



Muistio Kansainvälisen työjärjestön sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan yleissopimuksen nro 102 ratifiointiin edellytyksistä

Kansainvälinen työjärjestö (ILO) julkaisi kesällä 2022 kampanjan pyrkimyksenä edistää sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan yleissopimuksen nro 102 ratifiointia. Kesäkuussa 2022 ILO lähetti jäsenvaltioille kirjeen, jossa se kehotti käynnistämään kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän vertailun suhteessa yleissopimuksen nro 102 määräyksiin. ILO on myös 100-vuotisjuhlansa yhteydessä vuonna 2019 esittänyt jäsenvaltioille yleisen toiveen yleissopimusten ratifiointimahdollisuuksien selvittämisestä. Näiden johdosta sosiaali- ja terveysministeriö on päättänyt selvittää edellytyksiä ratifioida Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus nro 102 sosiaaliturvan vähimmäistasosta.

Tausta

Kansainvälinen työkonferenssi hyväksyi vuoden 1952 istuntokaudellaan yleissopimuksen nro 102 sosiaaliturvan vähimmäistasosta. Yleissopimus tuli voimaan 27.4.1955 ja se käsittää kaikki sosiaaliturvan keskeisimmät alat. Sopimuksen määräykset jakautuvat osiin, joita ovat yleiset määräykset (osa I), lääkintöhuolto (osa II), rahasuoritukset sairaustapauksissa (osa III), työttömyyskorvaus (osa IV), vanhuusedut (osa V), edut työtapaturma- ja ammattitautitapauksissa (osa VI), perhe-edut (osa VII), äitiysedut (osa VIII), edut työkyvyttömyystapauksissa (osa IX), jälkeenjääneiden edut (osa X), toistuvaissuoritusten laskentanormit (osa XI), maassa asuvien toisen maan kansalaisten tasavertainen kohtelu (osa XII), yhteiset määräykset (osa XIII), erinäiset määräykset (osa XIV) ja loppumääräykset (osa XV).

Yleissopimuksen nro 102 ratifiointiin edellytyksiä on käsitelty hallituksen eduskunnalle antamissa tiedonannoissa HE 130/1953 vp ja HE 39/1954 vp. Hallituksen esityksessä HE 130/1953 vp todettiin yleissopimuksen nro 102 ratifiointiin edellyttävän jonkin verran lainsäädäntömuutoksia lapsilisään sekä huomattavampia muutoksia eläketurvan ja sen muutoksenhakua koskevan lainsäädännön osalta. Muidenkaan sosiaaliturvan alojen osalta ratifiointiin edellytysten vähimmäistason ei katsottu täyttyvän. Asian käsittely jäi eduskunnassa kesken.

Hallitus uudisti tiedonannossa HE 39/1954 vp eduskunnalle vastaavat argumentit kuin tiedonannossa HE 130/1953 vp ja esitti toistamiseen, ettei yleissopimusta nro 102 vielä ratifioitaisi. Eduskunta yhtyi hallituksen kantaan ja katsoi, että kansallinen lainsäädäntö ei vielä kaikilta osin vastaa yleissopimuksen määräyksiä. Tämän jälkeen yleissopimuksen nro 102 ratifiointia ei ole viety eduskunnan käsittelyyn.



Yleissopimuksen nro 102 on ratifioinut ILO:n 187:stä jäsenmaasta 63 valtiota. EU:n jäsenvaltioista Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Irlanti ja Malta eivät Suomen lisäksi ole ratifioineet sopimusta.

Yleissopimuksen nro 102 ratifioinnin edellytykset

Sopimuksen ratifiointi edellyttää sen 2 artiklan mukaan, että jäsenvaltio soveltaa

- I osaa (kohta i),
- vähintään kolmea II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX ja X osista siten, että niihin kuuluu ainakin yksi osista IV (työttömyyskorvaus), V (vanhuusetuudet), VI (edut työtapaturma- ja ammattitautitapauksissa), IX (edut työkyvyttömyystapauksissa) ja X (jälkeenjääneiden etuudet) (kohta ii),
- vastaavia XI, XII ja XIII osien määräyksiä (kohta iii) sekä
- XIV osaa (kohta iv).

