

**ARBETSMARKNADS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 2/2002 rd**

Regeringens proposition med förslag om godkännande av den reviderade Europeiska sociala stadgan och till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stadgan samt till lag om upphävande av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska sociala stadgan och dess tilläggsprotokoll

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 december 2001 en proposition med förslag om godkännande av den reviderade Europeiska sociala stadgan och till lag om ikraftträdande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i stadgan samt till lag om upphävande av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska sociala stadgan och dess tilläggsprotokoll (RP 229/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Marcus Laurent, utrikesministeriet
- jämställdhetsombudsman Pirkko Mäkinen, Jämställdhetsombudsmannens byrå
- direktör Leo Suomaa, konsultative tjänstemannen Riitta-Maija Jouttimäki, konsultative tjänstemannen Päivi Romanov och konsultati-

- ve tjänstemannen Raimo Salonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Raila Kangasperko, regeringsråd Esa Lonka, regeringssekreterare Liisa Saastamoinen och specialplanerare Meri-Sisko Eskola, arbetsministeriet
- jurist Jari Hellsten och jurist Olavi Sulkunen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- enhetschef Leila Kostiainen och jurist Juri Aaltonen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
- förhandlingsdirektör Markku Lemmetty, Akava
- ekonomipolitiska ombudsmannen Simo Pinomaa och ombudsman Jyrki Hollmén, Industrins och Arbetsgivarnas Centralorganisation TT
- chefen för internationella frågor Martti Huttunen, Servicearbetsgivarna
- planeringschef Pertti Rauhio och juridiske ombudsmannen Risto Tuominen, Företagarna i Finland

- förhandlingschef Marjut Sassi, Hälso- och socialvårdens Fackorganisation TEHY
- avdelningschef Leena Linnainmaa, Centralhandelskammaren
- professor Matti Mikkola.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner den reviderade Europeiska sociala stadgan från 1996. Den ersätter den sociala stadgan från 1961 och tilläggsprotokollet från 1988. Den reviderade sociala stadgan innehåller en del nya rättigheter. Dessutom har innebörden i några bestämmelser anpassats efter förändringarna i samhället. Tilläggsprotokollet från 1995 angående ett kollektivt klagomålsförfarande gäller separat.

Europeiska sociala stadgan är en överenskommelse à la carte vilket betyder att de avtalsslu-

tande parterna på det sätt som stadgas i del III kan välja vilka bestämmelser i del II som de åtar sig att följa. Var och en måste åta sig att följa sex av följande viktiga artiklar: 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 och 20. Dessutom skall varje part anmäla att de åtar sig att följa minst 16 artiklar eller 63 punkter i den reviderade stadgan. Regeringen föreslår att Finland åtar sig att följa hela den reviderade sociala stadgan, utom vissa rättigheter som Finland åtog sig att följa redan 1991 när Finland tillträdde stadgan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

År 1991 tillträdde Finland Europeiska sociala stadgan från 1961. Tillsammans med FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller Europeiska sociala stadgan de viktigaste skyldigheterna för Finland visavi de mänskliga rättigheterna inom ramen för ekonomiska och sociala rättigheter. Merparten av rättigheterna i stadgan gäller arbetsrätt, arbetarskydd och jämställdhet och är därför mycket viktig med avseende på arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottets behörighetsområde.

Den reviderade stadgan har en del nya rättigheter. Dessutom har en del bestämmelser fått ny innebörd för att stadgan bättre skall motsvara de sociala förändringar som skett under tiden. Syftet med revideringen har varit att den nuvarande skyddsnivån inte får sänkas. De ändringar som ingår i utskottets behörighetsområde tar framför allt sikte på att ge arbetstagare större inflytande,

att förbättra möjligheterna att kombinera arbete och familjeliv och att främja jämställdheten mellan könen. Bland de nya artiklarna inom utskottets behörighetsområde märks: Rätt till skydd vid uppsägning (artikel 24), arbetstagarnas rätt till skydd av sina fordringar vid händelse av arbetsgivarens insolvens (artikel 25), rätt till värddiga arbetsförhållanden (artikel 26), rätt till jämställdhet för arbetstagare med familjeansvar (artikel 27), rätt för arbetstagarrepresentanter till skydd inom företag och åtgärder för att underlätta deras verksamhet (artikel 28) och rätt till information och samråd vid kollektiva uppsägningar (artikel 29). Det är enligt utskottet viktigt att Finland åtar sig att följa alla dessa nya artiklar, vilket regeringen föreslår.

