

U 17/2013 rd

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens
förslag till rådets beslut (*bemyndigande att ratificera
ILO:s konvention om hushållsarbetare*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska kommis-
sionens förslag av den 21 mars 2013 till rå-
dets beslut om bemyndigande för medlems-
staterna att i Europeiska unionens intresse ra-

tificera Internationella arbetsorganisationens
konvention från 2011 om anständiga arbets-
villkor för hushållsarbetare samt en prome-
moria om förslaget.

Helsingfors den 18 april 2013

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

Konsultativ tjänsteman Päivi Kantanen

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
12.4.2013

Promemoria
EU/2013/0808

FÖRSLAG TILL RÅDETS BESLUT OM BEMYNDIGANDE FÖR MEDLEMSSTATERNA ATT I EUROPEISKA UNIONENS INTRESSE RATIFICERA INTERNATIONELLA ARBETSORGANISATIONENS KONVENTION FRÅN 2011 OM ANSTÄNDIGA ARBETSVILLKOR FÖR HUSHÅLLSARBETARE (KONVENTION NR 189)

1 Inledning

Europeiska kommissionens förslag syftar till att bemyndiga medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera ILO:s konvention nr 189 om arbetsvillkoren för hushållsarbetare, som Internationella arbetskonferensen har antagit den 16 juni 2011. Bemyndigande krävs då konventionen innehåller också sådana bestämmelser som faller inom Europeiska unionens behörighet och unionen inte kan ratificera Internationella arbetsorganisationens konventioner.

I konventionen fastställs globala minimikrav för arbetarskydd för hushållsarbetare. Europeiska unionen har åtagit sig att främja agendan för anständiga arbetsvillkor, både internt och i sina yttre förbindelser. Att medlemsstaterna ratificerar Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner ger en viktig signal om samstämmigheten i unionens politik för att förbättra arbetsnormerna i hela världen.

Som en del av EU:s strategi för att bekämpa människohandel har kommissionen dessutom uppmanat medlemsstaterna att ratificera alla internationella instrument, avtal och rättsliga skyldigheter som kommer att bidra till att motverka människohandel på ett mer effektivt, samordnat och enhetligt sätt. Konvention nr 189 om arbetsvillkoren för hushållsarbetare är en av dessa.

Artikel 153 samt artiklarna 218.6 a v och 218.8 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreslås utgöra den rättsliga grunden för kommissionens förslag.

2 Innehållet i konventionen

I konventionen avses med hushållsarbete sådant arbete som utförs i eller för ett eller flera hushåll. Med hushållsarbetare avses

varje person som utför hushållsarbete inom ett anställningsförhållande.

Artikel 3 i konventionen handlar om en hushållsarbeters mänskliga rättigheter såsom föreningsfrihet och erkännande av förhandlingsrätten, avskaffande av tvångsarbete, avskaffande av barnarbete och avskaffande av diskriminering med avseende på anställning och sysselsättning. Nämda rättigheter ska skyddas effektivt. Hushållsarbetare och deras arbetsgivare bör kunna bilda organisationer och ingå i sådana enligt eget val.

I artikel 4 förutsätts att minimiåldern för en hushållsarbetare ska stämma överens med bestämmelserna i 1973 års konvention (nr 138) om minimiålder och 1999 års konvention (nr 182) om de värsta formerna av barnarbete. Arbete som utförs av hushållsarbetare som inte har fyllt 18 år får inte inkräkta på deras obligatoriska utbildning eller påverka deras möjligheter att delta i vidareutbildning eller yrkesutbildning.

Hushållsarbetare ska ha skäliga anställningsvillkor och anständiga arbetsförhållanden. Hushållsarbetare ska effektivt skyddas mot alla former av övergrepp, trakasserier och våld (artikel 5).