Suomen ratifioimien sosiaaliturvaa koskevien yleissopimusten vaikutus yleissopimuksen nro 102 ratifiointiin

ILO on yleissopimuksen nro 102 ratifioinnin jälkeen hyväksynyt sopimuksia, jotka sisältävät pidemmälle meneviä määräyksiä yleissopimuksen kattamien sosiaaliturvan alojen osalta. Näihin jälkeensä hyväksytyihin ILO:n yleissopimuksiin nro 121, nro 128 ja nro 130 sisältyy määräyksiä, jotka lakkauttavat yleissopimuksen nro 102 vastaavaa sosiaaliturvan alaa koskevan osan soveltamisen myöhemmin hyväksytyn yleissopimuksen ratifioineen jäsenvaltion osalta.

Yleissopimus nro 121 työvammatapauksissa myönnettävistä eduista

ILO:n 1964 hyväksymä yleissopimus nro 121 koskee työvammatapauksissa myönnettäviä etuja. Sopimuksen ratifioinnin myötä lakkaa sen määräyksellä (art. 29) yleissopimuksen 102 työtapaturma ja ammattitauteja koskevat VI osan määräysten soveltaminen. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen nro 121 vuonna 1968 (SopS 63/1968, HE 14/1968 vp).

Vertailun vuoksi todettakoon, että yleissopimuksen nro 121 on Suomen lisäksi ratifioinut yhdeksän muuta EU-maata, joita ovat Belgia, Kroatia, Kypros, Saksa, Irlanti, Luxembourg, Alankomaat, Slovenia ja Ruotsi. Kaikkiaan sopimuksen on ratifioinut 24 ILO:n jäsenvaltiota.

Yleissopimus nro 128 työkyvyttömyys, vanhuus- ja jälkeenjääneiden etuuksista



Vuonna 1967 ILO hyväksyi yleissopimuksen nro 128 koskien työkyvyttömyys-vanhuus- ja jälkeenjääneiden etuuksia. Yleissopimuksen nro 128 määräyksellä (art. 45) lakkautetaan yleissopimuksen nro 102 osien V (vanhuusetuudet), IX (edut työkyvyttömyystapauksissa) ja X (jälkeenjääneiden edut) soveltaminen siltä osin kuin jäsenvaltio on ratifioinut yleissopimuksen nro 128 osien II (työkyvyttömyysetuudet), III (vanhuuseläke) ja IV (jälkeenjääneiden etuudet) määräykset. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen nro 128 kokonaisuudessaan vuonna 1975 (SopS 83/1976, HE 74/1973 vp).

Yleissopimuksen nro 128 on Suomen lisäksi ratifioinut kahdeksan muuta EU-maata, joita ovat Itävalta, Belgia, Kypros, Tšekki, Saksa, Alankomaat, Slovenia ja Ruotsi. Kaikkiaan sopimuksen on ratifioinut 17 ILO:n jäsenvaltiota.

Yleissopimus nro 130 lääkintähuollosta ja sairauspäivärahasta

ILO on lisäksi vuonna 1969 hyväksynyt yleissopimuksen nro 130 koskien lääkintähuoltoa ja sairauspäivärahaa. Yleissopimuksen nro 130 (art. 36) määräyksellä lakkaa yleissopimuksen nro 102 III osan (rahasuoritukset sairaustapauksissa) ja sen muiden osien vastaavien määräysten soveltaminen yleissopimuksen nro 130 ratifioineen jäsenvaltion osalta. Suomi on ratifioinut yleissopimuksen nro 130 vuonna 1974 (SopS 52/1974, HE 86/1973 vp).

Yleissopimuksen nro 130 on Suomen lisäksi ratifioinut kahdeksan muuta EU-maata, joita ovat Belgia, Tšekki, Tanska, Saksa, Luxembourg, Alankomaat, Slovakia ja Ruotsi. Kaikkiaan sopimuksen on ratifioinut 16 ILO:n jäsenvaltiota.

Yleissopimuksen nro 102 muut osat

Pois lukien edellä mainitut osat, joiden osalta Suomi on ratifioinut korvaavan yleissopimuksen, mahdollisina ratifioitavina osina jäljelle jää osa II lääkintähuolto, osa IV työttömyyskorvaus, osa VII perhe-etuudet ja osa VIII äitiysetuudet. Näistä pakollisena ratifioitavaksi tulisi yleissopimuksen nro 102 artiklan 2 ii kohdan mukaan työttömyyskorvauksia koskeva osa IV.

