

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 32 hallituksen esityksestä Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 20 päivältä marraskuuta 1990 lähettänyt hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 266 ulkoasiainvaliokuntaan.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sosiaalivaliokunta on antanut asiasta liitteenä olevan lausunnon.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ulkoasiainministeriöstä ja nuorempi hallitussihteeri Katriina Alaviuhkola sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Käsiteltävään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Euroopan neuvoston yhtenä keskeisimmistä toimintamuodoista on pidetty ihmisoikeuksien ja yksilön perusvapauksien suojaamista ja niiden toteuttamisen valvontaa. Vuonna 1950 tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi kattaa kuitenkin vain kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet.

Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 tehty sosiaalinen peruskirja on ihmisoikeusyleissopimuksen vastine taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien alalla. Peruskirja tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1965. Sitä täydentää Strasbourgissa 5 päivänä toukokuuta 1988 tehty lisäpöytäkirja, joka ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. Suomi allekirjoitti peruskirjan ja sen lisäpöytäkirjan 9 päivänä helmikuuta 1990.

Verrattuna YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen ovat peruskirjan sisältämät oikeudet yksityiskohtaisempia. Yleissopimuksen tarkoittamat oikeudet on otettava huomioon etenkin lainsäädäntöä kehitettäessä. Peruskirja sisältää myös velvoitteet siinä määriteltujen oikeuksien takaamisesta asiantuntijakomitean ja ministerikomitean tulkintojen mukaisesti.

Peruskirjan valvonta perustuu sopimuspuolten kahden vuoden välein Euroopan neuvoston

pääsihteerille toimittamiin raportteihin. Raportit käsitellään asiantuntijakomiteassa, hallitustenvälisen sosiaalikomitean alakomiteassa ja neuvoa-antavassa yleiskokouksessa ja lopulta Euroopan neuvoston ministerikomiteassa, joka voi antaa sopimuspuolille tarvittaessa suosituksia. Ministerikomitean suositusten tarkoituksena on ohjata kansallista lainsäädäntötyötä ja -käytäntöä peruskirjan määräykset tarkemmin noudattavaan suuntaan.

Hallituksen esityksen mukaan Suomen on tarkoitus antaa peruskirjan III osan 30 artiklan mukainen selitys sitoutua noudattamaan Suomen lainsäädännön mukaisia määräyksiä. Näin ollen peruskirjan ja lisäpöytäkirjan ei katsota Suomea velvoittavin osin olevan ristiriidassa valtakunnan lainsäädännön kanssa. Niiden määräykset eivät ole myöskään ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön kanssa. Koska peruskirja ja lisäpöytäkirja kuitenkin käsittelevät asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövallan piiriin, katsotaan peruskirjan ja lisäpöytäkirjan kuuluvan näiltä osin lainsäädännön alaan.

Viitaten perustuslakivaliokunnan ulkoasiainvaliokunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta antamaan lausuntoon n:o 18 valiokunta katsoo, ettei nyt käsiteltävän peruskirjan ja sen lisäpöytäkirjan voimaan saattaminen vaadi hallituksen esityksessä mainitun perustein lakia. Koska esitykseen sisältyvä lakiehdotus on kuitenkin Ahvenanmaan maakuntapäivien käsiteltävänä, on sopimus valiokunnan käsityksen mukaan tässä tapauksessa suotavaa saattaa voimaan lailla. Ulkoasiainvaliokunta viittaa lisäksi sosiaalivaliokunnan lausunnossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan peruskirja on osittain sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti liittyvä sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.

Hallituksen esityksen, sosiaalivaliokunnan lausunnon ja saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää sopimusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota sosiaalivaliokunnan lausunnossa esitettyihin näkökohtiin lainsäädännön kehittämisestä peruskirjan määräysten mukaiseksi.

Edellä esitettyyn viitaten ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Aaltonen, varapuheenjohtaja Melin ja jäsenet Aitto-

niemi, Almgren, Elo, Hilpelä, Järvenpää, Wahlström ja Väänänen sekä varajäsenet Hel-le, Kekkonen ja Laine.

