Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 11.2.2016 KELLO 10.00
HE 145/15 vp laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan eräitä julkisen talouden säästämispyrkimyksiin liittyviä muutoksia vuosilomalakiin, merimiesten vuosilomalakiin ja sairausvakuutuslakiin. Yhtäältä on kysymys äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta karttuvan vuosilomaoikeuden rajoittamisesta kuuteen kuukauteen ja toisaalta vuosilomiin sisällytettävästä kuuden päivän omavastuuajasta vuosilomalla sairastumistilanteissa. Esityksen perusteluihin sisältyvässä suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa on tarkasteltu vain kysymystä siitä, onko vuosiloman kertymistä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta koskeva ehdotus sopusoinnussa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa. Tämä onkin nähdäkseni ehdotuksen ainoa kohta, jonka perustuslainmukaisuutta on aiheellista erikseen tarkastella (kun lähdetään siitä, että ehdotetut muutokset eivät - niinkuin siirtymäsäännökset ymmärrän - vaikuta jo muodostuneisiin oikeuksiin). Rajoitun seuraavassa vain tähän kysymykseen.

- - - - - - -

Vuosilomalain (ja vastaavasti merimiesten vuosilomalain) nykyisten säännösten mukaan äitiys-, erityisäitiys-, isyys-, ja vanhempainvapaasta sekä tilapäisestä hoitovapaasta ja pakottavista perhesyistä johtuvasta poissaolosta aiheutuva työstä poissaoloaika luetaan kokonaisuudessaan työssäolon veroiseksi ajaksi Käytännössä tällaista työssäolon veroista aikaa on arkipäivinä 105 äitiysvapaapäivää, enintään 54 isyysvapaapäivää ja 158 vanhempainvapaapäivää. Nyt säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että vuosilomaa kertyy näin enintään kuuden kuukauden ajalta eli 156 arkipäivää. Kun äitiysvapaan ja isyysvapaan pituudet (105 ja 54 päivää) jäävät tämän uuden rajan alapuolelle, tulisivat

äitiys- ja isyysvapaapäivät edelleen olemaan kokonaisuudessaan työssäolon veroista aikaa ja vuosiloman kertymiseen ehdotetun rajoituksen merkitys tulisi kohdistumaan äitiysvapaan jälkeen pidettävään vanhempainvapaaseen. Vanhempainvapaa (158 arkipäivää) on jaettavissa äidin ja isän kesken. Ehdotettu rajoitus merkitsee käytännössä sitä, että äidin äitiysvapaan jälkeen käyttämistä vanhempainvapaapäivistä enintään 51 (156 - 105) olisi työssäolon veroista aikaa ja vastaavasti isän vanhempainvapaasta 102 (156 - 54) arkipäivää olisi työssäolon veroista aikaa. Voidaan kysyä – kuten tehdään myös säätämisjärjestysperusteluissa - onko tällainen eronteko äidin ja isän käyttämien vanhempainvapaapäivien ”hyväksilukemisessa” sopusoinnussa perustuslain yhdenvertaisuusnormin kanssa.

Kysymyksen tarkasteluun antaa merkittävää taustaa perustuslakivaliokunnan vuonna 2006 antama lausunto pevl 36/06 vp, joka koski vanhempainrahoja ja työnantajakustannusten korvaamista. Lausunnossa on aluksi tiiviissä muodossa kuvattu perustuslain yhdenvertaisuusnormin siinä - ja tässäkin - yhteydessä merkittävää sisältöä:

> ”..... Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).
>
> Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Säännös ei sinänsä estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44).
>
> Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon edistää sukupuolten välistä 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).”

Tuolloin käsiteltävänä olleessa esityksessä ehdotettiin, että äitiysrahakauden jälkeen 50 ensimmäisen arkipäivän osalta isälle maksettava vanhempainraha olisi 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin äidille maksettava vanhempainraha, kun vakuutetun vuositulot eivät ylittäneet 26 720 euroa. Tämän ylittävästä osasta 41 110 euroon saakka isälle maksettavan vanhempainpäivärahan laskentaperuste olisi ollut 40 prosenttiyksikköä korkeampi kuin äidille maksettavan vanhempainrahan.