Osa IV työttömyyskorvaukset

ILO on hyväksynyt 1988 työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan yleissopimuksen nro 168. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1990 (SopS 64/1991, HE 239/1989 vp). Yleissopimuksella nro 168 muutettiin (art. 31) vuoden 1934 työttömyysetuuksia koskeva yleissopimus 44. Yleissopimukseen nro 168 ei sisälly yleissopimusten nrot 121, 128 ja 130 kaltaista määräystä, jolla lakkautettaisiin yleissopimuksen nro 102 työttömyyskorvausta koskevan osan V soveltaminen yleissopimuksen nro 168 ratifioineen jäsenmaan osalta. Yleissopimuksen nro 168 määräykset ovat kuitenkin päällekkäisiä ja osittain myös ristikkäisiä yleissopimuksen



nro 102 osan V määräysten kanssa. Yleissopimus nro 168 on myös sisällöllisesti huomattavasti kattavampi kuin yleissopimus nro 102 IV osan määräykset, sillä ensimmäisellä ei ainoastaan tavoitella työttömien henkilöiden suojelua, vaan sillä myös pyritään edistämään työllisyyttä.

Yleissopimus nro 168 sisältää määräyksiä tuottavan työn edistämisestä huomioiden myös heikompiosaiset henkilöryhmät. Yleissopimus nro 168 antaa myös jäsenvaltiolle vapauden järjestää työttömyysturva haluamallaan tavalla joko maksuihin perustuen tai perustumatta tai näiden yhdistelmällä. Yleissopimuksen nro 168 ja yleissopimuksen nro 102 etuuden laskentaa ja maksukautta koskevat määräykset poikkeavat toisistaan, yleissopimuksen nro 168 määräysten ollessa suoraviivaisemmat.

Yleissopimuksen nro 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä HE 239/1989 vp todetaan kansainvälisen työtoimiston hallintoneuvoston 75. istuntokauden kokouksessa panneen merkille, että vuoden 1952 sosiaaliturvan vähimmäisvaatimuksia koskevan sopimuksen työttömyysetuutta koskevat määräykset määrittelevät sellaisen työttömyysturvan tason, joka on ylitetty useimmissa nykyisissä korvausjärjestelmissä teollistuneissa maissa. Ja että yleissopimuksen nro 102 määräykset voivat vieläkin muodostaa tavoitteen kehitykselle niiden perustaessa työttömyysturvajärjestelmän. Huomioiden tämä sekä myös yleissopimuksen nro 168 määräysten kattavuus suhteessa yleissopimuksen nro 102 määräyksiin, sekä erityisesti sopimusten nro 102 ja nro 168 määräysten osittainen ristikkäisyys, ei työttömyyskorvauksia koskevan osan V ratifiointi vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

Jos Suomi ratifioisi yleissopimuksen nro 102, tarkoittaisi tämä valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (33/1980) 30 artiklan mukaisesti, että yleissopimuksen nro 102 määräyksiä aiemmin hyväksyttynä sovellettaisiin vain siltä osin kuin ne ovat sopusoinnussa yleissopimuksen nro 168 määräysten kanssa. Tässä selvityksessä ei ole artiklakohtaisesti arvioitu, miltä osin yleissopimuksen nro 102 työttömyyskorvauksia koskevan osan IV määräykset ovat sopusoinnussa yleissopimuksen nro 168 määräysten kanssa ja miltä osin ne siis jäisivät sovellettavaksi.

Vertailun vuoksi todettakoon, että yleissopimuksen 168 on Suomen lisäksi ratifioinut vain kolme muuta EU-maata, joita ovat Belgia, Romania ja Ruotsi. Kaikkiaan sopimuksen on ratifioinut vain kahdeksan ILO:n jäsenvaltiota.

Osa II lääkintöhuolto

Yleissopimuksen nro 102 osa II lääkintöhuollosta määrittelee sairaanhoitoetuudet, jotka on turvattava sopimuksen soveltamisalassa oleville henkilöille jokaisessa ehkäisevää tai parantavaa lääkintöhuoltoa vaativassa tapauksessa syyhyn



katsomatta, sisältäen myös raskauden ja synnytyksen vuoksi annettavat edut. Suomen järjestelmän voitaneen tulkita täyttävän osan II määräykset.