Vastalause

Hallitus esittää, että Suomi sitoutuu noudattamaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan säännöksiä vain siltä osin kuin Suomen lainsäädännön katsotaan nykyisin täyttävän artiklojen määräykset. Hallitus ei ole valmis esittämään sellaisten määräysten hyväksymistä, jotka edellyttäisivät Suomen lainsäädännön parantamista. Mielestämme Suomen tulisi sitoutua peruskirjan velvoittaviin määräyksiin ja hyväksyä tarvittavat parannukset Suomen lainsäädäntöön.

Edellä olevan perusteella sekä viitaten sosiaalivaliokunnan lausuntoon jätettyyn erivävään mielipiteeseen sisältyviin perusteluihin ehdotamme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 tehdyn Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan artiklat 1—19 ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan artiklat 1—4 ovat, koska ne kuuluvat lainsäädä-

nnön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu.

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Jarmo Wahlström

Ensio Laine

Esko Almgren

EDUSKUNNAN
SOSIAALIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

5 päivänä helmikuuta 1991

Lausunto n:o 14

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 20 päivänä marraskuuta 1990 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt sosiaalivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 266 Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan puheenjohtaja, kansanedustaja Liisa Hilpelä, valiokuntasihteeri Ora Meres-Wuori eduskunnasta, osastopäällikkö Tom Grönberg ulkoasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Marita Liljeström sosiaali- ja terveysministeriöstä, nuorempi hallitussihteeri Riitta-Maija Jouttimäki työministeriöstä, lakimies Erkki Kemppainen ja ylitarkastaja Marja-Liisa Kauppinen sosiaalihallituksesta, ylilääkäri Mikko Vienonen lääkintöhallituksesta, suunnittelupäällikkö Mauno Lindroos Kansaneläkelaitoksesta, osastopäällikkö Jukka Ahtela Suomen Työnantajain Keskusliitosta, lakimies Olavi Sulkunen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, työehtoasiainsihteeri Raila Kangasperko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, asiamies Riitta Wörn Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta, puheenjohtaja K. J. Lång Ihmisöikeuksien ja kansalaisvapauksien liitosta, ohjelmajohtaja Sami Mahkonen Mannerheimin Lastensuojeluliitosta ja professori Allan Rosas.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hyväksyttäväksi Euroopan neuvoston vuonna 1961 tehty Euroopan sosiaalinen peruskirja ja siihen vuonna 1988 tehty lisäpöytäkirja. Peruskirjan sopimusosapuolet sitoutuvat takaamaan sosiaaliset oikeudet kaikille ilman rotuun, ihon-

väriin, sukupuoleen, uskontoon, poliittiseen mielipiteeseen, kansalliseen syntyperään tai sosiaaliseen alkuperään perustuvaa syrjintää. Peruskirja tulee Suomen osalta voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun hyväksymiskirja on talletettu. Peruskirjan lisäpöytäkirjan on allekirjoittanut 12 valtiota, mutta se ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Esitykseen sisältyy lakiehdotus peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä.

Sosiaalivaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi ratifioi Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan. Valiokunta toteaa Suomen lainsäädännön huomattavassa määrin kattavan mainitun sopimuksen alan ja yhtyy hallituksen esityksen perustelujen mainintaan siinä mainittujen artiklojen osien jättämisestä ratifioimatta.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suomi pyrkii lainsäädäntöään kehittämällä ratifioimaan sopimuksen mahdollisimman suuressa määrin ja nopeasti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on eräiltä osin mahdollista lakia alemmanasteisillakin säännöksillä luoda edellytyksiä täydellisemmällekin ratifioinnille. Toisaalta valiokunta ei pidä perusteltuna ja välttämättömänä pakollista äitiyslomaa, vaan tässä suhteessa Suomessa omaksuttu vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä on valiokunnan käsityksen mukaan parempi ja tarkoituksenmukaisempi. Kun peruskirjan 4 artiklan 1 kohdan ratifioimatta jättäminen on poistettavissa lähinnä työmarkkinaosapuolten sopimuksin, valiokunta pitää tärkeänä niitä toimenpiteitä, joilla valtiovalta voi edistää työmarkkinaosapuolten toimintaa alimpien maksettavien palkkojen korottamiseksi siten, että ratifiointiedellytykset syntyvät. Myös muissa työmark-

kinaosapuolten toiminnalla ensisijaisesti luotavissa ratifiointiedellytyksissä tulee näiden pyrkii tähän tarvittaessa valtiovallan tukemana.

Sosiaalivaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen perusteluissa ilmenevään kantaan, jonka mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus olisi luonteeltaan lähinnä ohjelmallinen. Vaikka kyseinen sopimus on saatettu voimaan asetuksella, on se kuitenkin Suomea sitova. Nyt käsiteltävänä olevasta sosiaalisesta peruskirjasta ja sen lisäpöytäkirjasta on hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitettu vain antaa selitys, jonka mukaan Suomi sitoutuu noudattamaan niitä määräyksiä, jotka ovat Suomen lainsäädännön mukaisia. Ottaen huomioon, että kysymyksessä on osittain sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti liittyvä sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteuttava lain tasolla, tulee sopimus sosiaalivaliokunnan mielestä saattaa voimaan lailla. Tällöin sopimuksen määräykset ovat selkeästi lakiehdotuksen mukaan voimassa, mikäli kuuluvat lainsäädännön alaan, niin kuin siitä on sovittu, ja ne ovat myös kansallisesti tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa sovellettavissa. Tähän seikkaan on myös nyt käsiteltävää sopimusta vastaavien sopimusten valmistelussa kiinnitettävä riittävästi huomiota, jotta sopi-

musten määräysten suhde Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön tulee selkeäksi. Kansainvälisten sopimusten voimaan saattamista koskevat ongelmat olisi yleisestikin selvitettävä taajeneva sopimusverkosto huomioon ottaen. Sopimusten valmisteluun on varattava riittävät voimavarat.

Edellä sanotun lisäksi sosiaalivaliokunta viittaa Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen ulkoasiainvaliokunnalle antamaansa lausuntoon n:o 2, jossa mainituilla näkökohdilla on merkitystä myös tämän sopimuksen soveltamisen kannalta. Mahdollisen Euroopan talousaluetta koskevan ratkaisun yhteydessä tulee sopimuksen määräykset ottaa huomioon varsinkin, kun suunniteltuun Euroopan talousalueeseen osallistuvat valtiot ovat kaikki myös Euroopan neuvoston jäseniä. Euroopan talousaluetta mahdollisesti koskeva ratkaisu edellyttää vielä voimakkaammin kehitettäväksi ja selkiytettäväksi kansainvälisten sopimusten voimaan saattamista ja eduskuntakäsittelyä.

Edellä esitettyyn viitaten sosiaalivaliokunta kunnioittavasti lausuntoaan esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon laatiessaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinari, varapuheenjohtaja Louvo (osittain), jäsenet Ala-Harja, Alaranta (osittain), Hurskainen (osittain), Kankaanniemi, Koistinen (osittain), Kärhä (osittain), P. Leppänen (osittain), Mäki-

pää (osittain), Nordman (osittain), Paavilainen (osittain), Rantanen (osittain), Rinne, Stenius-Kaukonen, Taina ja Väistö (osittain), sekä varajäsenet J. Roos (osittain), Sasi (osittain) ja Wahlström (osittain).

Eriävä mielipide

Hallitus esittää, että Suomi sitoutuu noudattamaan Euroopan sosiaalisen peruskirjan säännöksiä vain siltä osin kuin Suomen lainsäädännön katsotaan nykyisin täyttävän artiklojen määräykset. Hallitus ei ole valmis esittämään sellaisten määräysten hyväksymistä, mikä edellyttäisi Suomen lainsäädännön parantamista. Mielestämme Suomen tulisi sitoutua peruskirjan velvoittaviin määräyksiin ja hyväksyä

tarvittavat parannukset Suomen lainsäädäntöön.

