

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 4/2002 vp**

**Hallituksen esitys uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta**

*Ulkoasiainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 18 päivänä joulukuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta (HE 229/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- linjanjohtaja Marcus Laurent, ulkoasiainministeriö
- professori Niklas Bruun
- professori Matti Mikkola
- oikeustieteen tohtori, akatemiaututkija Liisa Nieminen
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan neuvostossa Strasbourgissa vuonna 1996 tehdyn uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lain Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta. Uudistettu Euroopan sosiaalinen

peruskirja korvaa vuonna 1961 Torinossa tehdyn, vuonna 1965 voimaan tulleen Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen vuonna 1988 tehdyn lisäpöytäkirjan. Vuonna 1995 tehty lisäpöytäkirja järjestökanteluista jää erillisenä voimaan.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tavoitteena on saattaa Euroopan sosiaalinen peruskirja vastaamaan peruskirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia.

Uudistuksessa peruskirjaan on lisätty joitakin uusia oikeuksia ja joidenkin määräysten sisältöä on muutettu. Sopimuspuolet hyväksyvät tavoitteeseen sellaiset olosuhteet, joissa sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet taataan kaikille ilman syrjintää.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja tulee Suomen osalta voimaan. Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan 1.7.1999. Suomen osalta se tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut yksi kuukausi

ratifioimis- tai hyväksymisasiakirjan tallettamispäivästä.

Perustelujen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta sekä käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa selostetaan peruskirjan niitä määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Peruskirja ei esityksen mukaan sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Siksi sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislakiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumus*

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Esityksen perusteluissa on tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta yksityiskohtaisesti selkoa uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Sopimus sisältää useita sellaisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joita hallitus ehdottaa Suomen pitävän itseään sitovina. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja vaatii siksi eduskunnan hyväksymisen.

Sama koskee uudistetun peruskirjan III osan A artiklan 2 kappaleessa tarkoitettua ilmoitusta niistä peruskirjan tämän artiklan 1 kappaleen b ja c kohdan mukaan valinnaisista artikloista, joita Suomi sitoutuu noudattamaan. Ilmoitus määrittää tässä yhteydessä Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisällön. Perustuslain 94 §:n 2 momentin takia on selvää, että eduskunta voi hyväksyä ilmoituksen sisällön laajempaan tai suppeampaan kuin hallitus on ehdottanut.

#### *Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan suhde perustuslakiin*

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Sosiaalisen peruskirjan määräykset ovat sopusoinnussa perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien kanssa. Peruskirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain muiden kohtien kanssa, joten peruskirjan hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä.

#### *Voimaansaattamislakiehdotus*

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on hyväksyttävä se sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Koska uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella. Valiokunta uudistaa tämän johdosta aiemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan on "vaikea nähdä perusteita sille, että kyseisiä säännöksiä annetaan tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston asetuksella" (ks. PeVL 51/2001 vp, s. 3/II ja siinä mainitut kannanotot). Valiokunta pitää tärkeänä valtuutussäännöksen muuttamista. — Ehdotuksen 3 §:stä valiokunnalla sen sijaan ei ole huomauttamista.

Sosiaalisen peruskirjan IV osan D artiklasta seuraa, että lisäpöytäkirjalla luotuun järjestökantelumenettelyyn aiemmin liittyneiden valtioiden asianomainen sitoumus laajenee koskemaan myös uudistetun peruskirjan määräyksiä ilman eri ratifiointia tai ilmoitusta. Järjestökantelumenettelyn alan laajennus saatetaan hallituksen esityksen mukaan voimaan blankettimuotoisella voimaansaattamislailalla, mikä saattaa olla menettelytapana epäselvä. Valiokunnan mielestä onkin harkittava järjestökanteluja koskevan lisäpöytäkirjan voimaansaattamislain muuttamista tässä yhteydessä niin, että laki ilmaisee kaikkien uudistettuun peruskirjaan kohdistuvien Suomen sitoumusten olevan järjestökantelumenettelyn piirissä.

#### *Uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan sitoutuminen*

*Yleistä.* Suomi liittyi Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan vuonna 1991. Vuonna 1998 tuli Suomea sitovana voimaan myös järjestökanteluja koskeva lisäpöytäkirja, joka osaltaan vahvisti peruskirjan kansainvälistä valvontajärjestelmää ja välillisesti myös sen määräysten oikeudellista luonnetta. Yhdessä vuoden 1966 taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) kanssa Euroopan sosiaalinen peruskirja sisältää Suomen tärkeimmät ihmisoikeusveloitteet taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien alalla. Uudistettu sosiaalinen peruskirja laajentaa ja osaksi nykyaikaistaa peruskirjan oikeudellista sisältöä. Uudistetun peruskirjan teksti pe-

rustuu silti suureksi osaksi alkuperäiseen peruskirjaan.

