

國際勞工組織及歐洲聯盟對抗職場霸凌問題之努力

中央研究院歐美研究所兼任研究員
國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授 焦興鎧
財團法人中華勞資關係研究所所長



壹、序言

職場霸凌 (workplace bullying) 之概念，最早是在上世紀 80 年代初期，瑞典著名之心理學家李曼教授 (Professor Heinz Leymann) 研究發現，某些鳥類憑藉多數之優勢，會有欺凌新到或弱小同類之情形，而將這種「強凌弱，眾暴寡」之現象，類比適用到人類在職場中因人際互動不良所引發之各類問題，並以 mobbing 一詞來統稱，嗣

後逐漸被其他歐陸國家所接受，而有以所謂「心理騷擾」(psychological harassment) 或「道德騷擾」(moral harassment) 相稱者，待傳到美國後，通常都使用 bullying 一詞，而為其他英語系國家，包括英國、澳洲及加拿大 (使用法語之魁北克省除外) 等所沿用。一般而言，此一概念現已成為歐美各國職業安全衛生法制一新興之「顯學」，是繼就業歧視、工作場所性騷擾、職場暴力及侵

及受僱者隱私權等職場不法侵害 (workplace mistreatment) 後，逐漸開始受到重視之課題，早已超越傳統上職業安全衛生對化學、物理及生物等危險因子 (risk factors) 之關注，而更側重對人因性 (ergonomic) 造成所謂「社會心理」(psychosocial) 危害問題之探討。

事實上，根據相關調查顯示，透過各國以制定專法之方式，來處理此一職場新興爭議之作為，在目前並未奏效，以對此問題最為重視之美國為例，在各州制定健康工作場所法 (Healthy Workplace Act) 來匡正這類現象之立法努力，迄今都無法成功，仍然是依據普通法、就業歧視法、職業安全衛生法或其他相關勞動制定法來處理，實際之成效並不彰顯，乃有由國際組織或其他經濟體等，主動為會員國制定這類國際勞動法規範之倡議出現，而其中又以國際勞工組織 (International Labour Organization: ILO)，以及歐洲聯盟 (European Union: EU) 之相關努力最受重視。前者在去 (2019) 年適逢成立百年，於召開一年一度之第 108 屆國際勞工大會時，特別通過第 190 號禁絕工作領域暴力與騷擾公約 (Elimination of Violence and Harassment in the World of Work Convention)，雖然並未明確指稱適用到職場之霸凌行為，但因對此兩類不法侵害行為是極廣義之界定，而且允許批准認可之會員國彈性適用，故將霸凌含攝在內殆無疑義。至於後者雖未能為會員國在這方面制定具有法律拘束力之相關指令 (directive)，但多年來在歐洲機構與社會夥伴

之共同努力，透過做出相關調查及頒布指導原則、從事職業安全衛生策略之擬定，以及公布國家報告之各種作為下，也為這類立法工作奠定極為堅實之基礎。我國最新修正之職業安全衛生法，既已科雇主預防這類職場生理或心理不法侵害之責任，而本土之相關調查也發現此一問題亦普遍嚴重，則對國際組織對抗職場霸凌之各種作為，自應持續加以關注並適度參考攻錯，俾讓我國此一新興法域得以更健全建構與發展。

貳、國際勞工組織之努力

國際勞工組織自 1919 年成立以來，即以保障全世界勞動者基本人權及一般福祉為最主要之宗旨，對職業安全衛生事項之重視，自是不會掉以輕心，而它早期之努力，就是針對充斥在工作場所內而會對勞工安全與健康有害之化學、物理及生物等危險因子，通過各類相關公約與建議書之制定，訓令批准認可之會員國加以遵循。到新的千禧年後，它也開始關注前述發生在職場內人際互動所引發人因性社會心理因素之議題，但重點似較側重有關防治暴力之問題。舉例而言，它早在 2003 年，即曾頒布一《在服務業處理職場暴力之作為準則及對抗此一現象之措施》(Code of Practice on Workplace Violence in Services Sectors and Measures to Combat this Phenomenon)，特別針對較易發生這類事件之服務業，諸如：商業、教育、財務與專業服務、醫療服務業、旅館業、餐飲與旅遊業、媒體與娛樂業、郵政與電子通訊服務、

