Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä HE 145/2015 vp eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksen (s. 8) mukaan vuosilomalain (162/2005) ja merimiesten vuosilomalain (433/1984) mukaista äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakaudelta kertyvää loman karttumaa rajoitetaan yhteensä enintään kuuteen kuukauteen. Muutoksen tavoitteena on säästää julkisen talouden menoja.

Lisäksi sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajalle vähennetään sisällyttämällä viiden viikon ja sitä pidempiin vuosilomiin kuuden päivän omavastuu vuosilomalla sairastumisesta. Muutoksen tavoitteena on vähentää sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajille.

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksen suhdetta perustuslain tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Näkemykseni mukaan relevantteja perusoikeussäännöksiä ovat lisäksi perustuslain 15 § (omaisuuden suoja) sekä 18 § (oikeus työhön ja elinkeinonvapaus). Tarkastelen seuraavassa lakiehdotusta näiden kolmen perusoikeuden valossa.

Vuosiloman ansainnan rajoittaminen kuuteen kuukauteen äitiys-, isyys- ja vanhempainrahakaudelta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vuosilomalain 7.2 §:n 1 kohtaa ja merimiesten vuosilomalain 3.2 §:n 5 kohtaa muutetaan siten, että äitiys- ja vanhempainpäivärahapäivien sekä vastaavasti isyys- ja vanhempainpäivärahapäivien osalta vuosilomaa karttuisi yhteensä enintään 156 päivältä. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että erityisesti äitien vuosiloman ansaintaoikeutta rajoitettaisiin, sillä hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi vuonna 2014 naisille karttui vuosilomaa keskimäärin 10 äitiys- ja vanhempainpäivärahakuukaudelta.

Pohdittavaksi tulee **ensinnäkin**, onko ehdotus mahdollisesti *perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen* vastainen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (mm. PeVL 38/2006 vp) katsonut aiemmin, että perustuslain 6 § edellyttää vanhempainpäivärahan määräytymisperusteiden olevan lähtökohtaisesti samanlaiset sekä äidin että isän kohdalla. Nyt ehdotetulla lainmuutoksella ei olla puuttumassa tähän lähtökohtaan. Lainmuutoksella ei myöskään asetettaisi naisia ja miehiä eri arvoiseen asemaan vuosiloman ansaintaperusteen osalta, sillä kummankin sukupuolen osalta peruste olisi sama (enintään 156 päivää). Toteutuessaan lainmuutos tulisi todennäköisesti ohjaamaan isiä käyttämään entistä suuremman osan vanhempainpäivärahakaudesta, mikä on ollut yleisenä sosiaalipoliittisena tavoitteena jo pitkään (ks. esim. HE 112/2006, s. 15). Näillä perusteilla ehdotusta ei voida pitää perustuslain 6 §:n vastaisena.

Toiseksi tulee pohtia, merkitseekö vuosiloman ansaintaperiaatteen rajoittaminen äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahapäivien osalta olennaista heikennystä *perustuslain 18.1 §:ssä säädetyn julkisen vallan työvoiman suojeluvelvoitteeseen*. Vuosilomalainsäädännön tarkoituksena on työvoiman suojelu. Oikeuskirjallisuudessa [1] puhutaan perusoikeuksien heikennyskieltovaikutuksesta. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien osalta kiellolla on viitattu siihen, ettei julkinen valta voisi ilman hyväksyttävää perustetta heikentää jo saavutettua oikeuksien, etuuksien tai palveluiden tasoa. Heikennyskiellon oikeudellinen perusta on ennen kaikkea YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä ihmisoikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 2 artiklan 1 kohta, jossa sopimusvaltiot sitoutuvat sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseen ”asteittain kokonaisuudessaan”. Heikennyskielto ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä samaisessa säännöksessä todetaan, että valtioiden tulee ryhtyä toteuttamistoimenpiteisiin ”käytettävissä olevien voimavarojen mukaan”. Perustuslakivaliokunta onkin lausuntokäytännössään (mm. PeVL 34/1996, PeVL 25/2012, PeVL 44/2014, PeVL 10/2015 ja PeVL 12/2015) katsonut, että etuuksia ja palveluita mitoitettaessa tulee voida ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila.