I artikel 7 finns bestämmelser om att arbetstagare ska informeras om de centrala villkoren i anställningsförhållandet och i artikel 8 bestämmelser om att migrerande hushållsarbetare som rekryteras i ett land för hushållsarbete i ett annat land ska ges ett skriftligt anställningserbjudande eller anställningskontrakt som innehåller de centrala anställningsvillkoren. Bestämmelsen tillämpas inte på arbetstagare som utnyttjar den fria rörligheten för anställning under bilaterala, regionala eller multilaterala avtal eller i regionala ekonomiska integrationsområden.

Hushållsarbetare ska ha rätt att komma överens med sin arbetsgivare om huruvida de

ska bo i hushållet eller inte. Arbetstagare som bor i hushållet är inte skyldiga att stanna kvar i hushållet eller vistas med medlemmar av hushållet under sin dygnsvila, veckovila eller semester. Arbetstagare ska ha rätt att behålla sina rese- och identitetshandlingar (artikel 9).

Likabehandling mellan hushållsarbetare och arbetstagare i allmänhet med avseende på arbetstid och semester, med hänsyn tagen till hushållsarbetets speciella karaktär ska garanteras. Veckovilan ska omfatta åtminstone 24 timmar i följd. Den tid under vilken arbetstagaren står till hushållets förfogande för att tjänstgöra på begäran ska betraktas som arbetstid enligt vad som fastställs i nationella lagar och andra författningar (artikel 10).

Hushållsarbetare ska åtminstone få minimilön och att lönen ska fastställas utan könsdiskriminering (artikel 11). Artikel 12 i konventionen innehåller bestämmelser om löneutbetalning samt om de villkor som medger att en del av löneförmånerna betalas in natura.

Artikel 13 handlar om hushållsarbeters rätt till en säker och hälsosam arbetsmiljö och artikel 14 om jämlik behandling av hushållsarbetare och arbetstagare i allmänhet med tanke på social trygghet.

I artikel 15 finns bestämmelser om skydd av hushållsarbetare som förmedlas av privat arbetsförmedling mot eventuellt utnyttjande.

Hushållsarbetare ska ha tillgång till domstolar på samma villkor som arbetstagare i allmänhet (artikel 16) samt tillgång till effektiva mekanismer och medel för att säkerställa att kraven i nationella lagar och författningar till skydd för hushållsarbetare uppfylls (artikel 17). Tillämpning av lagen och påföljder ska tryggas genom åtgärder för yrkesinspektion, med vederbörlig hänsyn till hushållsarbetets speciella karaktär. Sådana åtgärder ska, i den mån de är förenliga med nationella lagar och författningar, föreskriva villkor för tillträde till hushållets lokaler med vederbörlig hänsyn till respekt för privatlivet.

3 Konventionens förhållande till lagstiftningen i Finland

Arbetslagstiftningen i Finland uppfyller till stora delar de krav som ställs i konventionen. Konventionen tillåter dessutom att vissa

grupper av arbetstagare utesluts från konventionens tillämpningsområde.

Bestämmelser om de anställningsförhållanden som avses i konventionen finns i arbetsavtalslagen (55/2001) och i lagen om hushållsarbetstagares arbetsförhållande (951/1977). Den sistnämnda lagen tillämpas enligt dess 1 § på arbetstagare som på grund av arbetsavtal utför hushållsarbete i arbetsgivarens hem. På en hushållsarbetstagares arbetsavtal ska dessutom tillämpas stadgandena i lagen om arbetsavtal, om inte annat stadgas i speciallagen. I 2 § finns bestämmelser om undantag beträffande tillämpningsområdet. Enligt paragrafen gäller lagen inte 1) sådan medlem av arbetsgivarens familj, som varaktigt hör till arbetsgivarens hushåll, 2) arbetstagare, som har fyllt 18 år och som har ingått arbetsavtal för kortare tid än en månad eller som enligt arbetsavtalet ska vara i en och samma arbetsgivares arbete högst en vardag i veckan eller vars regelbundna arbetstid i en och samma arbetsgivares arbete är högst tre timmar per dygn, 3) hushållspraktikant, som arbetar under statlig myndighets tillsyn, 4) barnsköterska som har blivit införd i det i lagen om rättsskyddscentralen för hälsovården avsedda centralregistret över den yrkesutbildade hälsovårdspersonalen såsom barnsköterska, om hennes åligganden enbart gäller barnavård och uppgifter som har direkt samband därmed samt 5) den som vårdar sjuk person.