Regeringen föreslår att Finland åtar sig att följa den reviderade stadgan utom när det gäller artikel 3.2 och 3.3 (föreskrifter om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen och tillsyn över bestämmelserna), artikel 4.1 (rätt till en lön som är tillräcklig för en godtagbar levnadsstandard), artikel 4.4 (rätt till skälig uppsägningstid), artikel

7.6 (arbetstid som minderåriga arbetstagare ägnar åt yrkesutbildning betraktas som en del av arbetsdagen), artikel 7.9 (läkarkontroll för arbetstagare under 18 år), artikel 8.1 (obligatorisk mammaledighet), artikel 8.3 (ledighet för amning), artikel 8.5 (förbud att anlita gravida kvinnor, kvinnor som nyligen fött barn eller som ammar till gruvarbete under jord eller annat riskfyllt arbete) och artikel 19.10 (att utsträcka skydd och hjälp till att omfatta migrerande personer som utövar självständig förvärvsverksamhet). Inte heller vid tillträdet till den sociala stadgan från 1991 åtog sig Finland att följa dessa bestämmelser.

De rättigheter som finns inskrivna i den sociala stadgan representerar viktiga mänskliga rättigheter å ena sidan och viktiga grundläggande fri- och rättigheter å andra sidan, och de spelar en viktig roll i arbetslivet, påpekar utskottet. För Finlandsbildens på den internationella arenan är det angeläget att vi kan åta oss att följa stadgan så långt som möjligt. Utskottet anser att regeringen måste utreda på vilket sätt vår lagstiftning och praxis måste ändras för att Finland så snart som möjligt skall kunna tillträda de artiklar som inte antas nu.

I detta utlåtande går utskottet närmare in på artiklarna 3, 4, 7 och 8 som Finland enligt propositionen inte kommer att tillträda helt och hållet. Dessutom behandlar utskottet den s.k. strålningsemestern, som omfattas av tillämpningen av artikel 2.4.

Säkra och hälsosamma arbetsförhållanden för självständiga yrkesutövare (artikel 3.2 och 3.3)

Regeringen föreslår att Finland inte skall åta sig att följa artikel 3.2 och 3.3, eftersom bestämmelserna om säkra och hälsosamma arbetsförhållanden och reglerna för tillsyn över att bestämmelserna efterlevs enligt den sociala stadgan också skall utsträckas till egenföretagare. Enligt finsk lagstiftning omfattas inte egenföretagare av bestämmelserna i den utsträckning som stadgan kräver.

I sitt utlåtande (GrUU 4/2002 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet att lagrummet

om skydd av arbetskraften i grundlagen omfattar alla oberoende av vilken form av försörjning de har valt. Lagstiftningen om skydd i arbete är klart bristfällig på denna punkt, menar grundlagsutskottet och anser att frågan måste uppmärksammas i behövlig grad i den pågående totalreformen av lagen. Grundlagsutskottet anser att Finland bör åta sig att följa hela artikel 3.

Enligt vad arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet har erfarit jämställs självständiga yrkesutövare och deras behov att undvika fysiska och psykiska risker i arbetet och arbetsförhållandena med behovet av skydd för arbetstagare, när tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna utövas. Samma tolkning kommer sannolikt också att tillämpas på artikeln om rättvisa arbetsförhållanden i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

En typisk trend på den finska arbetsmarknaden just nu är att funktioner läggs ut. Det har resulterat i att många anställda gör samma jobb som tidigare men som egenföretagare och är därför ofta hänvisade till en och samma uppdragsgivare. Den pågående trenden visar att bestämmelserna om säkra och hälsosamma arbetsförhållanden måste utsträckas till självständiga yrkesutövare, påpekar utskottet. Det är viktigt att regeringen så snart som möjligt utreder vilka ändringar det behövs i vår lagstiftning och i vår tillsyn över arbetarskyddet för att Finland skall kunna åta sig att följa hela artikel 3. Dessutom bör det samtidigt utredas om ändringarna kan genomföras i samband med totalrevideringen av arbetsmiljölagstiftningen.