[1] Viimeksi esim. Pauli Rautiainen: ”Perusoikeuden heikennyskielto”, *Oikeus* 3/2013, s. 261–283.

Äitien osalta vuosiloman ansaintaperiaatteen rajoitus merkitsee enimmillään noin neljän ansaintakuukauden (noin 40 %) leikkausta eli 8–10 vuosilomapäivän vähennystä, joten ansaintaperiaatteen rajaaminen heikentää *tosiasiallisesti* varsin merkittävästi äitien oikeutta vuosilomaan. Kysymys on siis siitä, tuleeko näin merkittävää rajausta pitää perustuslain 18.1 §:n ja siihen liittyvän heikennyskiellon vastaisena. *Peruste* rajaamiselle on sinänsä hyväksyttävä: julkisen talouden tila edellyttää leikkauksia etuuksien tasoon. Edelleen on kysyttävä, onko rajaus *oikeassa suhteessa* sillä tavoiteltuun päämäärään. Ansaintaperiaatteen rajoitus ei ole siinä mielessä absoluuttinen, että vanhempainpäivärahakauden jakaminen äidin ja isän kesken mahdollistaa äidin työhön paluun siten, että hänen vuosiloma-ansaintaan ei tule katkosta. Sama pätee tietenkin myös isään. Lisäksi muutos tulisi todennäköisesti ohjaamaan isiä käyttämään entistä suuremman osan vanhempainpäivärahakaudesta, mitä on pidetty sosiaalipoliittisesti tavoiteltavana. Sillä, että isät pitäisivät entistä suuremman osan vanhempainvapaista, ei selvityksen mukaan myöskään ole merkittävää vaikutusta perheen vuosituloihin (ks. HE 112/2006, s. 12). Näillä perusteilla katson, että vuosiloman ansaintaperusteen rajaamista ei voida pitää perustuslain 18.1 §:n ja siihen liittyvän heikennyskiellon vastaisena.

Kolmanneksi tulee arvioida, puututaanko ehdotuksella *perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan*. Vuosiloman ajalta maksettavaa palkkaa on pidettävä myöhennettynä palkkana, aivan kuten ansiosidonnaista eläkettäkin, vaikka tätä näkemystä ei tietääkseni ole vahvistettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ansiosidonnaisen eläkkeen osalta ks. esim. PeVL 5/2015). Koska äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaa säädetään vuosilomalaissa vuosiloman kertymän kannalta työssäolon veroiseksi ajaksi, vuosilomaa ja siltä maksettavaa palkkaa ”ansaitaan” myös niiden ajalta.

Hallituksen esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että vuosiloman ansaintaa koskevia vuosilomalain ja merimiesten vuosilomanlain uusia säännöksiä ei sovelleta niiden voimaantullessa 1) jo ansaittuihin pitämättömiin vuosilomiin, 2) jo alkaneisiin äitiys-, isyys- ja vanhempainpäiväjaksoihin ja 3) kesken oleviin lomanmääräytymiskausiin (merimiesten vuosilomalaki). Koska lakiesityksellä ei siten puututa jo ansaittuun vuosilomaan tai vuosilomaan, jonka ansainta on kesken, ei vuosiloman ja merimiesten vuosilomalain ansaintaperusteen rajaamista ei voida pitää perustuslain 15 §:n vastaisena. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että monissa työ- ja virkaehtosopimuksissa on sovittu äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan vuosilomakertymistä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Mutta koska hallituksen esityksessä todetaan, että lakimuutoksella ei ole tarkoitus kajota näiden työ- ja virkaehtosopimusten kyseisiin määräyksiin niiden voimassaoloaikana, ei vuosiloman ansaintaperusteen rajaamista ei voida pitää tältäkään osin perustuslain 15 §:n vastaisena.

Kuuden päivän omavastuuajan käyttöönotto vuosilomalla sairastumisesta viiden viikon ja sitä pidempien vuosilomien osalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajalle vähennetään sisällyttämällä viiden viikon ja sitä pidempiin vuosilomiin kuuden päivän omavastuu vuosilomalla sairastumisesta. Muutoksen tavoitteena on vähentää sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajille. Muutokset ehdotetaan toteutettavaksi siten, että omavastuupäivien lisäämisestä huolimatta jokaiselle työntekijälle turvataan vähintään neljän viikon vuosiloma edellyttäen, että vuosilomaa on ansaintavuodelta kertynyt vähintään 24 arkipäivää.

