



Brüssel, 21.3.2013
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni (konventsioon nr 189)

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

Käesolev ettepanek võimaldab liikmesriikidel seaduslikult ratifitseerida Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsioon (edaspidi „koduabiliste konventsioon nr 189” või „konventsioon”).

Koduabiliste konventsioon nr 189 võeti vastu 16. juunil 2011 rahvusvahelise töökongressi 100. istungil ja see jõustub septembris 2013. Selles sätestatakse üleilmsed koduabiliste töökaitse miinimumnõuded.

Alates detsembrist 2012 on koduabiliste konventsiooni nr 189 ratifitseerinud kolm ILO liikmesriiki. See on üks nendest konventsioonidest, mille ILO on liigitanud ajakohaseks ja mida seetõttu aktiivselt toetatakse.

Euroopa Liit on võtnud endale kohustuse toetada inimväärset tööd nii liidu sees kui ka välissuhtluses. Töönormid on inimväärse töö üks põhielement. Seega on ILO konventsioonide ratifitseerimine liikmesriikide poolt oluline märk liidu poliitika sidususest töönormide parandamisel kogu maailmas.

Lisaks sellele ärgitas komisjon inimkaubanduse kaotamist käsitlevas ELi strateegias¹ liikmesriike ratifitseerima kõiki rahvusvahelisi õigusakte, lepinguid ja õiguslikke kohustusi, mis muudavad inimkaubandusevastase võitluse tõhusamaks, koordineeritumaks ja sidusamaks. Nende hulka kuulub ka koduabiliste konventsioon nr 189.

Seepärast on vaja Euroopa Liidu tasandil kõrvaldada kõik õiguslikud asjaolud, mis takistavad liikmesriike ratifitseerimast koduabiliste konventsiooni nr 189, mille sisu ei ole vastuolus ELi õigustikuga.

Koduabiliste konventsiooni nr 189 sätete eesmärk on aidata vähendada koduabiliste kuritarvitamist ja ärakasutamist. Konventsiooni artiklis 1 määratletakse koduabilisena isik, kes teeb majapidamises või majapidamistes või selle/nende jaoks majapidamistööd töösuhte raames. Konventsiooni kohaselt peavad ILO liikmesriigid võtma meetmeid, et vältida vägivalda koduabiliste töös ja laste kasutamist nendena. Artikliga 3 kaitstakse koduabiliste töölaseid põhiõigusi ja kohustatakse ILO liikmesriike võtma konventsioonis esitatud meetmeid, et austada, toetada ja rakendada töölaseid aluspõhimõtteid ja põhiõigusi. Eelkõige peavad ILO liikmesriigid tegema järgmist:

- kehtestama koduabilise miinimumvanuse ja kaitsma alla 18aastaseid töötajaid;
- vältima kuritarvitamist ja vägivalda;
- tagama õiglased ja inimväärsed töötingimused;
- tagama, et töötajaid teavitatakse nende töö tingimustest ja üksikasjadest;
- reguleerima võõrtöötajate töölevõtmist ja tagama töötajate liikumisvabaduse;

¹ Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016, COM(2012) 286, 19.6.2012.

- tagama koduabiliste ja muude töötajate võrdse kohtlemise seoses hüvitiste ja soodustustega;
- reguleerima ja jälgima eraõiguslike tööhõiveasutuste tegevust ning
- töötama välja konkreetse kaebuste esitamise korra.

Koduabiliste konventsioonis nr 189 käsitletakse ELi õiguse valdkondi, mis nüüdseks on juba hästi reguleeritud.

Põhiliselt hõlmab konventsioon sotsiaalpoliitika valdkonda, kus ELi õigusega on kehtestatud miinimumnõuded järgmistes küsimustes: töötervishoid ja tööohutus, noorte töötajate ja emaduse kaitse, töötajate kirjalik teavitamine, tööaeg, sisseränne ja renditöö kasutamine².

Konventsioonis käsitletakse diskrimineerimise vastase võitluse valdkonda, kus ELi õigusega on kehtestatud võrdse tööalase kohtlemise, meeste ja naiste võrdõiguslikkuse ja emaduse kaitse miinimumnõuded³.

Samuti käsitletakse konventsioonis õiguslast koostööd kriminaalasjades ning sisserände- ja varjupaigaküsimusi, kus ELi õigusega on kehtestatud inimkaubanduse vastase võitluse ja tööandjate karistuste miinimumnõuded⁴.

Lisaks käsitletakse koduabiliste konventsiooni artiklis 8 koduabilisena tegutsevate võõrtöötajate kaitset ja see sisaldab ELi õiguse kohaseid töötajate liikumisvabaduse aspekte⁵.

2. HUVITATUD ISIKUTEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

Ei kohaldata.