3 artiklassa säännellään oikeutta terveellisiin ja turvallisiin työolosuhteisiin. Suomessa itenäiset yrittäjät eivät ole artiklan 1 ja 2 kohdan edellyttämässä laajuudessa työsuojelua koskevien määräysten piirissä.

4 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeuden koh- tuulliseen palkkaan osalta on valvontakäytän-

nössä edellytetty alimman maksettavan palkan olevan 68 prosenttia maan keskipalkasta. Maamme palkkaerot ovat kuitenkin tätä suuremmat. 4 artiklan 4 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat myöntämään, että kaikilla työntekijöillä on oikeus kohtuulliseen työsuhteen irtisanomisaikaan. Suomessa irtisanomisaajat eivät ole riittävän pitkiä tilanteissa, joissa työnantaja on kuollut tai joutunut konkurssiin.

Suomen lainsäädäntö ei vastaa 7 artiklan 6 kohtaa, jonka mukaan nuorten henkilöiden normaalin työajan puitteissa ammatilliseen koulutukseen työnantajan suostumuksella käyttämä aika luetaan työaikaan kuuluvaksi. Suomessa alle 18-vuotiaille nuorille työntekijöille ei järjestetä säännöllisesti vähintään kerran vuodessa lääkärintarkastuksia erikseen määrättävissä ammateissa niin kuin 9 kohta edellyttää.

Suomen lainsäädännön ei ole katsottu myöskään täyttävän 8 artiklan velvoitteita naispuolisten työntekijöiden oikeudesta suojeluun. Tällä hetkellä 1 kohdan tulkinnassa on päädytty siihen, että se edellyttää 6 viikon pakollista palkallista äitiyslomaa synnytyksen jälkeen. Sekä asiantuntijat että hallitusten edustajista koostuva neuvosto ovat vedonneet siihen, että tarkoituksena on suojella äitien ja lasten terveyttä.

8 artiklan 3 kohta koskee imettävien äitien oikeutta vapaaseen. Isä voi aloittaa vanhempainloman 105 päivän äitiysloman jälkeen. Tällöin saattaa ilmetä tarvetta imetysvapaaseen. Hallitusten edustajista koostunut komitea on tulkinnut kohtaa siten, että työpäivän

keskelle sijoittuvien imettämism vapaiden pituus on jätetty kansallisen lainsäädännön varaan niin kuin myös palkan maksaminen tältä ajalta. Näin ollen esteitä sitoutumiselle ei ole.

8 artiklan 4 kohdan mukaan sitoudutaan säätelemään naisten yötyötä teollisuudessa. Asiantuntijoiden mukaan riittää, että yötyötä säännellään työolosuhteiden, lepoaikojen ja muiden vastaavien seikkojen osalta. Siksi naisten yötyökiellon kumoamisesta huolimatta voidaan kohta ratifioida.

19 artiklan 10 kohdan osalta toteamme, ettei mielestämme ole perusteltua aihetta jättää itsestä ammattia harjoittavia siirtotyöläisiä 19 artiklassa tarkoitetun sosiaali- ja oikeusturvan ulkopuolelle. Mikäli näin meneteltäisiin, se olisi yhdenvertaisuusperiaatteen lisäksi ristiriidassa kilpailunvapautta korostavien pyrkimysten kanssa muualla lainsäädännössä.

Koska eduskunnan hyväksymän kuntoutuslainsäädännön ja peruskirjan 15 artiklan vastaavuutta ei oltu valmisteluvaiheessa verrattu, valiokunta edellyttää vertailun pikaista käynnistämistä ja mahdollisesti tarvittavien korjausten tekemistä Suomen lainsäädäntöön.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ratifiointiin yhteydessä oikeusministeriössä laadittiin yksityiskohtainen selvitys sopimuksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön. Vastaavan selvityksen tekeminen on tarpeen myös sosiaalisen peruskirjan osalta.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

L a k i

Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Torinossa 18 päivänä lokakuuta 1961 tehdyn Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan artiklat 1—19 ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan artiklat 1—4 ovat, koska ne kuuluvat lainsäädä-

dännön alaan, voimassa niin kuin siitä on sovittu.

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 1991

Marjatta Stenius-Kaukonen

Pekka Leppänen