公共服務業、運輸業及公用事業等，提供相關之因應之道。此一作為準則之重要部分共有 4 項，分別是：(1) 處理職場暴力行動關鍵領域包括：政策、危險辨識、風險評估、預防與控制、訓練、管理與降低衝擊、受害員工之照顧與支持，以及監控與評估等。(2) 職場暴力是指：個人在工作過程或直接因工作緣故而遭到攻擊、威脅、危害之行動、事件或行為等，包括內部（員工相互間）與外部（員工與出現於職場第三者間）之這類事件。(3) 此一指導原則根據它在 1981 年所通過之第 155 號職業安全衛生公約、1998 年工作基本原則與權利宣言所揭櫫之社會對話 (social dialogue)、1958 年所通過之第 111 號禁止就業歧視公約、1999 年所提出之尊嚴勞動倡議 (Decent Work Initiative)，以及推動職場性別平等有助於減少職場暴力之理念而來。(4) 國家、雇主、員工、顧客及一般大眾等，都是預防此類事件之關鍵利害關係人，其中尤以雇主所應扮演之角色最為重要。

如前所述，在去 (2019) 年慶祝成立百年之際，國際勞工組織又於舉行第 108 屆國際勞工大會時，通過前述第 190 號禁絕工作領域暴力與騷擾公約，堪稱是國際組織對抗此類職場新興問題之一大創舉。雖然此一公約並未直接提及霸凌之字樣，但它對暴力之相關規範，顯然得以延伸適用，而且它對騷擾之界定，更涵蓋基於性屬 (gender-based)，以及不限被害人身分資格 (status-blind) 之這類行為在內，足見保留相當之

彈性。由於本文篇幅有限，無法在此一一縷述它的重要條款，以下僅能就最重要之部分加以說明。首先是關於定義之規定，本公約第 1 條第 1 項 (a) 條明確指出，發生在工作領域之暴力與騷擾，是指一系列無法被人接受之行為及作為，或採取這種行為及作為之威脅，不論是單一發生或重複為之，而其目的、結果或可能之後果，會對被害之對象產生生理、心理、性方面或經濟性之傷害，而包括基於性別因素之暴力與騷擾行為在內。至於基於性別因素之暴力與騷擾，則是指針對個人之暴力與騷擾，是因為他（或她）們之性或性屬因素而引起者，或是會對個人特別之性或性屬產生特別不成比例之負面影響，而包括性騷擾在內。同時，本條第 2 項還規定各會員國本身之相關國內法律及行政規則等，在不牴觸本條第 1 項 (a) 及 (b) 款之情形下，得以對暴力與騷擾做出單一或不同概念之規定。

其次是有關適用範圍之規定，根據本公約第 2 條第 1 項之規定，是對它所保護之對象採取較為廣義之界定，包括在工作場所之勞工或其他人，諸如：根據會員國國內法制與慣例所界定之受僱者、不論他（她）們之契約資格為何而正在工作者、接受訓練者，包括實習生與學徒等、被解僱之勞工、義工、尋職者與應徵求職人，以及為雇主行使職權、責任與職責之個人等。同時，本條第 2 項還特別明定本公約適用於所有部門，不論是私部門或公部門都包括在內，而且也含攝正式與非正式經濟。此外，不論是在都會或

郊區均應一體適用。至於本公約第 3 條之相關規定，則是將職場之暴力與騷擾行為，界定為是發生在工作過程，有關聯性及起因之所有階段，已達包羅殆盡之地步，而且為求明確，它還特別將態樣與形式加以列舉，堪稱涵攝範圍極為週全。