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

Võttes arvesse Euroopa Liidu Kohtus välja töötatud välispädevusalaseid eeskirju⁶ ja konkreetsemalt seda, mis on sätestatud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni sõlmimise ja ratifitseerimise kohta,⁷ ei või liikmesriigid iseseisvalt otsustada konventsiooni ratifitseerimist ilma nõukogu eelneva nõusolekuta, kui mõned konventsiooni osad kuuluvad ELi pädevusse.

Euroopa Liit ei saa ise ratifitseerida ühtki ILO konventsiooni, kuna nende konventsioonide osalised võivad olla üksnes riigid.

² Direktiivid 89/391/EMÜ, 94/33/EMÜ, 91/533/EMÜ, 2003/88/EÜ, 2011/98/EL, 2008/104/EÜ.

³ Direktiivid 2000/78/EÜ, 2000/43/EÜ, 2006/54/EÜ, 92/85/EMÜ.

⁴ Direktiivid 2011/36/EÜ ja 2009/52/EÜ.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 45, määrus (EL) nr 492/2011.

⁶ Euroopa Kohtu 31. märtsi 1971. aasta otsus kohtuasjas 22/70: komisjon vs. nõukogu, nn AETRI kohtuotsus (EKL 1971, lk 263); vt ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 3 lõige 2, kus nimetatud põhimõtted on kodifitseeritud.

⁷ Euroopa Kohtu 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91 kemikaalide konventsiooni nr 170 kohta, EKL 1993-I, lk 1061.

Kui osa kokkuleppe või lepingu sisust kuulub ELi ja osa liikmesriigi pädevusse, peavad ELi institutsioonid ja liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed, et kõige paremini tagada konventsiooni ratifitseerimise alane koostöö ja sellest konventsioonist tulenevate kohustuste täitmine⁸.

Nõukogu on viimasel kümnendil vastu võetud ILO sellise kolme konventsiooni puhul, milles on ELi pädevusse kuuluvaid osi, andnud liikmesriikidele loa ratifitseerida ELi huvides liidu pädevusse kuuluvad osad⁹. Komisjon on vastu võtnud ka ettepaneku nõukogu sellise otsuse kohta, mis käsitleb kemikaalide konventsiooni nr 170¹⁰.

Koduabiliste konventsiooniga nr 189 hõlmatu erinevad sotsiaalpoliitikaaspektid ja diskrimineerimise vastase võitluse, kriminaalküsimustes tehtava õigusosalase koostöö ning sissereände- ja varjupaigaküsimuste erinevad aspektid on nüüdseks niivõrd reguleeritud, et liikmesriikidel ei ole enam võimalik selleteemalises välispoliitikas iseseisvalt tegutseda¹¹. ELi toimimise lepingu artikkel 153 on õiguslikuks aluseks sellekohastele ELi õigusaktidele, mis enamikul juhtudel on üksikasjalikumad kui koduabiliste konventsiooni nr 189 üldpõhimõtted. Konventsiooni üldpõhimõtted ja ELi õigus ei ole omavahel vastuolus, samuti ei ole omavahel vastuolus konventsiooni sätted ja ELi õigustikus kõnealuste valdkondade kohta kehtestatud miinimumnõuded.

ILO konventsiooni artikli 19 lõikest 8 tulenevalt sisaldab konventsioon miinimumnorme, mis tähendab seda, et konventsiooni riigi tasandil rakendades on võimalik kehtestada konventsioonis sätestatud normidest rangemad normid.

Konventsiooni kohased töötajate kaitse ja nende võrdse kohtlemise eeskirjad ei ole vastuolus ELi õigustikus kõnealuse valdkonna kohta kehtestatud miinimumnõuetega. See tähendab, et ELi meetmed võivad olla karmimad kui ILO normid ja vastupidi¹².

Koduabiliste konventsioonis nr 189 on artikkel, milles käsitletakse koduabilisena tegutsevate võõrtöötajate kaitset (artikkel 8) ja mis võib piirata töötajate liikumisvabadust, mis on ELi ainupädevusse kuuluv valdkond¹³. Samas ei ole konventsiooni põhieesmärk reguleerida ELi ainupädevusse kuuluvaid küsimusi. Samuti märgitakse konventsiooni artikli 8 lõikes 2, et nõuet saada kirjalik pakkumine enne riigipiiride ületamist ei kohaldata majanduslikult lõimunud piirkondades. Selline kaitseklausel välistab võimaliku vastuolu konventsiooni ning ELi toimimise lepingu artikli 45 ja määruse (EL) nr 492/2011 kohast töötajate liikumisvabadust käsitleva ELi õigustiku vahel. Järelikult ei ole konventsiooni sellekohased sätted vastuolus ELi õigustikuga.

⁸ Euroopa Kohtu arvamus 2/91 (ibid), punktid 36, 37 ja 38.