Suomen ratifioima yleissopimus nro 130 sisältää kuitenkin sairauspäivärahaetuuksia koskevien määräysten lisäksi myös lääkintöhuoltoa koskevia määräyksiä. Nämä takaavat vastaavat ja osin pidemmälle menevät oikeudet lääkintöhuoltoon kuin yleissopimuksen nro 102 osan II määräykset.¹ Näin ollen yleissopimuksen nro 102 osan II ratifiointi ei näyttäisi antavan pidemmälle meneviä oikeuksia kuin mitä yleissopimus nro 130 jo lääkintöhuollon osalta takaa eikä osan II ratifiointi olisi tämän vuoksi tarkoituksenmukaista.

Osa VII perhe-etuudet ja osa VIII äitiysetuudet sekä osa XI toistuvaissuoritusten laskentanormit

Osa VII sisältää määräyksiä perhe-etuuksiin oikeutettujen henkilöpiiristä, etuustyypeistä, odotusajan käytön rajoituksista sekä etuuksien määrän laskemisesta. Äitiysetuuksia koskevassa VIII osassa on määräyksiä sekä äitiyden ajalta maksettavan rahaetuuden määräytymisestä sekä sairausetuuksista, joita on tarjottava raskauden ja synnytyksen yhteydessä. Sopimusmääräykset ja Suomen kansallinen lainsäädäntö perhe-etuuksien sekä äitiysetuuksien osalta näyttäisi olevan pääasiassa yhteensopiva. Etuuksien laskentaa koskevat määräykset ilmenevät jokseenkin ongelmallisina.

Perhe-etuuksien laskennan osalta on viittaus yleissopimuksen osan XI artiklan 66 toistuvaissuorituksen laskentanormeihin. Äitiysetuuksien määrän osalta taas viitataan toistuvaissuoritusten laskentaa koskeviin artikloihin 65 ja 66. XI osaan liittyy toistuvaissuoritusten taulukko, jossa edunsaajatyypeille määritellään eri perhetyyppien mukaiset prosenttiosuudet (40 – 50 %) suhteessa palkkatasoon. Yleissopimuksen osan XI toistuvaissuoritusten laskentamääräykset ovat monipolviset ja perusasetelmiltaan heijastavat yhteiskuntarakennetta, joka ei vastaa nykypäivää. Laskentaa koskevat määräykset perustuvat pitkälti ”aikuisen miespuolisen tavallisen työläisen palkkaan” ja miehen asemaan perheen elättäjänä. Sopimusmääräyksiä voi tältä osin pitää vanhentuneina. Lisäksi ne poikkeavat niistä periaatteista ja tavoitteista, joita sopimuksen sääntelemällä alalla Suomessa noudatetaan, kuten tasa-arvon edistäminen työelämässä ja vanhempien välillä sekä erilaisten perhemuotojen huomioiminen.

Koska yleissopimuksen nro 102 ratifioimiselle ei voitane katsoa olevan tarvetta Suomen ratifioimien yleissopimusten nrot 121, 128, 130 ja 168 johdosta, ei tämän selvityksen puitteissa ole tehty yksityiskohtaista arviointia voimassa olevan etuuslainsäädännön suhteesta toistuvaissuoritusten laskentanormeihin.

¹ Standards for the XXIst Century: Social Security; International Labour Organization 2002; ISBN 92-2-113471-7, sivut 17-19



Muut ratifiointin edellytyksenä olevat määräykset

Sosiaaliturvan alaa koskevien määräysten lisäksi ratifiointi edellyttää osien I (yleiset määräykset, XII (maassa asuvien toisen maan kansalaisten kohtelu) sekä XIII (yhteiset määräykset) sisältämien määräysten soveltamista. Näiden osien määräyksiä ei selvityksen yhteydessä ole arvioitu yksityiskohtaisesti.

Osa I yleiset määräykset

I osan yleisiin määräyksiin sisältyy määritelmät sopimuksen käsitteistä. Määritelmät ovat osin vanhentuneita lähtien siitä, että miestä pidetään perheen huoltajana. Esimerkiksi vaimo määritellään 1 artiklan 1 c) alakohdassa aviovaimoksi, jota hänen miehensä huoltaa.