Minimilön

Regeringen föreslår att Finland inte skall åta sig att följa artikel 4.1 (rätt till skälig lön). Regeringen motiverar förslaget med att i tillsynspraxis avses med minimilön en lön som uppgår till minst 60 procent av den nationella genomsnittliga nettolönen. Regeringen påpekar att beräkningsmetoden väsentligt avviker från gällande regler i Finland för hur villkoren för minimilön fastställs.

Grundlagsutskottet påpekar (GrUU 4/2002 rd) att artikel 7 punkt a i ESK-konventionen in-

nehåller en liknande rätt till lön som garanterar en skälig levnadsstandard och att ESK-kommittén i sin tillsynspraxis i sina slutsatser för Finland 1996 och 2000 har uppmärksammat att bestämmelser om en allmän minimilön saknas. I Finland fattas beslut om lönerna huvudsakligen genom arbets- och tjänstekollektivavtal. I anställningar som ställs utanför kollektivt skydd skall, om inte något annat har överenskommit i kollektivavtalen, betalas sedvanlig och skälig lön utifrån 2 kap. 10 § lagen om arbetsavtal från 2001. Därtill kommer det med stöd av bestämmelserna i 10 kap. att oskäliga villkor kan jämkas. Denna reglering i kombination med 18 § 1 mom. i grundlagen talar för att ompröva om inte Finland skall åta sig att iaktta artikel 4.1 i den reviderade stadgan, framhåller grundlagsutskottet.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet håller med grundlagsutskottet om att bestämmelsen om minimilön är en viktig rättighet i arbetslivet och att Finland på allvar bör överväga att tillträda artikeln. Finland har visserligen ingen lag om minimilön, men tillsammans med effekterna av de sociala inkomstöverföringarna och skatterna uppfyller våra bestämmelser om allmänt bindande verkan gott och väl det yttersta villkoret i tillsynspraxis, d.v.s. att lönen måste ligga klart över fattigdomsgränsen i respektive land. Enligt vad utskottet har erfarit har arbetsministeriet kommit överens med arbetsmarknadens organisationer om att undersöka möjligheterna för Finland att ratificera bestämmelsen. Utskottet skyndar på utredningarna och anser det nödvändigt att Finland förbättrar sin lagstiftning och sina rutiner så att bestämmelsen om lön som är tillräcklig för en godtagbar levnadsstandard kan tillträdas.

Regelbunden läkarkontroll för arbetstagare under 18 år (artikel 7.9)

Regeringen föreslår att Finland inte skall åta sig att följa artikel 7.9 eftersom vi inte ordnar läkarkontroller i tillräckligt stor omfattning för personer under 18 år som arbetar inom vissa särskilt nämnda yrken. Enligt vår lagstiftning skall regelbundna kontroller göras med 1—3 års mellanrum i arbeten där arbetstagarna löper särskild

risk att insjukna, om det inte finns någon särskild anledning att göra kontroller oftare.

Utskottet menar att skyddsålet i artikel 7.9 fortfarande är aktuellt och påpekar att unga som arbetar i riskfyllda arbeten bör få genomgå regelbundna läkarkontroller minst en gång om året. Utskottet finner det viktigt att regeringen vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen om unga arbetstagare för att Finland senare skall kunna följa artikel 7.9.

