työn tuottavuuteen, työssä jaksamiseen ja työvoiman liiallisen vaihtuvuuden vähenemiseen.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan yleissopimuksen hyväksymisellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaistoimintaan. Esitysluonnoksessa todetaan, että tietoisuuden lisääntyminen väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämästä ja tämän ilmiön haitallisuudesta voi pitkällä aikavälillä ilmetä niin, että viranomaisiin otetaan herkemmin yhteyttä ja sitä kautta viranomaisten käsittelyyn tulevien asioiden määrä lisääntyy. Toisaalta esitysluonnoksessa katsotaan, että tietoisuuden lisääntyminen sekä väkivalta- ja häirintätilanteisiin puuttuminen voi vähentää viranomaisneuvonnan ja –valvonnan tarvetta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata, millaiset resurssit viranomaisilla on nykyisin käytettävissä väkivalta- ja häirintätilanteita koskevien yhteydenottojen käsittelyyn ja sitä, vaikuttaako yleissopimuksen hyväksyminen viranomaisten resurssitarpeisiin, jos yhteydenottojen määrä kasvaisi.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että yleissopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen edistää ja tukee perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien (esim. yhdenvertaisuus, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, oikeus työhön ja elinkeinovapaus) toteutumista joko suoraan tai välillisesti. Siten yleissopimuksessa määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamisella voidaan arvioida olevan positiivisia yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata konkreettisemmin vaikutuksia, joita esityksellä on yleissopimuksen kannalta keskeisten perusoikeuksien toteutumiseen. Nyt esityksestä saa käsityksen, että yleissopimuksen hyväksymisellä on vain periaatteellinen merkitys.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu väkivallan ja häirinnän poistamisesta työelämässä tehdyn Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä (STM068:00/2019), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.3.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 22. huhtikuuta 2022

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.