Ratificering av konventionen skulle förutsetta en bedömning av förhållandet mellan undantagen beträffande tillämpningsområdet enligt lagen om hushållsarbetstagares arbetsförhållande och konventionens tillämpningsområde och möjligheterna till undantag. Konventionens tillämpningsområde är mer omfattande än tillämpningsområdet för lagen om hushållsarbetstagares arbetsförhållande. Konventionens tillämpningsområde omfattar bl.a. deltidsanställda och personer som utför tillfälligt arbete då de arbetar endast några timmar i veckan eller under en kortare tid. Tillfälligt arbete som t.ex. au pair eller barnpassning som hjälp grannar emellan omfattas inte av tillämpningsområdet, om det inte är fråga om yrkesarbete för att skaffa sitt egentliga uppehälle.

Konventionen omfattar också sådana arbetssituationer där arbetsgivaren inte är ett hushåll. Konventionen omfattar alltså uthyrda arbetstagares arbete i ett hushåll då den uthyrda arbetstagaren står i ett anställningsförhållande till den som hyr ut arbetskraften (antingen ett bemanningsföretag eller annan part). Konventionen omfattar också sådana som står i anställningsförhållande till en kommun eller samkommun och arbetar i hushåll, om de inte betraktas som sådana arbetstagare som avses i ILO:s konvention nr 177 om arbete i hemmet. Uthyrda arbetstagare och arbetstagare som står i anställningsförhållande till en kommun eller samkommun omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen och kollektivavtalen, och bestämmelserna i lagen om hushållsarbetsstagares arbetsförhållande tillämpas inte på dem.

Lagstiftningen i Finland tryggar hushållsarbetarnas mänskliga rättigheter. Finland har ratificerat samtliga ILO-konventioner som handlar om arbetstagares mänskliga rättigheter, dvs. konventionerna nr 87 och 98 om föreningsfrihet, konventionerna nr 29 och 10 om avskaffande av tvångsarbete, konvention nr 111 om avskaffande av diskriminering samt konventionerna nr 138 och 182 om barnarbete. De ovan nämnda rättigheterna har i Finland tryggats i grundlagen, föreningslagen, lagen om likabehandling, arbetsavtalslagen, lagen om unga arbetstagare och i annan lagstiftning också för hushållsarbetarnas del.

I och med att Finland har ratificerat de i artikel 4 nämnda konventionerna från 1973 om minimiåldern för en hushållsarbetare (konvention nr 138) och från 1999 om de värsta formerna av barnarbete (konvention nr 182) har Finland förbundit sig att iaktta dem. På unga hushållsarbetare tillämpas utöver arbetsavtalslagen och lagen om hushållsarbetsstagares arbetsförhållande, dessutom den speciallagstiftning som gäller unga arbetstagare.

För hushållsarbetare i Finland tryggas också rättvisa arbetsvillkor och människovärdiga arbetsförhållanden samt människovärdiga boendeförhållanden som tar hänsyn till den personliga integriteten om arbetstagaren bor i hushållet i fråga. På hushållsarbetarna tillämpas lagen om företagshälsovård (1383/2001)

och arbetarskyddslagen (738/2002), med undantag för de begränsningar enligt 5 § som gäller arbete i arbetsgivarens hem.

Arbetarskyddslagstiftningen i Finland innehåller inga bestämmelser om boendeförhållanden. Vid prövningen av en arbetstagares uppehållstillstånd beaktas både anställningsvillkoren och hushållsarbetarens boendeförhållanden. Sådana bestämmelser om boendeförhållanden och hänsynen till privatlivet som förutsätts i konventionen finns i hälsoskyddslagen (763/1994) och lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995). I 7 kap. i hälsoskyddslagen finns bestämmelser om sanitära krav på bostäder och andra vistelseutrymmen samt på allmänna områden. I hyreslagen å sin sida finns bestämmelser om överlåtelse av besittningen av en hyreslägenhet till hyresgästen och de förutsättningar under vilka hyresvärden har rätt att få tillgång till bostaden.