Osa XII Maassa asuvien toisen maan kansalaisten kohtelu

Artiklan 68 määräyksen mukaan maassa asuvilla toisen maan kansalaisilla tulee olla samat oikeudet kuin maan omilla, maassa asuvilla kansalaisilla. Erityisiä määräyksiä koskien toisen maan kansalaisia sekä jäsenvaltion alueen ulkopuolella syntyneitä omaan maan kansalaisia voidaan kuitenkin antaa silloin, kun on kysymys yksinomaan tai pääasiassa julkisista varoista maksettavista eduista tai niiden osista ja siirtymäkauden järjestelmistä. Lisäksi työntekijöitä koskevissa järjestelmissä tulee yleissopimuksen ratifioineen jäsenmaan kansalaisia kohdella yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa.

Oikeus Suomen sosiaaliturvajärjestelmän mukaisiin etuuksiin ei riipu kansalaisuudesta, joten tältä osin Suomen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän yleissopimuksen 102 yhdenvertaista kohtelua koskevan artiklan määräykset.

Osa XIII Yhteiset määräykset

Osa XIII sisältää määräyksiä tilanteista, joissa oikeutta osien II – X mukaisiin etuuksiin voidaan rajoittaa erillisillä määräyksillä säädettävässä laajuudessa. Artiklan 69 määräys etuuden pidättämisestä osittain toisen etuuden tai kolmannen osapuolen suorittaman korvauksen vuoksi voisi Suomen kannalta olla ongelmallinen, koska Suomen etuuslainsäädäntöön sisältyy myös etuuden maksun estäviä etuuksia. Tätä Yhteiset määräykset sisältävät myös valitusoikeutta, etuuksien rahoitusta sekä vakuutusmaksujen suuruutta koskevia määräyksiä. Myös turvaa saavien oikeudesta osallistua etuuksien hallintoon on määräys.

Osa XIV Erinäiset määräykset



Erinäiset määräykset sisältävät siirtymäaikasäännöksiä. Osaan sisältyy myös artikla 75, jossa todetaan, että silloin kun ILO myöhemmin hyväksyy sopimuksen, joka koskee yhtä tai useampaa yleissopimuksessa nro 102 käsiteltyä asiaa, niin lakkaavat yleissopimuksen nro 102 määräykset, jotka uudessa sopimuksessa nimenomaisesti mainitaan, olemasta voimassa uuden sopimuksen ratifioineen jäsenvaltion osalta. Edellä on kuvattu tämän kaltaisen määräyksen sisällyttämisestä Suomen ratifioimiin yleissopimuksiin nrot 121, 128 ja 130. Osassa XIV on myös jäsenvaltion raportointivelvollisuutta koskevia määräyksiä.

Johtopäätökset

Suomi on yhtenä harvoista ILO:n jäsenvaltioista ratifioinut yleissopimukset nrot 121, 128 ja 130, jotka määrittelevät pidemmälle sopimusten henkilöpiiriin kuuluvien oikeudet kuin yleissopimuksen nro 102 vastaavien sosiaaliturvan alojen määräykset. Yleissopimusten nrot 121, 128 ja 130 ratifiointien myötä jää artiklan 2 mukaisista ratifioinnin edellytyksenä olevista pakollisista osista jäljelle vain työttömyyskorvauksia koskeva osa IV. Suomi on kuitenkin hyväksynyt yleissopimuksen nro 168, jonka määräykset ovat yleissopimuksen osaa IV kattavammat, joten osan IV ratifiointia ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Lisäksi on huomioitava, että yleissopimuksen nro 168 suhdetta yleissopimuksen nro 102 työttömyyskorvauksia koskevaan osaan IV eikä yleissopimuksen nro 130 suhdetta yleissopimuksen nro 102 lääkintöhuoltoon koskevaan osaan II, ei ole määritelty sopimusten tasolla. Näin ollen ratifiointi johtaisi sääntelykentän ja Suomen kansainvälisistä sopimuksista johtuvien velvoitteiden monimutkaistumiseen.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kattava ja ennen muuta perustuu yksilöiden itsenäisiin oikeuksiin, kun yleissopimuksen nro 102 määräykset taas perustuvat perheen elättäjästä johdettuihin oikeuksiin. Tältä osin yleissopimuksen määräyksissä on ero kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön perusperiaatteisiin nähden.

Edellä mainitut seikat huomioiden yhteenvetona voidaan todeta, että yleissopimuksen 102 ratifiointia ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.