再者是有關核心原則之規定，共有三個條文，其中第 4 條要求所有會員國應尊重、推動及實現任何人都有在一免遭暴力與騷擾環境下工作之權利。同時該條還訓令它們要依據國內法與情況，在與具代表性之勞雇團體諮詢後，採納一融入、完整且回應性別議題之做法，來防範與禁絕職場暴力與騷擾行為。在此值得注意者是，這種做法還應考慮到涉及第三者 (third party) 之這類行為在內。第 5 條則特別訓示各會員國在防範與禁絕職場暴力與騷擾時，還應同時尊重、促進及實踐國際勞工組織所一再揭櫫之工作之基本原則與

權利宣言所保障之基本勞動人權，即：結社自由與團體協商權、禁絕任何形式之強迫或強制勞動、有效廢止童工、禁止就業歧視，以及促進尊嚴勞動之理念。第 6 條還進一步要求各會員國應採納相關之法律、行政規則與政策，藉以保護那些特別容易被這類事件侵害之勞動者 (包括女性工作者在內)。

再次是有關保護與預防之規定，也共有三個條文，其中第 7 條要求各會員國均應制定相關之國內法及行政規則，俾便對這類行為加以界定及禁止。同時，它在第 8 條中還訓令各會員國應採取多項適當之措施，藉以預防職場暴力與騷擾行為之發生。此外，鑑於雇主在預防與處理這類事件所扮演之重要角色，第 9 條還規定各會員國應制相關法律與行政規則，規定他 (她) 們應採取適當且與控制能力相容之作為，來預防這類行為之發生。又次是第 10 條有關執行與補償之規定，包括



應設置通報與解決紛爭之機制與程序、對申訴人、證人及吹哨揭弊者免遭報復之規定、在合宜之範圍內保護相關人之隱私權與機密、對這類事件被害人提供合理之補償、允許面臨危險之勞動者得以脫離工作現場，以及保證勞動檢查機構得以有效處理相關之事件等。

最後則是第 11 條指導原則、訓練及認知提升，以及第 12 條適用方法之規定。前者訓令各會員國在與具代表性之勞雇團體諮詢後，以職業安全衛生、平等與禁止歧視及與移民事項相關之國家政策，來處理發生在職場之暴力與騷擾事件；對雇主、勞動者及他（她）們所隸屬之組織，以及相關主管機關等，提

供指導原則、資源、訓練或其他工具，俾便得以有效來處理發生在職場之這類事件；以及採取主動之作為，包括提升認知之運動等。至於在後者之情形，則是要求各會員國將本公約之相關條文，以國內法或行政規則、團體協約或其他類似國家措施之作為，包括擴充或修正現行之職業安全措施等，將職場暴力與騷擾事件之防範含攝在內，並在必要之情況時，開拓其他特定之嶄新處理方式。

參、歐洲聯盟之相關作為

雖然歐洲聯盟迄今尚未能為它的 27 個會員國制定具有法律拘束力禁止職場霸凌問題之指令，但在過去近二十年來，透過定



期舉辦之調查研究；與社會夥伴共同合作擬定相關之指導原則；發布涉及職業安全衛生事項之策略；以及出版會員國之國家報告等相關努力，堪稱已經做好極為堅實之奠基工作，只待時機一旦成熟，即可在這方面採取更積極之立法作為。首先，它自早期之歐洲改善生活與工作品質基金會，分別在 2001 年出版《第 3 次歐洲工作條件調查報告》，在 2007 年出版之《第 4 次歐洲工作條件調查報告》，以及嗣後由更名之歐洲基金會 (Eurofound)，在 2012 年出版之《第 5 次歐洲工作條件調查報告》，以及最新在 2017 年出版之《第 6 次歐洲工作條件調查報告》中，都曾分別針對原始會員國、新加盟會員國、候選會員國及非會員國之勞工進行有關歧視、騷擾及暴力等方面之問卷調查，雖歷次所使用之名稱略有不同，有時是以前述之社會心理因素來統稱這些行為，有時則是以不利之社會行為 (adverse social behavior: ASB)，或甚至使用社會氛圍 (social climate) 來形容工作環境等，不論是以過去 1 個月及 12 個月為基準，都會發現有一定比例之勞動者，會遭到口語凌虐、被威脅、被屈辱行為對待、遭到肢體暴力、性騷擾或霸凌等，尤其是在服務部門工作之女性或弱勢群體受僱者，更容易遭到這類行為之侵害。

