

U 1/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets beslut (bemyndigande att ratificera ILO:s konvention om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 22 januari 2020 till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2019 om våld och trakasserier (konvention nr 190) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 februari 2020

Social- och hälsovårdsminister Aino-Kaisa Pekonen

Regeringsråd Hanna-Mari Pekuri

SOCIAL- OCH HALSOVÅRDS- MINISTERIET	PROMEMORIA	EU/2020/0528
	04.02.2020	

FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM BEMYNDIGANDE FÖR MEDLEMSSTATERNA ATT I EUROPEISKA UNIONENS INTRESSE RATIFICERA INTERNATIONELLA ARBETSORGANISATIONENS KONVENTION FRÅN 2019 OM VÅLD OCH TRAKASSERIER (KONVENTION NR 190)

1 Förslagets bakgrund och innehåll

Internationella arbetsorganisationens (ILO) allmänna konferens antog i juni 2019 konvention nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet samt tillhörande rekommendation nr 206. Konventionen är ett så kallat blandat avtal, vilket innebär att det omfattas av Europeiska unionens och medlemsstaternas delade befogenheter. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har unionen och medlemsstaterna delade befogenheter på huvudområdet socialpolitik. Till området socialpolitik hör bland annat förbättring av arbetsmiljön för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. EU har antagit minimidirektiv på området socialpolitik. Minimidirektiv har även antagits bland annat för att skydda brottsoffer, vilket anknyter till bestämmelserna i FEUF om straffrättsligt samarbete och även till bestämmelserna i konventionen.

De viktigaste direktiven i detta sammanhang är det så kallade ramdirektivet för arbetarskyddet (rådets direktiv 89/391/EEG om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet), jämställdhetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet) och två direktiv om likabehandling (rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling). Andra relevanta dokument är Europeiska arbetsmarknadsparternas ramavtal om trakasserier och våld i arbetet från 2007 som ingåtts i enlighet med artikel 138 i EG-fördraget (nuvarande artikel 155 i FEUF), EU:s strategiska ram för arbetsmiljö 2014–2020 och kommissionens meddelande ”Säkrare och hälsosammare arbetsplatser för alla – modernisering av EU:s lagstiftning och politik på arbetsmiljöområdet” från 2017.

Medlemsstaterna kan inte själva besluta att ratificera en konvention utan föregående bemyndigande av rådet om konventionen innehåller bestämmelser som faller inom EU:s befogenheter. EU kan i sin tur inte ratificera konventionen eftersom endast stater kan vara parter i en konvention enligt ILO:s stadgar. I en sådan situation måste medlemsstaterna och unionens institutioner samarbeta för att konventionen ska kunna ratificeras.

Den 22 januari 2020 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i europeiska unionens intresse ratificera internationella arbetsorganisationens konvention från 2019 om våld och trakasserier (konvention nr 190). Förslaget innebär att medlemsstaterna bemyndigas att ratificera ILO:s konvention vad gäller de delar som omfattas av de befogenheter som tilldelats Europeiska unionen i grundfördragen. I förslaget konstateras också att medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att deponera sina instrument för ratificering av konventionen hos Internationella arbetsbyråns generaldirektör så snart som möjligt, helst senast den 31 december 2022.

Förslagets nummer: COM(2020) 24 final.

2 Konventionens innehåll

Syftet med konventionen är att erkänna allas rätt till ett arbetsliv utan trakasserier och våld. I artikel 1 i konventionen definieras våld och trakasserier samt könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier.

I artikel 2 anges vem konventionen skyddar. Konvention skyddar arbetstagare och andra personer i arbetslivet oavsett avtalsrättslig status och exempelvis personer som yrkesutbildar sig, volontärer, arbetssökande och fysiska personer i arbetsgivarställning. I artikel 3 anges vilka situationer under, i anknytning till eller härrörande från arbete som konventionen är tillämplig på. Utöver arbetsplatserna omfattar konventionen även exempelvis platser där arbetstagaren tar en paus, intar en måltid eller utnyttjar utrymmen för hygien, tvätt eller ombyte, arbetsrelaterade resor, utbildningar och evenemang samt pendelresor.

Artikel 4 handlar om en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats som inbegriper lagstiftning, policyer, en strategi, mekanismer för efterlevnad och kontroll, rättsmedel och stöd, påföljder samt vägledningar, utbildningar och höjande av medvetenheten. I artikel 5 förutsätts det att ILO:s grundläggande principer och rättigheter främjas och förverkligas, medan det i artikel 6 förutsätts att jämlikhet och icke-diskriminering säkerställs.

