

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2002 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

När riksdagen den 18 december 2001 remitterade 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 bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- linjedirektör Marcus Laurent, utrikesministeriet
- professor Niklas Bruun
- professor Matti Mikkola
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna den reviderade Europeiska sociala stadga som Europarådet upprättade i Strasbourg i april 1996 och anta en lag om ikraftsättande av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen samt en lag om upphävande av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europeiska sociala stadgan och dess tilläggsprotokoll. Den reviderade stadgan ersätter Europeiska sociala stadgan som ingicks i Turin 1961 och som trädde i kraft 1965 samt dess tilläggsprotokoll från 1988. Tilläggsprotokollet från 1995 angående ett kollektivt klagomålsförfarande gäller separat.

Syftet med revideringen är att Europeiska sociala stadgan skall motsvara de sociala förändringar som har ägt rum sedan texten till den an-

togs. I och med revideringen har stadgan kompletterats med vissa nya rättigheter och innehållet i vissa bestämmelser har ändrats. Parterna godkänner en målsättning som skall garantera sociala och ekonomiska rättigheter för alla, utan åtskillnad.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid samma tidpunkt som den reviderade Europeiska sociala stadgan träder i kraft för Finland. Stadgan trädde i kraft internationellt den 1 juli 1999. För Finlands del träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tidsrymd av en månad efter dagen för depone-

ring av ratifikations- eller godkännandeinstrumentet.

I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen redogörs i motiveringen för de bestämmelser i stadgan som hör till området för lagstiftningen. Enligt propositionen innehåller stadgan inte bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som anges i 94 § 2 mom. Därför kan stadgan enligt regeringens uppfattning godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om ikraftträdande i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. I motiveringen redogörs i detalj utifrån praxis i grundlagsutskottet för de bestämmelser i den Europeiska sociala stadgan som hör till området för lagstiftningen. I stadgan ingår flera sådana bestämmelser inom området för lagstiftningen som Finland på förslag av regeringen bör anse som förpliktande. Därför kräver den reviderade Europeiska sociala stadgan riksdagens godkännande.

Detsamma gäller meddelandet i A.2 i del III i den reviderade stadgan om de artiklar som utvalts i enlighet med punkt 1 b och c i denna artikel, som Finland åtar sig att följa. I detta sammanhang anger meddelandet vad Finlands internationella förpliktelser innehåller. På grund av 94 § 2 mom. grundlagen är det klart att riksdagen kan godkänna meddelandet med ett mera omfattande eller inskränkt innehåll än vad regeringen föreslår.

Den reviderade Europeiska sociala stadgan och grundlagen

Enligt 94 § 2 mom. grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Bestämmelserna i den sociala stadgan står i samklang med de grundläggande rättigheter som är tryggade i 2 kap. i grundlagen. Bestämmelserna i stadgan bereder inga problem i förhållande till andra lagrum i grundlagen heller och därmed kan beslut om att godkänna stadgan fattas med enkel majoritet.

Förslaget till ikraftträdandelag

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Bestämmelserna i den reviderade Europeiska sociala stadgan är inte problematiska med tanke på grundlagen och därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 2 § i förslaget till ikraftträdandelag sägs att närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan utfärdas genom förordning av republikens president. Med anledning av detta upprepar utskottet sin tidigare ståndpunkt att "det är svårt att se vad som motiverar att bestämmelserna utfärdas genom förordning av republikens president i stället för av statsrådet" (se GrUU 51/2001 rd, s. 3/II och ställningstagandena där). Det är viktigt att bemyndigandebestämmelsen ändras, anser utskottet. Däremot har utskottet ingenting att anmärka i fråga om föreslagna 3 §.

Av artikel D i del IV i sociala stadgan följer att förpliktelsen för de stater som tidigare tillträtt det förfarande med kollektivt klagomål som kommit till genom ett tilläggsprotokoll utvidgas till att omfatta bestämmelserna också i den reviderade stadgan utan särskild ratificering eller särskilt meddelande. Enligt propositionen kommer utvidgningen av räckvidden för förfarandet med kollektivt klagomål att sättas i kraft genom en blankettlag, vilket kan innebära en oklar procedur. Därför är det i detta sammanhang enligt utskottets mening motiverat att överväga en ändring av lagen om ikraftträdande av tilläggsprotokollet om kollektivt klagomål för att det skall framgå att kollektivt klagomål omfattar samtliga av Finlands förpliktelser som kan hänföras till den reviderade stadgan.