Sosiaalinen peruskirja pohjautuu ihmis-oikeussopimuksille tunnusomaisen universaali-periaatteen asemesta vastavuoroisuusperiaatteen, mikä ilmenee uudistetun peruskirjan liitteen 1 kappaleesta. Uudistetun peruskirjan V osan E artiklassa kuitenkin korostetaan syrjinnän kieltämistä vahvemmin kuin alkuperäisessä peruskirjassa, mikä saattaa ajan oloon vähentää vastavuoroisuusperiaatteen merkitystä.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja on alkuperäisen peruskirjan tavoin ns. menu-tyyppinen sopimus, josta kukin sopimusvaltio voi III osan A artiklassa asetetuissa rajoissa valita, mihin määräyksiin se sitoutuu. Alkuperäiseen peruskirjaan liittyneen valtion on kuitenkin sitouduttava uudistettuun peruskirjaan ainakin kaikilta niiltä osin kuin se on sitoutunut alkuperäiseen peruskirjaan sekä vuoden 1988 lisäpöytäkirjaan.

Hallituksen esityksen mukaan Suomi sitoutuu uudistettuun peruskirjaan kaikkien niiden oikeuksien osalta, joihin Suomi on sitoutunut sosiaaliseen peruskirjaan liittyessään. Perustuslakivaliokunta esittää seuraavassa näkökohtia ensi sijassa joistakin sellaisista sopimusmääräyksistä, joihin Suomi ei hallituksen esityksen mukaan sitoudu.

*3 artikla.* Hallituksen esityksen mukaan Suomi ei sitoudu noudattamaan artiklan 2 ja 3 kohtaa, jotka koskevat työturvallisuus- ja terveystämääräysten antamista ja niiden täytäntöönpanon valvontaa. Tämän valinnan perusteeksi mainitaan, että Suomessa itsenäiset yrittäjät eivät ole artiklan edellyttämässä laajuudessa työsuojelua koskevien määräysten piirissä.

Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin nojalla oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on tämän perustuslainkohdan mukaan huolehdittava työvoiman suojelusta. Tämän periaatteen tähdennettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä ulottuvan kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Työ-

turvallisuuslainsäädäntö on tässä suhteessa selvästi puutteellinen. Asiaan on kiinnitettävä tarvittavaa huomiota parhaillaan käynnissä olevan kokonaisuudistuksen valmistelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslaki puoltaa Suomen sitoutumista uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 3 artiklaan kokonaisuudessaan.

*4 artikla.* Artiklan 1 kappaleen 1 kohta koskee oikeutta tyydyttävän elintason takaavaan palkkaan. Peruskirjan V osan I artiklan 2 kappaleen vuoksi ei ole riittävä, että kyseinen oikeus on turvattu työntekijöiden suurelle enemmistölle.

Suomen sitoutumisen esteeksi on nähty minimipalkkasuojan puuttuminen työehtosopimusten ulkopuolella olevilta aloilta. Toisaalta on syytä havaita, että TSS-sopimuksen 7 artiklan a kohta sisältää vastaavanlaisen oikeuden kohtuullisen elintason turvaavaan palkkaan ja että TSS-komitea on valvontakäytännössään Suomea koskevilla johtopäätöksissä vuodelta 1996 ja 2000 kiinnittänyt huomiota yleisen minimipalkan puuttumiseen.

Suomessa palkoista päätetään pääosin työ- ja virkaehtosopimuksilla. Kollektiivisen suojan ulkopuolelle jäävissä työsuhteissa on, jollei muuta ole työsopimuksissa sovittu, vuoden 2001 työsopimuslain 2 luvun 10 §:n nojalla maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka, minkä lisäksi lain 10 luvun säännösten perusteella on mahdollista sovitella kohtuuttomia ehtoja. Tällainen sääntely yhdessä perustuslain 18 §:n 1 momentin säännösten kanssa puoltaa valiokunnan mielestä sitä, että vielä harkitaan uudelleen sitoutumista myös uudistetun peruskirjan 4 artiklan 1 kappaleen 1 kohtaan.

*8 artikla.* Hallituksen esityksen mukaan Suomi ei sitoudu 1 ja 3 kohdan määräyksiin äitiysloman kestosta ja synnyttäneiden työntekijöiden imetysvapaasta. Näidenkään sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi ei V osan I artiklan 2 kappaleen vuoksi riitä, että oikeudet on turvattu työntekijöiden enemmistölle.