Skydd för arbetstagare vid graviditet och barnsbörd (artikel 8)

Artikel 8 föreskriver om kvinnliga arbetstgares rätt till skydd vid graviditet och barnsbörd. Artikel 8 har ändrats och föreskriver nu om skydd för kvinnliga arbetstagare vid graviditet och amning, och inte längre om skydd i arbetslivet över lag. Av de fem punkterna i artikel 8 har Finland bara åtagit sig att följa punkt 2, som gäller skydd mot uppsägning vid graviditet och mödraledighet. Däremot har Finland inte godtagit bestämmelserna om längden på obligatorisk mödraledighet, ledighet vid amning eller begränsningar i nattarbete respektive riskfyllda ohälsosamma eller ansträngande arbeten avseende gravida kvinnor, kvinnor som nyligen har fött barn eller ammar. Regeringen föreslår att Finland skall åta sig att följa dels artikel 8.2, dels artikel 8.4 som gäller nattarbete.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet understryker att skyddet vid graviditet och barnsbörd är en viktig fråga och påpekar att mödravården i Finland håller en hög standard och har långa anor. Det är beklagligt med tanke på Finlandsbilden i världen, om vi inte kan åta oss att följa artikeln i större utsträckning än regeringen föreslår.

Ledighet vid amning (artikel 8.3). Regeringen föreslår att Finland inte skall åta sig att följa artikel 8.3, eftersom den inte anser ledighet vid amning vara nödvändigt när vi har så lång mödra- och föräldraledighet i Finland.

Grundlagsutskottet påpekar (GrUU 4/2002 rd) att frånvaron av en lagfäst betald amningsledighet gör att familjerna inte fritt kan välja om

det är mamman eller pappan som tar ut föräldraledigheten. Om kvinnor som börjar förvärvsarbete på nytt garanteras ledighet för amning medverkar detta till att fäderna oftare utnyttjar sin rätt till föräldraledighet. Detta främjar också jämställdheten mellan könen, påpekar grundlagsutskottet.

I sitt utlåtande (ShUU 4/2002 rd) säger social- och hälsovårdsutskottet att de avtalsslutande parterna genom artikel 3 åtar sig att tillförsäkra mödrar som ammar sina barn rätt till tillräcklig ledighet för detta ändamål. Enligt artikeln skall ledigheten ingå i den betalda arbetstiden. I motiveringen till propositionen görs varken på denna punkt — eller över lag någon jämförelse av för- och nackdelarna med att binda sig respektive inte binda sig till artikeln, påpekar social- och hälsovårdsutskottet.

Frånvaron av amningsledighet begränsar enligt social- och hälsovårdsutskottet möjligheterna till amning för de mödrar som vill återgå till arbetet direkt efter mödraledigheten. Utskottet påpekar att man hos oss för närvarande utvecklar bestämmelserna om mödra- och familjeledighet i den riktningen att familjerna skall ha större frihet att välja i vilken utsträckning modern och fadern från första början delar på ansvaret för vården av barnet. Utifrån regeringsprogrammet utreds faderns rätt till egen föräldraledighet och möjligheterna att ta ut mödra- och föräldraledighet på deltid. Med hjälp av deldagpenning kunde modern deltidsarbeta medan fadern med hjälp av delföräldrapenningen samtidigt kunde vårda barnet. Social- och hälsovårdsutskottet framhåller att dessa åtgärder för att öka familjernas valfrihet bidrar till att arbetsmarknadens parter och regeringen också hos oss med gemensamma insatser kan utveckla villkoren i arbetslivet så att förvärvsarbetande mödrar tillförsäkras ledighet för amning.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet håller med grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet om att arbetslivslagstiftningen och arbetslivspraxis bör ses över i samråd med arbetsmarknadens parter för att de som återvänder till arbetslivet efter mödraledighet skall kunna fortsätta att amma sina barn. Det bör

dock vara familjens eget val, understryker utskottet. Meningen är inte att ledighet för amning skall underblåsa den hårdnande konkurrensen på arbetsmarknaden och resultera i att mammalediga kvinnor tvingas börja förvärvsarbete snabbt efter nedkomsten.

Skydd för arbetstagare vid graviditet och barns-börd vid gruvarbete och annat riskfyllt arbete (artikel 8.5). Regeringen föreslår att Finland inte skall tillträda artikel 8.5 eftersom vår lagstiftning inte innehåller något uttalat förbud mot gruvarbete under jord eller annat riskfyllt arbete för gravida kvinnor, kvinnor som nyligen har fött barn eller som ammar.