其次，各歐洲機構 (European Institutions)，諸如執委會、理事會及歐洲議會等，經常會與歐洲層級之社會夥伴共同合作，來為它們所隸屬之下級產業或企業組織等，提供相關之指導原則或架構協約等。雖然這些類似模



範法典 (model codes) 之協約，通常都沒有任何正式之法律拘束力，但因為它們都是經過勞、資、政三方之諮商後所達成，在社會對話、產業民主及勞資合作理念之督促下所提出之處理方式，往往都能更符合實際之需求。舉例而言，在 2007 年由執委會所推動之《工作場所騷擾與暴力架構協約》，即曾在前言中強調在職場尊重人格尊嚴之重要性，而且還強調雇主保護員工免遭騷擾與暴力行為之責任。同時，還對這兩類行為設法加以界定，並依行為之嚴重性加以區分，從輕微之不尊重，一直到須由公權力介入之嚴重刑事犯罪等。此外，為增進勞雇雙方對這類行為之認知與瞭解，還特別提供所有層級有關人員一行為導向架構，藉以辨識、預防及處理這類問題。而且它還進一步鼓勵事業單位建構內部申訴處理機制，希望以自治之方式來處理這類紛爭，並對執行與後續行動方面，也都有詳盡之規定。在此值得說明者是，由於此一架構協約並未特別針對來自第三人之這類行為做詳細之規範，因此，在 2010 年，

歐盟之另 8 個重要社會夥伴，又特別共同擬定一《處理職場第三人騷擾與暴力跨行業指導原則》，藉以保障更多特別容易受害之相關服務人員，不致遭到尋求服務者、消費者，甚至一般大眾等第三人這類行為之不當侵害。事實上，此一指導原則在編排上雖與前述 2007 架構協約大體相同，但在實體內容方面則要完備甚多，如能將兩者加以整合，即是一現成具有法律效力之指令，從而，歐洲聯盟如要針對職場霸凌做進一步之規範，實際上根本並無困難。

再者，歐盟執委會自 2002 年起，即曾擬定一項有關職業安全衛生事項之策略，而此一策略特別提及，在目前社會結構及工作形態急劇變化之情況下，許多影響受僱者健康之新危險因子即不斷浮現，包括壓力、憂鬱、

害怕、騷擾及霸凌等，而歐洲聯盟有必要透過工作品質之觀點來慎重處理，尤其是心理騷擾與暴力問題最為嚴重，除應採取立法之行動外，它還認為應對歐洲聯盟目前相關措施之合宜性及適用範圍等重新加以檢討，希望藉由勞資對話及簽訂團體協約之方式，來全力加以推動。在此值得一提者是，它在此一策略中所提及之心理騷擾一詞，如前所述即是指職場霸凌行為而言。嗣後，執委會在 2007 年所擬定之《2007 年至 2012 年職業安全衛生策略》，以及在 2014 年所擬定之《2014 年至 2020 年職業安全衛生策略架構》中，都曾提及新興具社會心理因素危險因子所造成之危害，並且強調營造所謂「危害預防文化」(risk prevention culture) 之重要性。值得注意者是，在這些策略或策略架構中，都特別指陳出在因應處理職場內人因層面所造成負面影響時，應與其他國際組織，諸如：國際勞工組織、世界衛生組織 (World Health Organization WHO) 及經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) 等合作之重要性。在這種情形下，國際勞工組織在去年通過前述第 190 號禁絕工作領域暴力與騷擾公約之作為，自會對歐洲聯盟產生一定程度之壓力及啟示。

最後，歐洲聯盟早期在 2002 年至 2003 年間，曾在它所發行《歐洲集體勞資關係評論》(European Industrial Relations Review) 之第 347 與第 348 期中，特別以職場心理騷擾 (Psychological Harassment at the