(Vuosityötulojen ylittäessä 41 110 euroa olisi isälle maksettavan vanhempainrahan laskentaperuste ollut tältä osin 7,5 prosenttiyksikköä korkeampi). Valiokunta otti varsin selvän kannan ehdotetun järjestelyn hyväksyttävyyteen yhdenvertaisuusnormin kannalta. Kannanoton keskeiset perustelut ja lopputulema on syytä lainata tähän:

> ” Ehdotetun sääntelyn seurauksena vanhempainrahan suuruus määräytyy erilaisin perustein sen mukaan, maksetaanko vanhempainrahaa isälle vai äidille. Perustuslakivaliokunta piti jo ennen perusoikeusuudistusta äidin ja isän erilaiseen asemaan asettamista päivärahojen määräytymisen suhteen aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännöksen vastaisena. ….Selvää on, että nyt ehdotettu sääntely, joka rakentuu sosiaaliturvaetuuden suuruuden määräytymisperusteen sukupuoleen perustuvaan erotteluun, on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I).
>
> Sääntelyllä pyritään kannustamaan isiä käyttämään oikeuttaan vanhempainvapaaseen. Tavoitteena on parantaa isän ja lapsen kiintymyssuhdetta ja edistää tasapuolisempaa hoito- ja kasvatussuhteen jakoa perheessä. …. Ehdotuksen taustalla on siten yleisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tavoitteita.
>
> Sukupuolten erilaiseen kohteluun perustuvaa sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun keinon hyväksyttävyyteen samoin kuin sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. PeVL 10/2003 vp, s. 3/I). Isien tosiasiallisesti saama vanhempainrahan määrä on jo nykyisin keskimäärin korkeampi kuin äitien. Ehdotus lisäisi tätä eroa entisestään. …..Ehdotettu keino on ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädetyn samapalkkaisuusperiaatteen näkökulmasta. Sääntely näyttää lähtökohdiltaan pikemminkin vahvistavan palkkaeriarvoisuutta sukupuolten välillä ja toimivan siten perustuslain 6 §:n tasa-arvopäämääriä vastaan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyvien näkökohtien kannalta on valiokunnan mielestä selvää, että esityksen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet ovat saavutettavissa toista sukupuolta syrjimättömällä tavalla. Ehdotus sukupuolten välisestä erottelusta vanhempainrahan suuruuden määräytymisessä ei näiden seikkojen vuoksi ja valiokunnan aiemman käytännön valossa ole sopusoinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kanssa. ”

Valiokunnan yksittäisillä tulkintakannanotoilla ei tietysti ole samanlaista sitovuutta kuin on perustuslain tekstillä tai perustuslakia säädettäessä selvästi omaksutuilla linjauksilla. Kohtuullisen tuoreen ja hyvin perustellun kannanoton linjoista ei toisaalta ole hevin syytä poiketa. Eräisiin piirteisiin yhtäältä valiokunnan em. kannanotossa ja toisaalta nyt esillä olevassa ehdotuksessa voidaan tässä erikseen kiinnittää huomiota.

Vuoden 2006 lausunnossa tarkasteltu erilaiseen asemaan saattaminen koski hyvin konkreettisesti (työsuhteisiin liittyviä) tuloja, oli sellaisena perustellusti liitettävissä PL 6,4 §:ssä tarkoitettuun samapalkkaisuusperiaatteeseen ja oli tosiasialliselta suuruudeltaan (prosentiyksikköjen erona) huomattava. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa puheena oleva ero (työssäolon veroiseksi ajaksi luettavissa olevien vanhempainvapaapäivien

määrässä) ei keskeisesti koske saatavia tuloja ja liity samapalkkaisuusperiaatteeseen . Eroa ei ymmärtääkseni voida myöskään pitää tosiasialliselta merkitykseltään huomattavana kun yksilöiden kannalta keskeisenä asiana nähdäkseni kuitenkin on se,

kuinka monta lapsen syntymään ja hoitoon lain mukaan yleensä liittyvää vapaapäivää isä ja äiti voivat kaikkiaan lukea vuosiloman määräytymisessä työssäolon veroisiksi päiviksi. Vuonna 2006 tarkastellussa hankkeessa oli lainsäätäjän nimenomaisena tarkoituksena nostaa isien saamaa vanhempainrahan määrää (tavalla, joka näkyvästi ja tiedetysti merkitsi isien ja äitien erilaista kohtelua). Nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa on po. ero seurausta sinänsä hyväksyttävästä konkreettisesta päätavoitteesta (156 päivän yleisestä enimmäismäärästä työssäolon veroisiksi päiviksi lukemisessa) tai ehkä tarkemminkin tavoitteen toteuttamiseksi valitusta menettelytavasta.

