

U 17/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (*valtuutus ratifioida ILO:n kotitaloustyöntekijöitä koskeva sopimus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 21 päivänä maaliskuuta 2013 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamiseksi ratifioimaan, Euroopan unionin

edun vuoksi, kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista työtä koskeva Kansainvälisen työjärjestön vuoden 2011 yleissopimus sekä ehdotusta koskeva muistio.

Helsingissä 18 päivänä huhtikuuta 2013

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
12.4.2013

Muistio
EU/2013/0808

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI JÄSENVALTIOIDEN VALTUUTTAMISEKSI RATIFIOIMAAN, EUROOPAN UNIONIN EDUN VUOKSI, KOTITALOUSTYÖNTEKIJÖIDEN IHMISARVOISTA TYÖTÄ KOSKEVA KANSAINVÄLISEN TYÖJÄRJESTÖN VUODEN 2011 YLEISSOPIMUS (YLEISSOPIMUS NRO 189)

1 Johdanto

Euroopan komission ehdotuksen tavoitteena on valtuuttaa jäsenvaltiot ratifioimaan, Euroopan unionin edun vuoksi, kotitaloustyöntekijöitä koskeva Kansainvälisen työkonferenssin 16 päivänä kesäkuuta 2011 hyväksymä kotitaloustyöntekijöitä koskeva yleissopimus nro 189. Valtuutus on tarpeen, koska yleissopimus sisältää myös Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvia määräyksiä eikä unioni voi ratifioida Kansainvälisen työjärjestön sopimuksia.

Yleissopimuksessa määritellään maailmanlaajuisesti kotitaloustyöntekijöihin sovellettava vähimmäispuojan taso. Euroopan unioni on sitoutunut ihmisarvoisen työn edistämiseen niin sisäisesti kuin myös ulkosuhteissaan. Kansainvälisen työjärjestön sopimusten ratifiointi jäsenvaltioissa on merkittävä osoitus unionin johdonmukaisesta toiminnasta työelämän säännösten parantamiseksi maailmanlaajuisesti.

Lisäksi osana EU:n strategiaa ihmiskaupan hävittämiseksi komissio on kehottanut jäsenvaltioita ratifioimaan kaikki kansainväliset välineet, sopimukset ja oikeudelliset velvoitteet, joilla edistetään ihmiskauppaan puuttumista tehokkaammalla, koordinoitummalla ja yhdenmukaisemmalla tavalla. Kotitaloustyöntekijöitä koskeva yleissopimus nro 189 on tällainen.

Komission ehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklaa yhdessä 218 artiklan 6 kohdan a) v-alakohdan ja 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

2 Yleissopimuksen sisältö

Yleissopimuksessa kotitaloustyöllä tarkoitetaan kotitaloudessa tai kotitaloudelle taikka kotitalouksille tehtävää työtä. Kotitaloustyöntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee kotitaloustyötä työsuhteessa.

Sopimuksen 3 artikla koskee kotitaloustyöntekijöiden ihmisoikeuksia, kuten yhdistymisvapautta ja kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen tunnustamista, pakkotyön poistamista, lapsityövoiman käytön lopettamista ja syrjinnän poistamista työssä ja ammatin harjoittamisessa. Näitä oikeuksia tulee suojella tehokkaasti. Kotitaloustyöntekijöiden ja heidän työnantajiensa tulee voida perustaa järjestöjä sekä liittyä niihin oman valintansa mukaisesti.

Sopimuksen 4 artikla edellyttää kotitaloustyöntekijän vähimmäisiän täyttävän työhön pääsemiseksi vaadittavaa vähimmäisikää koskevan yleissopimuksen, 1973 (nro 138), ja lapsityön pahimpia muotoja koskevan yleissopimuksen, 1999 (nro 182), edellyttämän tason. Alle 18-vuotiaiden kotitaloustyöntekijöiden työ ei saa estää heitä saamasta oppivelvollisuuteen kuuluvaa opetusta eikä haitata heidän mahdollisuuksiaan osallistua jatko- tai ammattikoulutukseen.

Kotitaloustyöntekijöille tulee tarjota oikeudenmukaiset työehdot sekä ihmisarvoiset työolot. Työntekijöitä tulee suojella tehokkaasti kaikilta väärinkäytön, häirinnän ja väkivallan muodoilta (5 artikla).