Skyldigheten att informera hushållsarbetarna om deras arbetsvillkor och arbetsförhållanden enligt artikel 7 i konventionen är nästan identisk med bestämmelsen i 2 kap. 4 § 2 mom. i arbetsavtalslagen som även tillämpas på hushållsarbetare.

Skyldigheten att ge migrerande hushållsarbetare ett skriftligt anställningserbjudande eller anställningskontrakt enligt artikel 8 i konventionen fullgörs genom bestämmelsen i 74 § i utlänningslagen (301/2004) där det föreskrivs att arbetsgivaren till en arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd ska foga bl.a. information om de centrala villkoren i arbetet, en försäkran om att villkoren stämmer överens med gällande bestämmelser och kollektivavtalet i fråga eller svarar mot den praxis som gäller arbetstagare som är verksamma i motsvarande uppgifter på arbetsmarknaden, en utredning om att arbetsgivaren har uppfyllt och i fortsättningen förmår uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare.

Om arbets- och näringsbyrån kräver det, ska arbetsgivaren dessutom lämna utredning om att arbetsgivaren har uppfyllt och i fortsättningen förmår uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare.

Finland uppfyller också de krav som ställs i artikel 9. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan komma överens om att arbetstagaren bor i arbetsgivarens hushåll. Man kan avtala ock-

så om eventuell jourtjänstgöring inom de ramar som arbetstidslagen och det tillämpliga kollektivavtalet tillåter. Arbetsgivaren har inte i övrigt någon rätt att begränsa hushållsarbetarens rätt att disponera sin tid efter egen fri vilja. Arbetsgivaren har inte heller rätt att beslagta arbetstagarens rese- och identitetshandlingar så att arbetstagarens rörelsefrihet begränsas och de rättigheter som tryggas i Finlands grundlag således kränks. Arbetsgivaren har rätt att utreda grunderna för en arbetstagares rätt att arbeta och i detta syfte ta kopior på de handlingar som krävs för detta.

Likabehandling mellan hushållsarbetare och arbetstagare i allmänhet, som förutsätts i artikel 10 i konventionen, i fråga om regelbunden arbetstid och betald semester förutsätter inte fullständigt likvärdig behandling. Bestämmelserna i lagen om hushållsarbetsstagares arbetsförhållande kan, med undantag för begränsningarna i tillämpningsområdet, betraktas som tillräckliga för att avtalsförpliktelse ska anses bli fullgjorda.

Också artikel 11 i konventionen som handlar om lön orsakar inga problem för Finland. Arbetsavtalslagens bestämmelser om hur man avtalar om arbetsvillkor, inkl. naturaprestationer, och arbetsgivarens skyldigheter beträffande betalning av lön och de förfaranden som ska följas i samband med den uppfyller ovan nämnda krav.

När det gäller konventionens artikel 14, som handlar om socialförsäkringsskyddet, har en hushållsarbetare i ett anställningsförhållande i Finland samma ställning som löntagare i övrigt, och samma allmänna regler om social trygghet som tillämpas på arbetstagare i allmänhet tillämpas också på hushållsarbetare. Hushållsarbetare har också rätt till bosättningsbaserad social trygghet (t.ex. förmåner som beviljas av Folkpensionsanstalten FPA, föräldrapenning och offentliga hälsovårdstjänster) på samma villkor som andra personer som är permanent bosatta i Finland.

Skyldigheterna enligt artikel 15 i konventionen, som gäller privat arbetsförmedling, är långt förenliga med kraven i ILO:s konvention nr 181 om privat arbetsförmedling. Finland har ratificerat den sistnämnda konventionen.