Artiklan 1 kohdan ulkopuolelle jättäytymiselle on esitetty kaksi perustetta. Pakollinen

äitiysvapaa kattaa työsopimuslain mukaan ajan kaksi viikkoa ennen ja kaksi viikkoa jälkeen synnytyksen, kun taas sosiaalinen peruskirja edellyttää sopimusvaltion järjestävän vapaata vähintään 14 viikon ajaksi palkallisen loman, sosiaaliturvaetuuksien tai julkisten etuuksien avulla. Sopimusmääräyksen tulkintakäytännössä on omaksuttu kanta, jonka mukaan osan (6 viikkoa) äitiysvapaan kestosta tulee olla pakollista.

Toinen syy sitoutumattomuuteen on se, että Suomi ei turvaa toimeentuloa lapsen äidille tai vanhemmille kaikissa tapauksissa, vaan äitiys- ja vanhempainrahan edellytyksenä on Suomessa asuminen 180 laskettua aikaa välittömästi edeltänyttä päivää. Kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyttyä tämä ehto johtaa yhä useammin etuuksien epäämiseen paitsi maahanmuuttajilta myös ulkomailla oleskelleilta Suomen kansalaisilta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta on asianmukaista selvittää sairausvakuutuslain tämän ehdon muuttamista ainakin niissä tapauksissa, joissa Suomessa pysyvästi asuva perhe tai henkilö on oleskellut tilapäisesti ulkomailla ennen synnytystä.

Artiklan 3 kohdan ulkopuolelle jäämistä perustellaan esityksessä sillä, ettei Suomessa pitkien äitiysvapaiden vuoksi ole tarvetta imetysvapaoikeuteen. Valiokunta huomauttaa, että lakisäateisen palkallisen imetysvapaan puuttumisen takia perheillä ei ole vapaata valintamahdollisuutta siitä, käyttääkö vanhempainlomaa lapsen äiti vai isä. Imetysvapaan turvaaminen työhön palaaville äideille olisi omiaan edistämään isien vanhempainloma-oikeuden käyttöä ja siten sukupuolten tasa-arvoa.

*Sosiaali- ja lääkintäapua koskeva eurooppalainen yleissopimus.* Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 4 kohdassa ulotetaan artiklan soveltaminen sosiaaliavustuksen ja lääkinnällisen avun osalta myös niihin muiden sopimuspuolten kansalaisiin, jotka laillisesti oleskelevat toisen sopimuspuolen alueella. Suomen tulee sitoutua noudattamaan tätä artiklaa, koska Suomi on hyväksynyt alkuperäisen peruskirjan tältä osin. Peruskirjan on katsottu edellyttävän, että sopimusvaltiot takaavat artiklan tar-

koittaman avun ja sairaudenhoidon nimenomaan subjektiivisena oikeutena. Asialla on näin ollen kiinteä yhteys perustuslain 19 §:n 1 momentin säännöksiin.

Tämän sopimusmääräyksen perustana on vuoden 1953 eurooppalainen yleissopimus, jota Suomi ei ole ratifioinut. Yleissopimus sääntelee viimesijaisen toimeentuloturvan ja lääkintäavun lisäksi oikeutta maahan jäämiseen ja karkottamisen edellytyksiä. Peruskirjan 13 artiklan 4 kohta on yleissopimuksen valossa tulkittu niin, ettei toimeentulotuen tarvitse olla sisällöltään tai tasoltaan samanlaista kuin maassa pysyvämmiin asuville tai työskenteleville henkilöille. Hyväksyttävää on ollut kotimatkan korvaaminen välttämättömine liitännäismenoineen.

Koska Suomi ei ole ratifioinut vuoden 1953 yleissopimusta, on kyseenalaista, mahdollistaa-ko peruskirjan 13 artiklan 4 kohta sellaisenaan erilaisen tukikäytännön tilapäisesti oleskeleville. Lisäksi Suomi ei voi vedota yleissopimuksen karkotusmääräyksiin. Esimerkiksi Viroon nähden tilanne muodostuu sellaiseksi, että pe-

ruskirjan mukainen henkilöpiiriin laajennus ei koske Virossa tilapäisesti olevia suomalaisia, koska Viro ei ole ratifioinut 13 artiklan 4 kohtaa. Suomessa tilapäisesti oleskelevat virolaiset puolestaan ovat ilman yleissopimuksesta johtuvia rajoituksia oikeutettuja toimeentulotukeen ja kiireiseen lääkinnälliseen apuun. — Suomen tulee valiokunnan käsityksen mukaan harkita liittymistä vuoden 1953 yleissopimukseen.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen uudistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja sen III osan A artiklan mukaiseen ilmoitukseen,*

*että niistä päätetään äänten enemmistöllä, ja*

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /kok  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Petri Salo /kok  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.