Sopimuksen 7 artikla koskee työntekijöille tiedottamista työsuhteen keskeisistä ehdoista ja 8 artikla siirtotyöläisille annettavaa kirjallista työtarjousta tai työsopimusta, jossa mainitaan keskeiset työehdot. Määräystä ei so-

velleta työntekijöihin, jotka hyödyntävät liikkumisvapautta tehdäkseen työtä kahdenvälisten, alueellisten tai monenvälisten sopimusten puitteissa tai alueellisilla taloudellisen yhdentymisen vyöhykkeillä.

Kotitaloustyöntekijöiden tulee voida vapaasti sopia työnantajansa kanssa siitä, asuvatko he kotitaloudessa. Työntekijät eivät ole velvollisia oleskelemaan kotitaloudessa eivätkä kotitalouden jäsenien kanssa päivittäisten ja viikoittaisten lepoaikojen eivätkä vuosilomien aikana. Työntekijöillä tulee olla oikeus pitää hallussaan matkustusasiakirjojaan ja henkilötodistuksiaan (9 artikla).

Kotitaloustyöntekijöitä tulee kohdella keskenään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa työajan ja vuosiloman suhteen, ottaen huomioon kotitaloustyön erityispiirteet. Viikoittaisen lepoajan on oltava vähintään 24 peräkkäistä tuntia. Varallaoloaika on katsottava työajaksi kansallisen lainsäädännön taikka käytännön määrittämässä laajuudessa (10 artikla).

Kotitaloustyöntekijän tulee ansaita vähimmäispalkkaa ilman sukupuoleen perustuvaa syrjintää (11 artikla). Sopimuksen 12 artikla sisältää määräykset palkanmaksusta sekä ehtoista, joilla osa palkasta voidaan sallia maksettavan luontaisuuksina.

Sopimuksen 13 artikla koskee kotitaloustyöntekijän oikeutta turvalliseen ja terveelliseen työskentely-ympäristöön ja 14 artikla edellyttää yhdenvertaista kohtelua muiden työntekijöiden kanssa sosiaaliturvan osalta.

Sopimuksen 15 artikla suojelee kotitaloustyöntekijöitä yksityisten työnvälitystoimistojen mahdollisilta epäasiallisilta käytännöiltä.

Kotitaloustyöntekijöillä tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus oikeudenkäyntiin (16 artikla) sekä pääsy tehokkaisiin keinoihin, joilla varmistetaan kansallisten lakien ja asetusten noudattaminen kotitaloustyöntekijöiden suojelemiseksi (17 artikla). Työsuojelutarkastuksilla tulee turvata lain toimeenpano ja rangaistukset kotitaloustyön erityispiirteet riittävästi huomioon ottaen. Niiltä osin kuin tämä on kansallisten lakien ja asetusten mukaista, toimissa on määriteltävä ehdot, joilla voidaan myöntää pääsy kotitalouden tiloihin yksityisyyden suoja riittävästi huomioon ottaen.

3 Yleissopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön

Suomen työlainsäädäntö täyttää suurelta osin yleissopimuksen edellyttämän tason. Lisäksi sopimus sallii eräiden työntekijäryhmien sulkemisen sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Yleissopimuksen tarkoittamista työsuhteista säädetään työsopimuslaissa (55/2001) ja kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetussa laissa (951/1977). Viimeksi mainittua lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan työntekijään, joka työsopimuksen perusteella tekee kotitaloustyötä työnantajan kodissa. Lisäksi kotitaloustyöntekijän työsopimukseen on sovellettava työsopimuslakia, jollei erityislaissa toisin säädetä. Lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalaa koskevista poikkeuksista. Sen mukaan laki ei koske 1) työnantajan taloudessa vakinaisesti elävää työnantajan perheen jäsentä; 2) kahdeksatoista vuotta täyttäneitä työntekijää, joka on tehnyt työsopimuksen kuukautta lyhyemmäksi ajaksi tai jonka työsopimuksen mukaan tulee olla saman työnantajan työssä enintään yksi arkipäivä viikossa taikka jonka säännöllinen työaika saman työnantajan työssä on enintään kolme tuntia vuorokaudessa; 3) valtion viranomaisen valvonnan alaisena työskentelevää kotitalousharjoittelijaa; 4) lastenhoitajaa, joka on merkitty lastenhoitajana terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetussa laissa tarkoitettuun terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin, jos hänen tehtävänä on yksinomaan lasten hoito ja siihen välittömästi liittyvät tehtävät; sekä 5) sairaan hoitajana toimivaa henkilöä.