Workplace)·也就是職場霸凌為主題·針對比利時、賽甫魯斯、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭及義大利等重要會員國·提出相關之國家報告。嗣後·在 2010 年·由美國伊利諾大學所出版之《比較勞動法與政策期刊》(Comparative Labor Law and Policy Journal)·也針對英國、法國、德國等重要歐盟會員國之這類問題·以國家報告之方式加以評述。如果再加上歐洲議會在 2001 年所出版之《工作場所性騷擾專案報告》·歐盟職業安全衛生署 (European Agency for Safety and Health at Work: EU-OHSA) 在 2002 年所公布之《職場霸凌》與《職場暴力》相關通訊·以及歐盟社會夥伴在 2004 年所談判完成之《與工作相關壓力架構協約》等·相關之背景資料堪稱已極為完備·日後要完成正式之立法工作·應無任何困難之處。

肆、結語

雖然我國目前對職場霸凌問題之重視·仍在一萌芽階段·但根據幾項相關之調查及研究發現·這類事件之嚴重程度及對當事人之負面影響等·幾已與其他國家之情形相去不遠。早在 2011 年由 1111 人力銀行所做一項名為《全民反暴力·職場防霸凌》之網路問卷調查·即可發現有一半以上受訪者曾有這方面不愉快之經驗·而根據《聯合晚報》在去 (2019) 年 9 月 8 日之報導·臺灣自殺防治學會之最新調查發現·此類事件之嚴重性仍相當普遍·尤以校園霸凌及網路霸凌 (cyber bullying) 更值得重視。事實上·我國現有

處理這類職場新興不法爭議之相關法律規範·與其他先進國家之情形相較·可說並無任何遜色之處·舉凡民法、刑法及社會秩序維護法之相關規定均可引用來加以保護·而且勞動基準法、就業服務法及性別工作平等



2019 年 6 月·在國際勞工組織 100 週年大會上·通過了《暴力與騷擾公約》(第 190 號) 及其所附建議書 (第 206 號)·呼籲全世界應禁止與預防職場霸凌。作為 2020 年世界工作場所安全與衛生的一分子·國際勞工組織將製作 1 份全球報告·將針對國家和工作場所應全面落實職業安全與衛生制度·與如何解決職場霸凌。

法等，也都有相當完備之救濟條款，尤其是職業安全衛生法在最新修正中，所增加雇主預防受僱者執行職務遭受不法侵害之規定，更賦予處理此類勞勞及勞資爭議堅強之法律依據，更何況我國自 2002 年至 2005 年所謂「性騷擾三法」之制定及實施後，均科以雇主及校方建構由內部申訴機制來加以防治處理之責任，對雇主採取職場霸凌及暴力問題之因應措施，以及受僱者個人防範之道等，均已奠定相當堅實之基礎。同時，由於我國非政府組織，諸如婦女、人權及公益團體在這方面所發揮之功效也是有目共睹，因此，如要針對職場霸凌這類新興爭議制定新的專法似無困難，但由目前另一相關立法——「糾纏行為防制法草案」遲遲未能定案之經驗顯示，國際勞工組織及歐洲聯盟前述之相關努力，尤其是鼓勵雇主在事業單位內部自

主管理 (self-regulation) 為重心，並輔以外部監督管制 (regulatory regime) 及免責抗辯 (affirmative defense) 之做法與經驗，同時透過組織文化之形塑及個人防範之道來加以強化之作為，或許得以為我國指引出一套可行之策來。

我國與歐洲聯盟之關係雖並不密切，但它在勞動議題中對產業民主、勞資合作及社會對話等理念之維護與推動，一直是我國近年來從事勞動法制改革時師法對象之一，尤其是在防制就業歧視及促進性別工作平等方面。雖然它目前尚未能為會員國制定禁絕職場霸凌之相關指令，但前述所從事之努力過程與成果，卻仍有相當值得效法之處。至於我國與國際勞工組織之關係則甚為微妙，雖它早在大陸國民政府時期，即曾為所謂「南