Ensiksi tulee pohtia, merkitseekö omavastuuajan lisääminen olennaista heikennystä *perustuslain 18.1 §:ssä säädetyn julkisen vallan työvoiman suojeluvelvoitteeseen*. Ehdotuksessa on kyse työntekijän sairastumiseen liittyvän kustannusriskin osittaisesta uudelleenjaosta; tavoitteena on vähentää työnantajan kustannuksia. Vaikka hallituksen esityksessä ei asiaa nimenomaisesti mainita, muutoksella pyritään hallitusohjelmassa mainituin tavoin edistämään yritysten työllistämishalukkuutta ja siten parantamaan kansantalouden tilaa. Kuten edellä jo todettiin, yksilön TSS-oikeuksiin kiinnittyviä oikeuksia, etuuksia ja palveluita heikennettäessä kansantalouden (huono) tila on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu *hyväksyttäväksi perusteeksi* heikennyksille.

Kysymys kuuluukin seuraavaksi, ovatko leikkaukset *oikeassa suhteessa* tavoiteltuun päämäärään. Nähdäkseni näin on. Muutos koskisi vain niitä työntekijöitä, joiden vuosiloma on viisi viikkoa tai pidempi. Jokaiselle työntekijälle jää siten oikeus siirtää vähintään neljän viikkoa ansaitsemastaan vuosilomasta, joka Euroopan sosiaalisen peruskirjan 2 artiklan 3 kohdassa täydelle vuosilomalle määriteltyä minimikestoa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoikin 5.12.2014 antamissaan johtopäätöksissä, jotka koskivat Suomen jättämää ja ajanjakson 2009–2012 kattanutta määräaikaisraporttia, että vuosilomalaki oli sosiaalisen peruskirjan 2 artiklan 3 kohdan mukainen. Tuona ajanjaksona vuosilomalain 25 §:ssä vielä

säädettiin seitsemästä omavastuupäivästä (aika ennen lainmuutosta 276/2013). Näillä perusteilla katson, että vuosiloman siirtoon liittyvää omavastuuajan käyttöönottoa ei voida pitää perustuslain 18.1 §:n ja siihen liittyvän heikennyskiellon vastaisena.

Toiseksi tulee pohtia, puututaanko ehdotuksella *perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan*. Kuten sanottu, vuosiloma ja sen ajalta maksettavaa palkkaa on pidettävä myöhennettynä palkkana. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vuosilomalain uutta 25 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran pidettäessä lomanmääräytymisvuodelta 1.4.2015–31.3.2016 ansaittuja vuosilomia. Työntekijän oikeuteen siirtää vuosilomansa loman aikana alkaneen työkyvyttömyyden johdosta sovelletaan 25 §:ää sellaisena kuin se oli työnantajan päättäessä loman siirrosta. Kysymys kuuluu, onko vuosiloman siirto-oikeus osa ”ansaittua” vuosilomaa eli tulisiko ehdotettua uutta 25 §:ää soveltaa vasta lomanmääräytymisvuodelta 1.4.2016–31.3.2017. Nähdäkseni näin ei ole. Vuosilomalla sairastuminen on ennakoimaton tapahtuma, joten ei voida oikein ajatella, että siihen kohdistuisi ansaitaan perustuvia odotuksia. Ja kun ehdotettu uusi 25 § joka tapauksessa takaa Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämän neljän viikon vuosiloman siirto-oikeuden, ei omavastuuajan käyttöönottoa voida pitää perustuslain 15 §:n vastaisena. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että monissa työ- ja virkaehtosopimuksissa on sovittu vuosiloman siirto-oikeudesta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Mutta koska hallituksen esityksessä todetaan, että lakimuutoksella ei ole tarkoitus kajota näiden työ- ja virkaehtosopimusten kyseisiin määräyksiin niiden voimassaoloaikana, ei vuosiloman siirto-oikeuteen kytkeytyvää kuuden omavastuupäivän käyttöönottoa voida tältäkään osin pitää perustuslain 15 §:n vastaisena.

Yhteenvetona totean, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämis-järjestyksessä.

Espoossa 10.2.2016



Toomas Kotkas
Yleisen oikeustieteen ja sosiaalioikeuden professori