Yleissopimuksen ratifioiminen edellyttäisi kotitaloustyöntekijöiden työsuhteesta annetun lain soveltamisalaa koskevien poikkeusten sekä yleissopimuksen soveltamisalan ja poikkeusmahdollisuuksien suhteen arvioimista. Yleissopimuksen soveltamisala on laajempi kuin kotitaloustyöntekijöistä annetun lain soveltamisala. Sopimuksen soveltamisalan piiriin kuuluvat muun muassa osaaikatyöntekijät ja satunnaisesti työskentelevät myös silloin, kun he työskentelevät vain muutaman tunnin viikossa tai lyhytkestoisesti. Satunnainen työskentely esimerkiksi au-pairina tai lastenhoito naapurina jää so-

veltamisalan ulkopuolelle, jos kyse ei ole ammatillisesta työnteosta varsinaisen toimeentulon hankkimiseksi.

Sopimus kattaa myös sellaiset työntekotilanteet, joissa työnantajana ei ole kotitalous. Siten sopimus kattaa vuokratyön tekemisen kotitaloudessa, kun vuokratyöntekijällä on työsuhte työvoiman vuokraavaan tahoon (joko vuokratyörytymään tai muuhun tahoon). Myös kuntaan tai kuntayhtymään työsuhteissa olevat ja työtä kotitaloudessa tekevät ovat sopimuksen piirissä, ellei heitä katsota ILO:n kotityötä koskevan yleissopimuksen nro 177 mukaisesti kotityöntekijöiksi. Vuokratyöntekijät ja kuntaan tai kuntayhtymään työsuhteissa olevat työntekijät ovat yleisen työoikeudellisen sääntelyn ja työehtosopimusten soveltamisen piirissä, eikä heihin sovelleta kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain säännöksiä.

Suomen lainsäädäntö turvaa kotitaloustyöntekijöiden ihmisoikeudet. Suomi on ratifioinut kaikki työntekijöiden ihmisoikeuksia sääntelevät ILO:n yleissopimukset eli yhdistymisvapautta koskevat yleissopimukset nrot 87 ja 98, pakkotyön poistamista koskevat yleissopimukset nrot 29 ja 10, syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen nro 111 sekä lapsityön käyttöä koskevat yleissopimukset nrot 138 ja 182. Suomen perustuslaissa, yhdistyslaissa, yhdenvertaisuuslaissa, työsopimuslaissa, nuoria työntekijöitä koskevassa laissa ja muussa lainsäädännössä on turvattu mainitut oikeudet myös kotitaloustyöntekijöille.

Koska Suomi on ratifioinut sopimuksen 4 artiklan mainitsemat työhön pääsemiseksi vaadittavaa vähimmäisikää koskevan yleissopimuksen, 1973 (nro 138), ja lapsityön pahimpia muotoja koskevan yleissopimuksen, 1999 (nro 182), se on sitoutunut noudattamaan niitä. Nuoriin kotitaloustyöntekijöihin sovelletaan työsopimuslain ja kotitaloustyöntekijöistä annetun lain säännöksiä lisäksi nuoria työntekijöitä koskevaa erityislainsäädäntöä.

Suomi turvaa kotitaloustyöntekijöille myös oikeudenmukaiset työehdot sekä ihmisarvoiset työolot ja, heidän yksityisyyttään kunnioittavat ihmisarvoiset asuinolosuhteet, jos he asuvat kyseisessä kotitaloudessa. Kotitaloustyöntekijään sovelletaan työterveyshuoltola-

kia (1383/2001) ja työturvallisuuslakia (738/2002) tuon lain 5 §:n mukaisin, työnantajan kodissa tehtävää työtä koskevin rajoituksin.