Enligt vad utskottet har erfarit tolkar regeringen bestämmelsen i stadgan alltför snävt, när den anser att det krävs direkta lagbestämmelser om gravida kvinnor, kvinnor som nyligen har fött barn eller som ammar. Med hänvisning till att lagstiftningen i Finland i sak kan anses innehålla det skydd som avses i artikel 8.5 och med beaktande av att vår nationella lagstiftning kan förtydligas i samband med totalrevideringen av lagen om skydd i arbete, anser utskottet att Finland kan tillträda artikel 8.5 redan i samband med ratificeringen av den sociala stadgan.

Strålningssemester

Enligt artikel 2.4 i den reviderade Europeiska sociala stadgan åtar sig parterna att eliminera de risker som är förenade med riskfyllda eller hälsofarliga arbeten och där det inte ännu har varit möjligt att eliminera eller i tillräcklig mån minska dessa risker, sörja för en förkortning av arbetstiden eller ge utökad betald semester för arbetstagare som är sysselsatta i sådan verksamhet. Den bestämmelse i stadgan som Finland har åtagit sig att följa kräver bara utökad betald semester eller en förkortning av arbetstiden, men inte att riskerna elimineras.

På grundval av ett kollektivt klagomål till Europarådet ansåg kommittén för sociala rättigheter nyligen att arbete med strålning inom hälso- och sjukvården kan betraktas som riskfyllt eller ohälsosamt arbete i den mening som den sociala stadgan avser. Kommittén ansåg att det inte är sä-

kert för arbetstagarna att arbeta med strålning, även om doserna är låga. Därför bör den hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar med strålning ha rätt att få förkortad arbetstid eller utökad betald semester i enlighet med den sociala stadgan. Kommittén för sociala rättigheter ansåg att Finland i detta läge bryter mot artikel 2.4 i den sociala stadgan. Däremot kom Europarådets ministerkommitté inte med någon rekommendation i frågan när den fattade beslut om det kollektiva klagomålet.

Vid riksmötet 1997 antog riksdagen en proposition med förslag till upphävande av 72 § strålskyddslagen (RP 209/1996 rd). Därmed avskaffades möjligheten att genom förordning stadga om strålningssemester för anställda på sjukhus eller hälsovårdscentraler. I sitt betänkande (ApUB 3/1997 rd) om propositionen påpekade arbetspolitiska utskottet att propositionen tar upp bestämmelserna i Europeiska sociala stadgan mycket kortfattat och underströk att regeringen inte gjort någon bedömning av propositionens konsekvenser för åtaganden som är bindande för Finland. Samtidigt påpekade utskottet att det med avseende på stadgan är av betydelse om arbete med strålning på sjukhus och hälsovårdscentraler betraktas som arbete i enlighet med ar-

tikel 2.4. Vidare framhöll utskottet att de hälsoeffekterna av strålningssemester inte är av någon betydelse för åtagandet åtminstone att döma av formuleringen i stadgan.

Det är viktigt att Finland uppfyller de internationella avtal och åtaganden som vi har ingått och antagit på behörigt sätt, påpekar arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet. Riskerna med joniserande strålning inom hälso- och sjukvårdssektorn har än så länge inte kunnat undanröjas. Tvärtom utsätts personalen för ännu större strålning när effektiva nya behandlings- och undersökningsmetoder införs, visar vissa undersökningar. Därför är det enligt arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet viktigt att regeringen i samråd med arbetsmarknadens berörda parter utreder om lagstiftningen behöver ändras för att den hälso- och sjukvårdspersonal som utsätts för joniserande strålning garanteras rätt till utökad betald semester.

Utlåtande

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet anför

att utrikesutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Raija Vahasalo /saml
medl. Leea Hiltunen /kd
Anne Holmlund /saml
Kyösti Karjula /cent
Esa Lahtela /sd
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna

Pertti Mäki-Hakola /saml
Håkan Nordman /sv
Lauri Oinonen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Tero Rönni /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent
ers. Matti Kangas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.