Åtagandet att iaktta den reviderade Europeiska sociala stadgan

Allmänt. Finland tillträdde den Europeiska sociala stadgan 1991. År 1998 trädde också ett tilläggsprotokoll om kollektivt klagomål i kraft, som bidrar till att förstärka det internationella systemet för övervakning av den reviderade stadgan och indirekt också bestämmelsernas juridiska karaktär. Tillsammans med den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) från 1966 innehåller den Europeiska sociala stadgan de viktigaste förpliktelserna för Finland beträffande de mänskliga rättigheterna inom området ekonomiska och sociala rättigheter. Den reviderade sociala stadgan utvidgar och moderniserar delvis stadgans rättsliga innehåll. Trots

detta bygger texten i den reviderade stadgan till stor del på den ursprungliga stadgan.

I stället för universalitetsprincipen, som är karakteristisk för konventioner om de mänskliga rättigheterna, utgår den sociala stadgan från reciprocitetsprincipen, som framgår av 1 stycket i tillägget till den reviderade stadgan. I artikel E i del V i den reviderade stadgan accentueras visserligen ickediskrimineringen starkare än i den ursprungliga stadgan, vilket med tiden kan urholka reciprocitetsprincipens betydelse.

Den reviderade Europeiska sociala stadgan är i likhet med den ursprungliga ett avtal av s.k. menyttyp, där varje avtalsslutande stat inom de gränser som anges i artikel A i del III kan välja vilka bestämmelser den vill binda sig vid. Men en stat som tillträtt den ursprungliga stadgan måste åta sig att iaktta den reviderade stadgan åtminstone i de delar som den åtagit sig att iaktta den ursprungliga stadgan och tilläggsprotokollet för 1988.

Enligt propositionen åtar sig Finland att iaktta den reviderade stadgan i fråga om alla de rättigheter som Finland förbundit sig att iaktta vid tillträdet till den sociala stadgan. I det följande lägger grundlagsutskottet fram synpunkter först och främst på en del sådana avtalsbestämmelser som Finland enligt propositionen inte åtar sig att iaktta.

Artikel 3. Enligt propositionen åtar sig Finland inte att iaktta artikel 3.2 och 3 om utfärdande av föreskrifter om hälsa och säkerhet i arbetet och tillsyn över att bestämmelserna efterlevs. Detta motiveras med att självständiga företagare i Finland inte omfattas av bestämmelserna om arbetarskydd i den omfattning som artikeln förutsätter.

Utifrån 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I lagrummet sägs att det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften. I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna underströks det att denna princip omfattar alla oberoende av vilken form av försörjning de valt (GrUB 25/1994 rd, s.

10/II). Lagstiftningen om skydd i arbete är klart bristfällig på denna punkt. Frågan måste uppmärksammas i behövlig grad i den pågående beredningen av en totalreform. Utskottet har den uppfattningen att grundlagen tillstyrker att Finland binder sig vid hela artikel 3 i den reviderade Europeiska sociala stadgan.

Artikel 4. Artikel 4.1.1 gäller en lön som är tillräcklig för att bereda en godtagbar levnadsstandard. På grund av artikel 1.2 i del V i stadgan räcker det inte med att denna rättighet är tryggad för den stora majoriteten av arbetstagare.

Hindret för Finlands åtagande anses vara att de branscher som står utanför kollektivavtalen saknar ett minimilöneskydd. Å andra sidan är det värt att notera att artikel 7a i ESK-konventionen innehåller en motsvarande rätt till lön som garanterar en skälig levnadsstandard och att ESK-kommittén i sin tillsynspraxis i sina slutsatser om Finland för 1996 och 2000 har uppmärksammat att 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 överenskommits i kollektivavtalen, betalas sedvanlig och skälig lön utifrån 2 kap. 10 § lagen om arbetsavtal från 2001, vartill det med stöd av bestämmelserna i 10 kap. i lagen är möjligt att jämka oskäliga villkor. Utskottet anser att 18 § 1 mom. i grundlagen i kombination med en reglering av detta slag talar för att det ännu är skäl att ompröva om inte Finland skall åta sig att iaktta artikel 4.1.1 också i den reviderade stadgan.

Artikel 8. Enligt regeringen åtar sig Finland inte att iaktta bestämmelserna om moderskapsledighetens längd och amningsledighet efter barnsbörd i artikel 8.1 och 3. Inte heller för att uppfylla dessa avtalsförpliktelser räcker det på grund av artikel 1.2 i del V att rättigheterna är tryggade för det stora flertalet av de berörda arbetstagarna.

Det har anförts två grunder varför Finland har lämnat sig utanför artikel 8.1. Enligt lagen om arbetsavtal täcker den obligatoriska moder-

skapsledigheten två veckor före och två veckor efter barnsbörd, medan den sociala stadgan kräver att en avtalsslutande stat medger betald ledighet om minst 14 veckor, tillräckliga socialförsäkringsförmåner eller förmåner som betalas med allmänna medel. I tolkningen av denna avtalsbestämmelse har en sådan praxis omfattats att en del (6 veckor) av moderskapsledigheten skall vara obligatorisk.

En annan orsak till att åtagandet inte är accepterat är att Finland inte garanterar en försörjning för barnets moder eller föräldrarna i alla lägen, utan att villkoret för moderskaps- och föräldrapenning är att man har varit bosatt i Finland 180 dagar omedelbart före den beräknade tiden. Ju mer den internationella rörligheten ökar, desto oftare leder detta villkor till att inte bara invandrare utan också finska medborgare som vistats utomlands förvägras dessa förmåner. Med tanke på 19 § 2 mom. i grundlagen är det på sin plats att utreda om inte detta villkor i sjukförsäkringslagen bör ändras åtminstone i de fall att en i Finland permanent bosatt familj eller person tillfälligt har vistats utomlands före nedkomsten.

Regeringen motiverar sin syn på att Finland bör ställa sig utanför artikel 8.3 med att det inte finns något behov av en rätt till ledighet under amningstiden på grund av våra långa moderskapsledigheter. Utskottet påpekar att avsaknaden av en lagfäst betald amningsledighet gör att familjerna inte har någon fri möjlighet att välja om föräldraledigheten utnyttjas av barnets moder eller fader. Om kvinnor som återgår till sitt förvärvsarbete garanteras ledighet för amning bidrar det till att fäderna oftare utnyttjar sin rätt till föräldraledighet, vilket främjar jämställdheten mellan könen.

Den europeiska konventionen om social och medicinsk hjälp. Genom artikel 13.4 i den reviderade Europeiska sociala stadgan utsträcks artikelns räckvidd i fråga om social och medicinsk hjälp också till de medborgare i andra fördragsslutande stater som lagligen uppehåller sig inom en annan fördragsslutande stats territorium. Finland bör åta sig att iaktta denna artikel, eftersom vi har antagit den ursprungliga stadgan på denna

punkt. Stadgan anses förutsätta att de fördragslutande staterna garanterar den sociala och medicinska hjälp som avses i artikeln uttryckligen som en subjektiv rätt. Därmed har saken ett klart samband med 19 § 1 mom. i grundlagen.

Denna avtalsbestämmelse bygger på en europeisk konvention från 1953 som Finland inte har ratificerat. Konventionen reglerar utöver försörjningsskydd i sista hand och medicinsk hjälp också rätten att stanna i landet och villkoren för utvisning. I ljuset av konventionen har artikel 13.4 i stadgan tolkats så att försörjningsbidraget inte behöver vara likadant eller lika stort som för dem som är mera permanent bosatta eller som arbetar i landet. Det har accepterats att hemresan ersätts med nödvändiga kringutgifter.

Finland har inte ratificerat konventionen från 1953 och därför kan det ifrågasättas om artikel 13.4 i stadgan i sig medger en annorlunda stödpraxis för dem som vistas i landet tillfälligt. Vidare kan Finland inte åberopa utvisningsbestämmelserna i konventionen. Till exempel i relation

till Estland är situationen den att en utvidgning av personkretsen enligt stadgan inte gäller finländare som tillfälligt vistas i Estland, eftersom Estland inte har ratificerat artikel 13.4. Däremot är ester som tillfälligt vistas i Finland utan hinder av konventionen berättigade till försörjningsbidrag och akut medicinsk hjälp. Utskottet anser att Finland bör överväga att tillträda konventionen från 1953.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för den reviderade Europeiska sociala stadgan och anmälan enligt artikel A del III av stadgan,

att beslut om dem fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 5 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd

Jouni Lehtimäki /saml
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.