Asuinolosuhteista ei Suomessa säädetä työturvallisuuslainsäädännössä. Työntekijän oleskeluluvan harkinnassa otetaan huomioon sekä työsuhteen ehdot että kotitaloustyöntekijän asuinolot. Sopimuksen edellyttämistä asuinolosuhteista ja yksityisyyden kunnioittamisesta säädetään terveydensuojelulain (763/1994) ja asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) säännöksillä. Terveydensuojelulain 7 luvussa on säännökset asunnon ja muun oleskelutilan sekä yleisten alueiden terveydellisistä vaatimuksista. Huonevuokralaissa puolestaan on säännökset siitä, milloin vuokrahuoneisto luovutetaan vuokralaisen hallintaan ja edellytyksistä, jolloin vuokranantajalla on oikeus päästä asuntoon.

Yleissopimuksen 7 artiklan edellytys tiedottaa kotitaloustyöntekijöille heidän työehdoistaan ja -olosuhteista on lähes samanlainen kuin työsopimuslain 2 luvun 4 §:n 2 momentin säännös, jota sovelletaan myös kotitaloustyöntekijöihin.

Yleissopimuksen 8 artiklan velvoite antaa siirtotyöläisille kirjallinen työtarjous tai työsopimus täytetään ulkomaalaislain (301/2004) 74 §:n säännöksellä, jonka mukaan työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen muun muassa selvitys työnteon keskeisistä ehdoista, vakuutus siitä, että ehdot ovat säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai vakuutus siitä, että ehdot vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavia käytäntöjä. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa on annettava selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja kykenee huolehtimaan työnantajavelvoitteistaan.

Suomi täyttää myös sopimuksen 9 artiklan velvoitteet. Työnantaja ja työntekijä voivat sopia siitä, että työntekijä asuu työnantajansa kotitaloudessa. Myös mahdollisesta varallaloista voidaan sopia työaikalain ja sovelletavan työehtosopimuksen sallimissa rajoissa. Muutoin työnantajalla ei ole oikeutta rajoittaa kotitaloustyöntekijän ajankäyttöä. Työnantajalla ei ole myöskään oikeutta pitää hal-

lussaan työntekijälle kuuluvia matkustus- ja henkilötodistuksia siten, että sillä rajoitetaan työntekijän liikkumisvapautta ja loukataan Suomen perustuslaissa turvattuja oikeuksia. Työnantajalla on oikeus selvittää työntekijän oikeuden perusteet ja tässä tarkoituksessa ottaa kopiot vaadittavista asiakirjoista.

Yleissopimuksen 10 artiklan edellyttämä kotitaloustyöntekijöiden yhdenvertainen kohtelu muiden työntekijöiden kanssa säännöllisen työajan ja palkallisten vuosilomien suhteen ei edellytä täysin yhdenvertaista kohtelua. Kotitaloustyöntekijän työsuhteesta annetun lain säännöksiä voidaan pitää soveltamisalaa koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta riittävinä sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi.

Myös palkkaa koskeva sopimuksen 11 artikla on Suomelle ongelmaton. Työsopimuslain sääntelyn lähtökohdat siitä, miten työehtoista sovitaan mukaan lukien luontaisuuritukset, ja työnantajan velvoitteet palkanmaksusta ja siinä noudatettavista menettelyistä täyttävät edellä mainitut vaatimukset.

Yleissopimuksen sosiaaliturvaa koskevan 14 artiklan osalta Suomessa työsuhteessa oleva kotitaloustyöntekijä on samassa asemassa muiden palkansaajien kanssa ja häneen sovelletaan sosiaaliturvan osalta samoja yleissääntöjä. Kotitaloustyöntekijällä on oikeus myös asumisperusteiseen sosiaaliturvaan (esimerkiksi Kelan myöntämiin etuuksiin, vanhempainrahaan ja julkisiin terveyspalveluihin) samoin ehdoin kuin muillakin Suomessa vakituisesti asuvilla henkilöillä.

Sopimuksen 15 artiklan velvoitteet yksityisistä työnvälitystoimistoista ovat pitkälti yhdenmukaiset ILO:n yksityistä työnvälitystä koskevan yleissopimuksen nro 181 vaatimusten kanssa. Suomi on ratifioinut tämän sopimuksen.