京十年」(1926年至1936年)勞動立法多所協助，堪稱開啟中國現代化勞動法制建構之新紀元，但終因嗣後日本侵略及內戰頻仍而未能付諸實現。政府遷臺後，又因重視經濟發展而輕忽勞工權益，導致勞工運動及勞動法制始終無法健全發展，即使立法院曾先後正式批准認可36項國際勞動公約，其中甚至不乏是具有普世價值者，但大多淪為空談，更遑論與職業安全事項相關者。所幸政府自1987年解嚴後，「人權立國」理念高唱入雲，而經濟轉型失敗之結果，更意識到產業外移對勞動市場及勞工權益所造成之負面影響，乃由過去犧牲勞工而換取經濟成長之作為，轉而支持在國際經貿投資活動中，應同時兼顧勞動者基本人權之立場，兼以近期重返聯合國之期盼益形殷切，且在參與多邊區域及雙邊自由貿易協定(free trade agreements: FTAs)之現實壓力下，基於勞工專章在這些多邊及雙邊協定之重要性，除應進一步推動國際勞工組織前述所揭櫫之4項基本勞動人權外，對提供可接受工作條件(acceptable working conditions)此一新的要求，亦即對工資、工時及職業安全衛生事項之規範等實應更盡力維護。目前，我國對前面兩項涉及工作條件勞動人權之議題，正透過最低工資法之制定及勞動基準法之進一步修正來加以推動，至於職業安全衛生法所規定雇主對受僱者執行職務不法侵害之預防責任，正是國際勞工組織第190號公約及歐洲聯盟歷年之努力所要全力加以推動者。我國在過去既已對職場上之其他不法侵害，諸如就業歧視、職場性騷擾及侵及隱私等均著力甚深，且已奠定極

為堅實之基礎，從而，自應更加努力將它們所倡議之理念付諸實現，一則向國際社會明確宣示，即使我國並不是該組織之會員國，但卻能以善盡地球村一份子之力量來全力加以推動，藉以彰顯排除我國參與之不公現象，一則讓我國本國及外籍勞工又能在更公平和諧之工作領域發揮所長，實是一值得努力之方向。

參考資料

1. 邱駿彥，〈職場霸凌之法律問題探討〉，《萬國法律》，第138期，2013年4月，頁15-27。
2. 焦興鎧，〈歐洲聯盟對抗工作場所霸凌問題之努力—回顧與前瞻〉，本文投稿《歐美研究》，目前尚在審稿階段，原稿現保存在作者個人檔案中。
3. 焦興鎧，〈美國處理職場霸凌問題之法制與經驗〉，本文投稿《國立臺灣大學法學論叢》，目前已通過審查，但實際刊登日期未定，原稿現保存在作者個人檔案中。
4. 焦興鎧，〈美國國際勞工組織第190號禁絕工作領域暴力與騷擾公約之評析〉，本文投稿《勞動及職業安全衛生研究季刊》，目前已通過審查，但實際刊登日期未定，原稿現保存在作者個人檔案中。
5. 焦興鎧，〈國際勞動法之建構與發展〉，《勞資關係論叢》，第19卷第2期，民國106年12月，頁1-38。
6. 焦興鎧，〈我國防治性騷擾法制之建構〉，《法令月刊》，第57卷第5期，民國95年5月，頁460-483。
7. 焦興鎧，〈論國際組織對抗工作場所性騷擾之努力〉，《東吳大學法律學報》，第12卷第1期，民國89年2月，頁123-174。
8. 焦興鎧，〈工作場所暴力問題之預防及處理〉，《勞工行政》，第152期，民國89年12月，頁26-32。
9. Lippel, Katherine, "The Law of Workplace Bullying: An International Overview," 32 *Comparative Labor Law and Policy Journal* 1-13 (2010).
10. Yamada, David C., "Workplace Bullying and the Law: Emerging Global Responses," in Ståle Einarsen, et al., eds. *Bullying and Harassment in the Workplace: Developments in Theory, Research and Practice*, Boca Raton, FL: CRC Press, 2011, pp. 469-484.