Kraven enligt artikel 16 i konventionen är inte problematiska ur Finlands synvinkel, eftersom hushållsarbetare har samma möjligheter som arbetstagare i övrigt att antingen själv eller genom ombud vid domstol anhängiggöra tvistemål eller straffrättsliga ärenden som gäller anställningsförhållandet.

När det gäller artikel 17 i konventionen uppfyller tillsynen över arbetarskyddet och förfarandena vid och sanktionerna för överträdelse av lagen redan nu kraven i artikeln. I 9 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) finns bestämmelser om förutsättningarna för arbetarskyddsinspektion i lokaler som omfattas av hemfriden. Lagstiftningen i Finland är således i fråga om tillsynen över arbetarskyddet på tillräckligt hög nivå med hänsyn tagen till bl.a. skyddet för privatlivet som tryggas i grundlagen.

4 Förhållande till EU:s lagstiftning

I Europeiska unionens lagstiftning finns uttömmande bestämmelser om de omständigheter som konventionen förutsätter. Som det konstateras också i kommissionens förslag finns det dock ingen motsättning mellan konventionen och Europeiska unionens lagstiftning.

Bestämmelser om sådant förbud mot diskriminering med avseende på anställning och sysselsättning som avses i artikel 3 i konventionen finns i direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung samt i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling. Bestämmelser om arbetstagares rätt till lika lön för ett likvärdigt arbete enligt artikel 11 finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet.

Motsvarande bestämmelser om minimiåldern för anställning som ingår i artikel 4 i konventionen finns i rådets direktiv 94/33/EG av den 22 juni 1994 om skydd av minderåriga i arbetslivet.

Bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att informera arbetstagaren om de villkor som gäller för anställningsförhållandet finns i rådets direktiv 91/533/EEG av den 14 maj 1991 om arbetsgivares skyldighet att upplysa arbetstagarna om de regler som är tillämpliga på anställningsavtalet eller anställningsförhållandet.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat innehåller bestämmelser om bl.a. rätten till lika behandling med avseende på arbetsförhållanden, anställningsvillkor och föreningsfrihet för medborgare i tredjeland.

Enligt artikel 2.1 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, nedan *ramdirektivet om arbetarskydd*, tillämpas direktivet på all verksamhet, såväl privat som offentlig. I rättspraxisen har det ansetts att ramdirektivets tillämpningsområde ska tolkas i vid mening och att begränsningarna beträffande tillämpningsområdet ska tolkas snävt. I artikel 3 i ramdirektivet för arbetarskydd finns bestämmelser om bl.a. definitionen på arbetstagare. Enligt artikel 3a i direktivet avses med arbetstagare varje person anställd av en arbetsgivare, inklusive praktikanter och lärlingar, men inte arbetstagare i arbetsgivarens hushåll.

Det krävs ytterligare utredning om i vilken utsträckning Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden ska tillämpas på arbetstidsskyddet för hushållsarbetare.

Bestämmelser om skyddet av gravida kvinnor och kvinnor som nyligen fött barn finns i rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

Privat arbetsförmedling faller inom nationell behörighet med undantag för uthyrda arbetstagare. I Europaparlamentets och rådets

direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag finns bestämmelser om likvärdig behandling av och de centrala arbetsvillkoren för uthyrda arbetstagare samt om förbud mot krav på ersättning från arbetstagarna för placering i ett kundföretag.

5 Statsrådets ståndpunkt

Finland understöder kommissionens förslag och anser att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionens förslag gäller endast bemyndigande att ratificera konventionen, men inte skyldigheten att ratificera den. Finland betraktar konventionens mål att främja ett människovärdigt bemötande av hushållsarbetare, att skydda hushållsarbetare mot bl.a. människohandel och annat utnyttjande samt att skapa klarhet i deras rättsliga ställning som viktiga.

Finlands regering har som mål att avlägsna hindren för ratificeringen av konventionen samt att föreslå riksdagen att konventionen ratificeras.