Sopimuksen 16 artiklan mukaiset vaatimukset eivät ole Suomelle ongelmallisia, koska kotitaloustyöntekijöillä on samat mahdollisuudet kuin muillakin työntekijöillä saada työsuhdetta koskeva riita- tai rikosoikeudellinen asia vireille tuomioistuimessa joko itse tai asiamiehen välityksellä.

Sopimuksen 17 artiklan osalta työsuojelun valvonta ja lain rikkomistapauksia koskevat menettelyt ja sanktiot täyttävät jo nykyisellään artiklan vaatimukset. Työsuojelun val-

vonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoinnista annetun lain (44/2006) 9 §:ssä säädetään työsuojelutarkastuksen edellytyksistä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Suomen sääntely työsuojelun valvonnan osalta on siten tasoltaan riittävää, ottaen huomioon muun muassa perustuslain turvaama yksityiselämän suoja.

4 Suhde EU-lainsäädäntöön

Euroopan unionin lainsäädännössä on säädetty yleissopimuksen edellyttämistä asioista kattavasti. Kuten komission esityksessäkin on todettu, yleissopimus ei ole kuitenkaan ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

Sopimuksen 3 artiklan mukaisesta työsyrynnän kiellosta säädetään 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetussa neuvoston direktiivissä 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta ja 27 päivänä marraskuuta 2000 annetussa neuvoston direktiivissä 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. 11 artiklan oikeudesta samaan palkkaan samanarvoisesta työstä säädetään 5 päivänä heinäkuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammatteihin liittyvissä asioissa.

Sopimuksen 4 artiklan mukaisesta työhön pääsyn vähimmäisiästä on säännöksiä 22 päivänä kesäkuuta 1994 annetussa neuvoston direktiivissä 94/33/EY nuorten työntekijöiden suojelusta.

Työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työsuhteessa sovellettavista työsuhteen ehdoista on säännelty 14 päivänä lokakuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/533/ETY työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsuhteesta tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston 13 päivänä joulukuuta 2011 annettu direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien

kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, sisältää muun muassa määräykset kolmannen maan kansalaisen oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun työolojen, työehtojen sekä yhdistymisvapauden osalta.

Neuvoston direktiiviä 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä, joka on annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, jäljempänä *työsuojelun puitedirektiivi*, sovelletaan 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin. Oikeuskäytännössä on katsottu, että puitedirektiivin soveltamisalaa on tulkittava laajasti ja soveltamisalarajauksia suppeasti. Työsuojelun puitedirektiivin 3 artiklassa säädetään muun muassa työntekijän määritelmästä. Työntekijällä tarkoitetaan 3 artiklan a) kohdan mukaan henkilöä, jonka työnantaja on palkannut, mukaan lukien harjoittelijat ja oppisopimussuhteiset työntekijät, ei kuitenkaan kotitaloustyöntekijää.

Se missä määrin kotitaloustyöntekijöiden työaikaosuojeluun sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/88/EY tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista, vaatii vielä jatkoselvitystä.

Äitiyden suojelua koskevia säännöksiä on 19 päivänä lokakuuta 1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/85/ETY toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä.

Yksityinen työnvälitys kuuluu kansalliseen toimivaltaan vuokratyötä lukuun ottamatta. Marraskuun 19 päivänä 2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY vuokratyöstä sääntelee vuokratyöntekijöiden yhdenvertaista kohtelua, keskeisiä työehtoja sekä kieltää perimästä työntekijöiltä maksua vastineeksi toimeksiantojen järjestämisestä käyttäjäyrityksissä.

5 Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee komission ehdotusta sekä katsoo sen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komission esitys koskee vain valtuutusta eikä velvollisuutta ratifioida yleissopi-

mus. Suomi pitää tärkeänä yleissopimuksen tavoitetta edistää kotitaloustyöntekijöiden ihmisarvoista kohtelua, suojata kotitaloustyöntekijöitä muun muassa ihmiskaupalta ja muulta hyväksikäytöltä sekä selkeyttää heidän oikeudellista asemaansa.

Suomen hallituksen tavoitteena on poistaa yleissopimuksen ratifioinnin esteet sekä esittää eduskunnalle, että yleissopimus ratifioitaisiin.