Enligt artikel 7 ska våld och trakasserier i arbetslivet förbjudas genom lagar och andra författningar. Artikel 8 handlar om åtgärder för att förebygga våld och trakasserier. Detta inbegriper bland annat myndigheternas uppgifter vad gäller den informella ekonomin, identifiering av de sektorer, yrken och arbetsformer i vilka exponeringen för våld och trakasserier är större än normalt samt åtgärder för att skydda de personer som utsätts. Artikel 9 förutsätter att medlemsstaterna antar lagar och andra författningar som kräver att arbetsgivare vidtar lämpliga åtgärder i proportion till deras bestämmanderätt, till exempel att de genomför policyer om våld och trakasserier, identifierar faror och bedömer riskerna och utifrån det vidtar nödvändiga åtgärder samt tillhandahåller information och utbildning.

Artikel 10 handlar om lämpliga åtgärder för efterlevnad och lämpliga rättsmedel. Dessa är bland annat övervakning, olika mekanismer och förfaranden för rapportering och tvistlösning, stödåtgärder för klagande och offer samt påföljder. Enligt artikel 11 ska det säkerställas att våld och trakasserier i arbetslivet tas upp i relevanta nationella policyer, att vägledning, resurser, utbildning och andra verktyg tillhandahålls i tillräcklig omfattning samt att initiativ, såsom kampanjer för att höja medvetenheten, genomförs. Enligt artikel 12 ska bestämmelserna i konventionen tillämpas genom nationella lagar och andra författningar samt genom kollektivavtal och andra åtgärder.

3 Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland

Syftet med arbetarskyddslagen (738/2002) är att förbättra arbetsmiljön och arbetsförhållandena för att trygga och upprätthålla arbetstagarnas arbetsförmåga samt förebygga och förhindra olycksfall i arbetet, yrkessjukdomar och andra sådana olägenheter för arbetstagarnas fysiska och mentala hälsa som beror på arbetet och arbetsmiljön. Enligt 27 § i arbetarskyddslagen ska arbetet och arbetsförhållandena i arbete som är förknippat med en uppenbar risk för våld ordnas så att risken för våld och våldssituationer i mån av möjlighet förebyggs. I paragrafen föreskrivs även om säkerhetsarrangemang eller säkerhetsanordningar, möjlighet att larma hjälp och anvisningar om rutiner. I 28 § föreskrivs att om det i arbetet förekommer trakasserier eller annat osakligt bemötande av en arbetstagare som medför olägenheter eller risker för arbetstagarens hälsa, ska arbetsgivaren sedan denna fått information om saken med till buds stå-

U 1/2020 rd

ende medel vidta åtgärder för att avlägsna missförhållandet. Utöver dessa uttryckliga bestämmelser handlar även andra bestämmelser i arbetarskyddslagen om risk för våld och trakasserier, såsom arbetsgivarens skyldighet att reda ut och identifiera de olägenheter och risker som beror på arbetet, bedöma deras betydelse för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, vidta de åtgärder som behövs, ge arbetstagarna undervisning och handledning samt ge akt på och följa verksamheten.

Enligt 6 § i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) ska arbetsgivaren i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen. I 7 § förbjuds direkt och indirekt diskriminering på grund av kön, och sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön samt befallningar eller instruktioner att diskriminera personer på grund av kön ska betraktas som diskriminering enligt lagen. Enligt 8 d § ska förbjuden diskriminering anses föreligga om en arbetsgivare efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för sexuella trakasserier eller andra trakasserier på grund av kön försummar att vidta de åtgärder som står till buds för att förhindra trakasserierna.

I 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014) föreskrivs om förbud mot diskriminering och förbjudna diskrimineringsgrunder. I paragrafen konstateras att diskriminering som avses i lagen förutom direkt och indirekt diskriminering även är trakasserier. I 14 § finns en motsvarande bestämmelse om trakasserier som ovannämnda bestämmelse 8 d § i jämställdhetslagen.

I lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) föreskrivs vilka olycksfall i arbetet eller utanför ett område som hör till den plats där arbetet utförs som räknas som ett olycksfall i arbetet. Ett olycksfall anses vara ett olycksfall i arbetet om det till exempel har inträffat under resa mellan bostaden och arbetsplatsen eller under mat- eller rekreationspaus i närheten av ett område som hör till den plats där arbetet utförs. Som olycksfall i arbetet räknas även vissa olycksfall som inträffar i samband med arbetsrelaterad utbildning eller rekreation.

Arbetarskyddsmyndigheterna, dvs. regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet, utövar tillsyn över arbetarskyddslagen. I lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) bestäms om förfarandet när arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd samt om myndighetens befogenheter. Enligt 22 § i diskrimineringslagen övervakar arbetarskyddsmyndigheterna även efterlevnaden av lagen när det gäller arbetsavtalsförhållanden och offentligrättsliga anställningar, arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på arbetsplatser samt anställning enligt vad som föreskrivs i lagen och i tillsynslagen. Jämställdhetsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ser till att jämställdhetslagen följs i enlighet med vad som föreskrivs i lagen i fråga eller särskilt.

I 20 kap. i strafflagen föreskrivs om sexualbrott, i 21 kap. om brott mot liv och hälsa och i 47 kap. om arbetsbrott. I jämställdhetslagen och diskrimineringslagen föreskrivs om rätten att få gottgörelse för den som blivit utsatt för diskriminering.

Utöver de lagar som anges ovan och som är viktigast i detta sammanhang har även många andra lagar anknytning till olika bestämmelser i konventionen. Till exempel föreskrivs det om rättsmedel och stöd i förundersökningslagen (805/2011), domstolslagen (673/2016), rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål (689/1997), lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), rättshjälpslagen (257/2002), brottsskadelagen (1204/2005) och lagen om brottsofferavgift (699/2015). Om stöd som är knutet till social- och hälsovårdstjänster föreskrivs det bland annat i lagen om företagshälsovård (1383/2001), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), folkhälsolagen (66/1972), lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989), socialvårdslagen (1301/2014), lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000).

Enligt en preliminär bedömning uppfyller Finlands lagstiftning den nivå som konventionen förutsätter.

4 Förslagets rättsliga grund

Den förfarandemässiga rättsliga grunden är artikel 218.6 i FEUF. Enligt den ska rådet anta ett beslut om ingående av avtal efter Europaparlamentets godkännande när det är fråga om avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet om Europaparlamentets godkännande krävs (218.6 a v). Bestämmelsen ska tillämpas oberoende av om EU är medlem i en organisation som ingått ett internationellt avtal, vilket grundar sig på EU-domstolens rättspraxis (EG-domstolens yttrande 2/91, 19.3.1993 om ILO:s konvention nr 170 om säkerhet vid användning av kemiska produkter och EU-domstolens dom 7.10.2014, Tyskland/rådet, C-399/12).

Konventionens huvudsakliga syfte och innehåll har anknytning till socialpolitiken, även om konventionen också tar upp icke-diskriminering, rättsligt samarbete och offrens rättigheter. På grund av detta är förslagets materiella rättsliga grund artiklarna 153.2, 153.1 a och i samt 157.3 i FEUF.

Enligt FEUF:s artikel 153.1 a och i ska unionen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom områden som gäller skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och lika behandling av kvinnor och män på arbetsplatsen. I artikel 153.2 i FEUF anges vilka medel Europaparlamentet och rådet har till sitt förfogande för detta (t.ex. minimidirektiv) och vilket förfarande som ska tillämpas (det ordinarie lagstiftningsförfarandet). Enligt artikel 157.3 i FEUF ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke.

5 Ålands ställning

Ålands ställning är aktuell när det gäller det eventuella godkännandet och sättandet i kraft av konventionen. Enligt 27 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetsrätt, vilket av hävd har ansetts inbegripa arbetarskydd. Konventionen innehåller emellertid bestämmelser som gäller social- och hälsovården (stödåtgärder för klagande och offer), som enligt 18 § 12 och 13 punkten i självstyrelselagen kan anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Man har därför preliminärt ansett att lagtinget ska ge sitt bifall till en sådan författning om sättande i kraft av internationella avtalsbestämmelser som avses i 59 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland, så att bestämmelser som hör till Ålands behörighet även träder i kraft i landskapet Åland. Ärendet och Ålands behörighet har diskuterats med landskapet Åland.

6 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Social- och hälsovårdsministeriet begärde hösten 2019 yttranden om förutsättningarna för att ratificera konventionen. Yttranden begärdes av justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Akava ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, STTK rf, Finlands Näringsliv EK, KT Kommunarbetsgivarna, Statens arbetsmarknadsverk och Företagarna i Finland rf. Yttranden lämnades in av alla utom undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet samt diskrimineringsombudsmannen. Inga yttranden innehöll några uppgifter som skulle ha utgjort ett hinder för ratificeringen.

U 1/2020 rd

Ett utkast till promemoria om förslaget behandlades den 4 februari 2020 i sektion EU26 (arbetskydd), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

Den första behandlingen av förslaget ägde rum i rådets arbetsgrupp den 4 februari 2020. En snabb behandling är att vänta, och beslutet kan eventuellt antas redan i mars 2020.

7 Statsrådets ståndpunkt

Finland anser att syftet med konventionen, dvs. att skydda arbetstagare och andra personer i arbetslivet mot våld och trakasserier, är viktigt. Finland stöder kommissionens förslag att bemyndiga medlemsstaterna att ratificera konventionen vad gäller de delar som omfattas av de befogenheter som tilldelats EU i grundfördragen.

Enligt ingressen i beslutsutkastet främjar EU ratificeringen av internationella arbetskonventioner som ILO har klassificerat som aktuella som ett led i unionens ansträngningar för att främja anständiga arbetsvillkor för alla, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, jämställdhet mellan kvinnor och män samt för att bekämpa diskriminering. Finland har förbundit sig till dessa mål, men konstaterar att även om artikel 2 i förslaget innebär en stark rekommendation att ratificera konventionen innebär den inte en skyldighet att göra det.

Finland har inte några invändningar mot de rättsliga grunder som föreslås.

Finlands regering har som mål att översända ärendet som gäller godkännande och sättande i kraft av konventionen till riksdagen för behandling under våren 2020 (juni).