En pidä oikein vakuuttavana säätämisjärjestysperusteluissa (s. 17 lopulla) esitettyä vaihtoehtoisen mallin (kummallakin vanhemmalla yhtä monta työssäolopäivien veroista vanhempainvapaapäivää) tarkastelua ja mallin katsomista käytännössä epäonnistuneeksi. Suurimpana syynä on ehkä se, että ehdotuksessa omaksutun tavoitteen vaihtoehtoisia toteuttamistapoja - ja niiden mahdollista toimimattomuutta - ei ylipäätään kunnolla tarkastella esityksessä. Voidaan kuitenkin havaita, että jos tämän muutoskohdan sinänsä hyväksyttävästä konkreettisesta tavoitteesta (puolen vuoden/156 päivän yleisen rajan säätämisestä) pidetään kiinni, ei ehkä ole helppo löytää nyt tarkastellun yhdenvertaisuuskysymyksen väistävää ja kuitenkin asianmukaisesti toimivaa ratkaisua. Tässä suhteessa oli tilanne vuonna 2006 tarkastellussa ehdotuksessa sikäli toinen, että ongelmalliseksi katsotun järjestelyn tavoite (isien kannustaminen käyttämään oikeuttaan vanhempainvapaaseen) oli huomattavan epämääräinen ja tavoitteen saavuttamiseksi oli jo valiokunnan lausunnonkin mukaan käytettävissä syrjimättömiä keinoja.

Edellä todetun valossa on mielestäni selvää, että vuonna 2006 valiokunnan kannanoton kohteena ollut ehdotus poikkesi yhdenvertaisuusnormin kannalta hyvin relevantilla tavalla nyt käsillä olevasta ehdotuksesta. Tuolloin tarkasteltu ehdotus sisälsi tässä suhteessa varsin selväpiirteisiä ”raskauttavia” elementtejä: tosiasiallisesti selvästi merkittävää erottelua, samapalkkaisuusperiaatteeseen sopimattomuutta, epämääräiseksi jääneitä tavoitteita ja ehdotuksen epävarmaa merkitystä tällaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kannanotto ei nähdäkseni mitenkään sido nyt päätymään samansuuntaiseen, yhdenvertaisuusnormin loukkaamisesta lähtevään ratkaisuun. Kun valiokunta on verraten harvoin päätynyt katsomaan, että jokin lakiehdotus suoraan rikkoo perustuslain yhdenvertaisuusnormia, on vuoden 2006 kannanotolla tässä merkitystä ehkä enemminkin viitteenä siitä, minkälaisten edellytysten vallitessa valiokunta (vasta) katsoo yhdenvertaisuusnormin tulevan rikotuksi.

- - - - - - -

Lähden siitä, että lakiedotuksen tässä kohdassa keskeisenä muutoksena ja rajoituksena on vuosiloman määräytymisessä työssäolopäivien veroisina huomioonotettavien äitiys- ja vanhempainvapaapäivien ja isyys- ja vanhempainvapaapäivien määrän rajoittaminen enintään 156 päivään. Tämä enimmäismäärä sellaisenaan koskee yhdenvertaisesti äitiä ja isää. Ero , josta edellä on puhuttu, koskee vain sitä, että em. rajoituksen puitteissa äidin vanhenmpainvapaapäivistä vain 51 voidaan lukea työssäolon veroiseksi ajaksi kun isän kohdalla vastaava enimmäispäivämäärä on 102 päivää. En tiedä, voiko tällä erolla ylipäätään olla äitien ja isien tilanteissa tosiasiallista merkitystä kun sekä isälle että äidille jää tässä joka tapauksessa oikeus vuosilomaan kuuden kuukauden ajalta. Siinäkin tapauksessa, että myös tosiasiallisesti merkitseviä (eikä vain sanallisissa kuvauksissa todettavissa olevia) eroja voisi syntyä, on tilanteen arvioinnissa joka tapauksessa merkitystä sillä, että ero johtuu äitiysvapaan ja isyysvapaan pituuksien erosta (105 ja 54 arkipäivää). Tämä ero sinänsä taas on selvästi perustuslain sallima. - Jos olen käsittänyt edellä tarkastellun eron (max 51 ja max 102 päivää) tosiasiallisen merkityksen oikein, ei ero ole ongelmallinen yhdenvertaisuusnormin kannalta.