⁹ Viimasel kümnendil on võetud vastu järgmised kolm nõukogu otsust, millega antakse liikmesriikidele luba ratifitseerida ILO konventsioonid: nõukogu otsus 2005/367/EÜ, 14 aprill 2005, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Ühenduse huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni meremeeste isikut tõendavate dokumentide kohta (konventsioon nr 185), ELT L 136, 30.5.2005, lk 1; nõukogu otsus, 7. juuni 2007, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Ühenduse huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2006. aasta konsolideeritud meretöönormide konventsiooni, ELT L 161, 22.6.2007, lk 63; nõukogu otsus, 7. juuni 2010, millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2007. aasta kalandustöö konventsiooni (konventsioon nr 188), ELT L 145, 11.6.2010, lk 12. COM(2012) 677, 20.11.2012.

¹⁰

¹¹ Euroopa Kohtu arvamus 2/91, punktid 25 ja 26.

¹² Euroopa Kohtu arvamus 2/91, punkt 18.

¹³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 45, määrus (EL) nr 492/2011.

Seetõttu on käesoleva ettepaneku eesmärk volitada liikmesriike ratifitseerima ELi huvides liidu pädevusse kuuluvad koduabiliste konventsiooni nr 189 osad.

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõikel 6, mida kohaldatakse analoogia põhjal koostoimes kõnealuse lepingu artikliga 153, milles on sätestatud töötajate kaitset ja töötingimuste parandamist käsitlevate ELi õigusaktide õiguslik alus.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega volitatakse liikmesriike ratifitseerima Euroopa Liidu huvides Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni (konventsioon nr 189)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 153 koostoimes artikli 218 lõike 6 punkti a alapunktiga v ning artikli 218 lõike 8 esimese lõiguga,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut¹⁴

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kiidavad heaks selliste rahvusvaheliste töökonventsioonide ratifitseerimise, mille Rahvusvaheline Tööorganisatsioon on klassifitseerinud ajakohaseks, kuna nendega toetatakse Euroopa Liidu jõupingutusi edendada inimväärset tööd nii liidus kui ka liidust väljaspool ning nende üks oluline aspekt on kaitsta ja parandada töötajate töötingimusi.
- (2) Enamik Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni nr 189 (edaspidi „konventsioon”) eeskirjadest on suurel määral hõlmatud järgmisi valdkondi käsitleva ELi õigustikuga: sotsiaalpoliitika,¹⁵ diskrimineerimisvastane võitlus,¹⁶ õiguslane koostöö kriminaalasjades¹⁷ ning sisserände- ja varjupaigaküsimused¹⁸.
- (3) Konventsiooni sätted, milles käsitletakse koduabilisena tegutsevate võõrtöötajate kaitset, võivad mõjutada töötajate liikumisvabadust, mis on ELi ainupädevusse kuuluv valdkond¹⁹.

¹⁴ ELTC [...], lk [...].

¹⁵ Sh töötervishoiu ja tööohutuse raamdirektiiv 89/391/EMÜ, noorte töötajate direktiiv 94/33/EÜ, emaduse kaitse direktiiv 92/85/EMÜ, kirjaliku teavitamise direktiiv 91/533/EMÜ, tööaja direktiiv 2003/88/EÜ ja renditöö direktiiv 2008/104/EÜ.

¹⁶ Sh võrdse tööalase kohtlemise direktiiv 2000/78/EÜ, meeste ja naiste võrdsete võimaluste direktiiv 2006/54/EÜ ja emaduse kaitse direktiiv 92/85/EMÜ.

¹⁷ Sh direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset.

¹⁸ Sh tööandjate karistuste direktiiv 2009/52/EÜ ja ühtse loa direktiiv 2011/98/EL.

¹⁹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 45, määrus (EL) nr 492/2011.

- (4) Sellest tulenevalt kuuluvad konventsiooni teatavad osad ELi pädevusse ja liikmesriigid ei tohi võtta endale nende osadega seotud kohustusi väljaspool liidu institutsioonide raamistikku²⁰.
- (5) Euroopa Liit ei saa konventsiooni ratifitseerida, kuna selle osalised saavad olla üksnes riigid.
- (6) Selles olukorras peavad liikmesriigid ja ELi institutsioonid tegema koostööd kõnealuse konventsiooni ratifitseerimise nimel.
- (7) Seepärast volitab nõukogu liikmesriike, keda seovad töötingimuste miinimumnõudeid käsitlevad ELi õigusaktid, ratifitseerima Euroopa Liidu huvides kõnealuse konventsiooni,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Liikmesriike volitatakse ratifitseerima Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2011. aasta koduabiliste inimväärse töö konventsiooni (konventsioon nr 189) need osad, mis aluslepingute kohaselt kuuluvad ELi pädevusse.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*

²⁰ Euroopa Kohtu 19. märtsi 1993. aasta arvamus 2/91, EKL 1993-I, lk 1061, punkt 26.