

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta (HE 145/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Toomas Kotkas
- professori Jaana Paanetoja
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuosilomalakia, merimiesten vuosilomalakia ja sairausvakuutuslakia.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeisen seuraavan lomanmääräytymisvuoden alusta eli 1 päivänä huhtikuuta 2016.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevan sääntelykokonaisuuden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus ja sen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä vuosilomalain ja merimiesten vuosilomalain työssäolon veroista aikaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi. Sääntelyssä on kysymys vuosiloman kertymisestä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta, johon esitetään työntekijän kannalta heikennyksiä.

Esityksen mukaan vuosilomaa kertyy enintään kuuden kuukauden ajalta, kun nykyisin edellä mainitut vapaat kerryttävät vuosilomaa koko ajaltaan. Lisäksi sairausvakuutuslain säännöstä työnantajien oikeudesta vuosilomakustannuskorvauksiin ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus korvauksiin on vain lakisääteisen vuosiloman ajalta.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuutta tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa tarkastelun aluksi, että esityksen kannalta relevantteja ovat jossain määrin myös perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja ja 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinonvapauteen koskevat perusoikeussäännökset, mutta niiden osalta esitys on valiokunnan mielestä ongelmaton.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vuosilomalain 7 §:n 2 momentin 1 kohtaa ja merimiesten vuosilomalain 3 §:n 2 momentin 5 kohtaa muutetaan siten, että äitiys- ja vanhempainpäivärahapäivien sekä vastaavasti isyys- ja vanhempainpäivärahapäivien osalta vuosilomaa karttuu yhteensä enintään 156 päivältä.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä lainkaan ehdotetun kaltaisia rajoitus- ja kertymäsäännöksiä, mikä merkitsee sitä, että vuosilomaa kertyy nykyisin vanhempainvapaan ajalta täysimääräisesti.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se saattaa kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s.11/I ja PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Syrjintäkielto säännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2016 vp

korkeat (ks. PeVL 37/2014 vp, s. 2/II). Säännös ei sinänsä estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi lapset ja vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon edistää sukupuolten välis-
tä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä. Säännös korostaa naisten ja miesten samapalkkaisuusvaatimusta, joka perustuu myös useaan Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen (ks. HE 309/1993 vp, s. 45/I ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan äitiys- ja vanhempainrahan määrää katsonut perustuslain 6 §:n edellyttävän, että vanhempainpäivärahan määräytymisperusteet ovat samanlaiset sekä äidin että isän kohdalla (PeVL 38/2006 vp, s. 4/I). Nyt ehdotettu vuosiloman kertymistä koskeva sääntely ei välittömästi taikka muodollisesti aseta miehiä ja naisia eri asemaan, vaan vuosilomaa kertyy sääntelyssä tarkoitettujen perhevapaiden osalta enintään kuuden kuukauden ajalta henkilön sukupuolesta riippumatta. Vuosiloman kertymiseen ehdotettujen muutosten vaikutukset sukupuolten asemaan johtuvat pääosin perheiden omista valinnoista. Ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä näiltä osin muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto koskee toisaalta myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Syrjinnän käsillä oloa on puolestaan arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 28/2009 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 9—10) mukaan äitien pitämät perhevapaajaksot ovat isien pitämiä jaksoja pidempiä. Esimerkiksi vuonna 2014 naisille karttui vuosilomaa keskimäärin 10 äitiys- ja vanhempainpäiväraha-kuukaudelta. Käytännössä esitys merkitsee sitä, että ehdotetun vuosiloman kertymisen rajoittamisen vaikutukset kohdistuvat voimakkaammin äiteihin ja erityisesti äitien vuosiloman ansaintaoikeutta rajoitetaan. Koska äidit pitävät käytännössä huomattavasti suuremman osan vanhempainvapaista, äidin lakisääteisen vuosiloman kertymä perhevapaan ajalta pienenee nykyisestä noin 40 %. Koska isät pitävät vanhempainvapaita huomattavasti äitejä vähemmän, isien vuosilomat eivät hallituksen esityksen perusteella juurikaan lyhene.

Ehdotus on vaikutustensa vuoksi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hankalasti yhteen sovitettavissa paitsi välillisen syrjinnän kiellon myös perustuslain 6 §:n 4 momentin sukupuolten tasa-arvoa koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa. Esityksen ongelmallisuutta tosin vähentää se, että perheet itse ovat päättäneet vanhempainvapaan käyttämisestä. Vanhempainvapaalta kertyvä vuosiloma on kuitenkin palkallinen etuus, ja sen heikentäminen pääasiassa äitien osalta vaikeuttaa perustuslain 6 §:n 4 momentin pyrkimystä palkkatasa-arvon saavuttamiseen. Vaikka valiokunta ei pidä esitystä perustuslaissa kiellettyinä syrjintänä, puoltaa perustuslain 6 §:n 4 momentin mukainen sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvoite sitä, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta harkitsisi esityksen muuttamista tavalla, joka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan kohdistuisi yhdenvertaisemmin naisiin ja miehiin. Jos ehdotus kuitenkin säädetään hallituksen esittämässä muodossa, on valtioneuvoston perustuslakivaliokunnan mielestä tarkoin seurattava uudistuksen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen työelämässä ja tarvittaessa ryhdyttävä asian vaatimiin korjaustoimenpiteisiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2016 vp

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tarkastelun lopuksi huomiota hallituksen esityksen tarkoituksperiin ja niiden perustuslaillisen arvioinnin lähtökohtiin. Esityksen tavoitteena on säästää julkisen talouden menoja sekä rajoittaa työnantajalle perhevapaalla olevan työntekijän vuosilomasta aiheutuvia kustannuksia. Valiokunta on eri yhteyksissä pitänyt valtion talouden heikkoa tilaa hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin muun muassa eri etuuksien tasoon (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 4). Sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien mitoituksessa on kuitenkin kyse toisenlaisesta asetelmasta kuin yhdenvertaisuudessa, ja säästötavoitteen merkitystä on eri perustuslain säännösten kannalta arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei valiokunnan mielestä voisi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta, eikä se siten voisi muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla eri asemaan sukupuolen perusteella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 19.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen