Työ- ja sosiaalioikeuden professori Jaana Paanetoja
Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta 9.2.2016

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 145/2015). Esitän kunnioittavasti perustuslakivaliokunnalle lausuntonani seuraavan.

1. *Esityksen sisältö ja alustavat huomiot*

a) työssäolon veroinen aika

Hallitus esittää vuosilomalain 7 §:n 2 momentin 1 kohtaa muutettavaksi siten, että työssäolon veroista aikaa olisivat yhtä synnytyskertaa tai adoptiota kohden yhteensä enintään kuudelta kuukaudelta eli 156 äitiys- ja vanhempainvapaapäivän ja vastaavasti 156 isyys- ja vanhempainvapaapäivän aikana. Tällä hetkellä työntekijälle kertyy vuosilomaa koko äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta. Äitiysvapaan pituus on 105 arkipäivää ja vanhempainvapaa 158 arkipäivää. Äidin pitäessä vanhempainvapaan vuosilomaa kertyy siis tällä hetkellä yhteensä 263 arkipäivältä. Ehdotetun muutoksen myötä äidille lomaa kerryttäisi vain 156 arkipäivää, eli 107 arkipäivää jää kertymisen ulkopuolelle (vanhempainvapaalta kertyisi lomaa vain 51 arkipäivältä). Isyysvapaa on tällä hetkellä pituudeltaan 54 arkipäivää ja sen jälkeinen vanhempainvapaa 158 päivää. Ehdotetun muutoksen myötä isän pitäessä

vanhempainvapaan, lomaa kerryttäisi vain 156 arkipäivää, jolloin vuosilomaa jäisi kertymättä 56 arkipäivältä (ja lomaa kertyisi vanhempainvapaan ajalta 102 arkipäivältä).

Vanhempainvapaa on toki jaettavissa äidin ja isän kesken, mutta kuten hallituksen esityksessäkin on tuotu esille, jäävät äidit isiä useammin vanhempainvapaalle, ja näin ollen äideille on käytännössä kertynyt vuosilomaa äitiys- ja vanhempainvapaalla 10 kuukaudelta. Nyt ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että äitien vuosilomakertymä vähenisi 40 %. Hallitus tuo esityksessään ilmi, että työssäolon veroisen ajan kertymisen rajoittaminen käytännön vaikutukset kohdentuvat eri tavoin äideille ja isille, ts. jo hallitus toteaa, että esitys on syrjivä sukupuolen perusteella. Se, että kummallakin on kuitenkin oikeus vuosilomaan kuuden kuukauden ajalta, ei poista syrjivää vaikutusta, eikä myöskään se, että ehdotetulla muutoksella pyritään kannustamaan isiä jäämään entistä useammin vanhempainvapaalle.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksen tavoitteena on *säästää julkisen talouden menoja, vähentää äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaalta aiheutuvia vuosilomakustannuksia sekä rajoittaa työnantajalle perhevapaalla olevan työntekijän vuosilomasta aiheutuvia kustannuksia*. Pontimena ehdotetulle muutokselle on pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, on voimassa oleva sääntely toiminut tavoitteidensa mukaisesti. Kysymys ei siten ole käytännössä tarpeelliseksi havaitusta epäkohdan muuttamisesta tai huonosti ”toimivan” lain korjaamisesta, vaan siitä, että hallitusohjelmassa on sovittu kustannussäästöjen toteuttamiseksi, että äitiys-, isyys- ja vanhempainvapailta kertyvää vuosilomaoikeutta rajoitetaan Ruotsin mallin mukaisesti.

Hallituksen esityksessä on kuitenkin jo jouduttu toteamaan, että hallitusohjelman tavoitteet eivät välttämättä täyty ehdotetulla muutoksella. Tämä johtuu siitä, että eräillä aloilla (yksityis- ja julkissektorilla) on työ- tai virkaehtosopimuksin sovittu siitä, että työssäolon veroinen aika määräytyy voimassa olevan vuosilomalain mukaan. Näin tulee olemaan, vaikka ehdotettu muutos tulisi voimaan, ellei työ- ja virkaehtosopimuksia muuteta vastaavalla tavalla. Mahdollinen lain muutos asettaa siten eriarvoiseen asemaan lain perusteella ne, jotka kuuluvat mainittujen kollektiivisopimusten piiriin ja ne, joita ne eivät koske. Työnantajille perhevapaiden työssäolon veroisen ajan rajoittamisesta aiheutuvat kustannussäästöt voivat toteutua siten käytännössä vain eräillä yksityisen sektorin aloilla. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan kerrota tarkasti, mikä on mainittujen kollektiivisopimusten kattavuus, vaan asia jää avoimeksi. Näin muutoksen todellisen vaikuttavuuden arviointi on puutteellista.

Voimassa olevan lain muuttamisen tavoitteena ovat siis yksinomaan julkisen talouden menojen ja vain eräiden työnantajien kustannusten vähentäminen. Mikä muutoksen todellinen vaikuttavuus: millaisia säästöjä se tosiasiassa tuottaa, jää hallituksen esityksessä kertomatta.

Työntekijän vuosilomaoikeuden rajoittaminen on merkittävä yksittäisen työntekijän asemaan vaikuttava asia. Vuosilomasuoja kuuluu työaikasuojaan ja näin ollen vuosilomaoikeuden rajoittaminen on työvoiman suojelun piiriin kuuluva asia.

b) työkyvyttömyys vuosiloman aikana ja siihen liittyvä omavastuu

Hallitus esittää vuosilomalain 25 §:n muuttamista siten, että viiden viikon ja sitä pidempiin vuosilomiin palautetaan omavastuu / karenssi, jos työntekijä sairastuu vuosilomansa aikana. Ehdotuksen mukaan, jos synnytyksestä, sairaudesta tai tapaturmasta johtuva työkyvyttömyys alkaa vuosiloman tai sen osan aikana, työntekijällä on oikeus pyynnöstään saada siirretyksi vuosilomaan sisältyvät kuusi lomapäivää ylittävät työkyvyttömyyspäivät, ts. kuusi lomapäivää kuluu, vaikka työntekijä olisi niiden aikana työkyvytön. Karenssi poistettiin kaiken pituisista lakisääteisistä lomista vuonna 2013. Poistamista perusteltiin Euroopan unionin tuomioistuimen työaikadirektiiviä koskevalla käytännöllä. Nyt näyttäisi siltä, että Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä olisi tulkittu väärin. Tätä ei kuitenkaan nyt ehdotetun muutoksen perusteluna tuoda esille, vaan perusteeksi esitetään *vähentää sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajalle* sisällyttämällä viiden viikon ja sitä pidempiin vuosilomiin kuuden päivän omavastuu vuosilomalla sairastumisesta. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on siis vähentää sairauspoissaoloja ja sairausriskin vaikutuksia työnantajille. Mitään selvitystä siitä, miten tämä: sairauspoissaolojen vähentyminen, tapahtuu, ei hallitus kuitenkaan esitä, eikä muutoksesta voi olla edes pääteltävissä, että se ehkäisisi jollakin tavoin sairastumista. Ehdotettu muutos ei siis näytä johtavan sillä tavoiteltuun tulokseen, eikä myöskään ehdotetun muutoksen vaikuttavuuden arviointia ole tehty.

Aloilla, joilla työ- ja virkaehtosopimuksissa on sovittu siirto-oikeudesta voimassa olevan lain mukaisesti, sovelletaan työ- tai virkaehtosopimusta sellaisenaan koko sen voimassaoloajan. Valtio- ja kuntasektorin sekä kirkon työ- ja virkaehtosopimuksissa on sovittu vuosiloman siirto-oikeudesta ilman omavastuupäiviä. Näillä aloilla omavastuupäiväsäännöksen lisääminen ei tuota säästöjä ennen kuin työ- ja virkaehtosopimuksiin on sovittu vastaavat

muutokset. Säästöt kohdentuvat siten vain eräille yksityisen sektorin toimialoille. Mahdollinen lain muutos asettaa siten eriarvoiseen asemaan lain perusteella ne, jotka kuuluvat mainittujen kollektiivisopimusten piiriin ja ne, jotka jäävät niiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuten hallitus esityksessään toteaa, ovat naiset tilastojen mukaan alasta riippumatta sairauden takia poissa töistä keskimäärin enemmän kuin miehet. Näin ollen loma-ajalla sairastumiseen liittyvien omavastuupäivien palauttaminen lakiin vähentää naisten oikeutta vuosiloman siirtoon enemmän kuin miesten. Vastaavasti kustannussäästö on suurempi naisvaltaisilla yksityisen sektorin työpaikoilla kuin miesvaltaisilla työpaikoilla.
Ehdotetulla muutoksella on siis myös sukupuolivaikutuksia.

Viiden viikon pituinen vuosiloma on ensinnäkin niillä työntekijöillä, joiden työsuhde on jatkunut lomanmääräytymisvuoden loppuun (lomakautta edeltävään 31.3.) mennessä vähintään vuoden. Tällöin työntekijä on ansainnut kaksi ja puoli lomapäivää kultakin lomanmääräytymisvuoteen sijoittuvalta ns. täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta. Viiden viikon pituinen tai sitä pidempi loma voi perustua sopimukseen. Vuosilomalain 33 §:ssä on säädetty valtion virkamiesten ja eduskunnan virkamiesten oikeudesta ”pitkään” lomaan. Karenssin asettaminen nimenomaan viiden viikon ja sitä pidempiin lomiin vaikuttaisi niiden työntekijöiden/virkamiesten ja viranhaltijoiden asemaan, joilla on takanaan vähintään vuoden, mutta useimmiten sitä huomattavasti pidempi palvelussuhde (mm. vuosilomalain 33 §:n mukaan virkamies saa vuosilomaa kolme arkipäivää kultakin täydeltä lomanmääräytymiskuukaudelta, jos hänellä on palvelusaikaa vähintään 15 vuotta ennen lomakauden alkamista). Näissä tapauksissa työntekijä, virkamies ja viranhaltija eivät saisikaan hyödykseen pitkän palvelussuhteen tuomaa etua, vaan palvelussuhteen keston myötä vuosilomaan kohdistuisi menetyksiä. Työsuhteen ”pitkästä” kesto aiheutuisi ehdotetun muutoksen myötä edun menetyksiä. Ehdotettua muutos asettaa em. ryhmät muita epäedullisempaan asemaan, ja sitä on pidettävä perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

Vuosilomalain 25 §:n muutosta sovellettaisiin 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. Säännöksen voimaantuloa

koskeva muotoilu johtaa siihen, että vaikutus kohdistuu lain voimaantullessa jo ansaittuun vuosilomaan.

c) sairausvakuutuslain muutos

Sairausvakuutuslain 14 luvun 1 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnantajalle maksettava korvaus työntekijän äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaalta kertyvästä vuosilomapalkasta ja -korvauksesta rajoitettaisiin koskemaan vain lakisääteistä vuosilomaa.

Työnantajalla olisi oikeus korvaukseen, jos työnantajan olisi lain mukaan maksettava työntekijälle vuosiloman ajalta vuosilomapalkkaa tai lomakorvausta siltä ajalta, jolta työntekijä olematta työssä on saanut erityisäitiys-, äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa. Korvausta ei siis voi saada, jos työnantaja maksaa vuosilomapalkkaa tai lomakorvausta yksinomaan työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella. Ehdotettu muutos lisäisi niiden työnantajien kustannuksia, jotka soveltavat sellaista työ- tai virkaehtosopimusta, jonka mukaan vuosilomaa kertyy koko äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta. Näiden kustannusten määrän tarkka arviointi ei hallituksen esityksen mukaan ole mahdollista, mutta arvioilta muutos merkitsisi noin 27,5 miljoonan euron vähennystä kaikille työnantajille äideistä maksettaviin vanhempainvapaakorvauksiin.

Muutosta on hallituksen esityksessä perusteltu ainoastaan seuraavasti: ”Rajoitus on tarpeen sen vuoksi, että työssäolon veroisen ajan rajoittaminen vuosilomalaissa ei välttämättä aiheuta muutoksia työ- ja virkaehtosopimusten määräyksiin”. Perustelu on vaikeasti hahmotettava ja edellyttää tuntemusta samassa yhteydessä ehdotettavasta vuosilomalakiin tehtävästä muutoksesta. Työnantajaa sitovan työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan lomaa voi kertyä koko vanhempainvapaan ajalta (samoin kuin äitiys- ja isyysvapaalta). Ehdotetun muutoksen myötä työnantajille korvattaisiin sairausvakuutuslain perusteella kuitenkin vain lakisääteisestä vuosilomasta aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotettu muutos lisää siis niiden työnantajien kustannuksia, jotka soveltavat sellaista työ- tai virkaehtosopimusta, jonka mukaan vuosilomaa kertyy koko vanhempainvapaan ajalta. Lakiin ehdotettu muutos asettaa suoraan lain perusteella työnantajat järjestäytymisen /

kollektiivisopimukseen sidottuisuuden perusteella eriarvoiseen asemaan. Hallituksen esityksessä arvioidaan ainoastaan ehdotetun muutoksen kustannusvaikutuksia. Muita vaikutuksia ei ole otettu huomioon, ja vaikuttavuuden arviointi on puutteellista. Välillisesti ehdotettu muutos vaikuttaa siihen, että kollektiivisopimusten määräyksiä pyritään muuttamaan. Kun äidit pitävät isiä useammin vanhempainvapaan, johtaisivat kollektiivisopimusten mahdolliset muutokset nimenomaan äitien etuuksien vähentymiseen. Ehdotetulla muutoksella on välillinen sukupuolivaikutus.

d) merimiesten vuosilomalaki

Merimiesten vuosilomalakia ehdotetaan muutettavaksi - hallitusohjelman mukaisesti - samalla tavoin kuin vuosilomalain 7 §:n 2 momentin 1 kohtaa, eli äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaalta kertyvää vuosilomaa ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että vuosilomaa kertyy yhteensä enintään 156 äitiys- ja vanhempainvapaapäivältä ja vastaavasti 156 isyys- ja vanhempainvapaapäivältä. Kun muutosta perustellaan hallitusohjelmalla, eli tavoitteena on kustannusten säästö, olisi tavoitteen täyttyminen kyettävä tavalla tai toisella perustelemaan. Hallituksen esityksessä arvioidaan vuosiloman karttuman rajoittamisen vaikutuksia – tässä yhteydessä ei kuitenkaan sanallakaan viitata merimiesten vuosilomiin, joten arviointi koskee vain vuosilomalakiin ehdotettua muutosta. Jotta ylipäänsä voitaisiin arvioida merimiesten vuosilomalakiin tehtävän muutoksen vaikutusta, tulisi muun ohessa olla tietoa lain piiriin kuuluvista työntekijämääristä, työntekijöiden sukupuolijakaumasta ja siitä, poikkeavatko vanhempainvapaan pitämisen käytännöt siitä, mitä ne ovat vuosilomalain soveltamisalalla. Hallitus ei ole tehnyt lainkaan ehdotetun muutoksen vaikuttavuuden arviointia, joten muutoksen tosiasiallinen merkitys jää täysin avoimeksi. Näin ollen ehdotetun muutoksen arviointi valtiosääntöoikeudellisesti ei ole mahdollista.

2. Arviointia perusoikeuksien näkökulmasta

Merimiesten vuosilomalakiin ehdotettua muutosta ei ole mahdollista arvioida, koska hallituksen esityksestä puuttuu sitä koskeva nykytilan kuvaus ja vaikuttavuuden arviointi merimiesten vuosilomalakiin ehdotetusta muutoksesta puuttuu kokonaan. *Hallituksen esitystä on täydennettävä mainituilta kohdilta, jonka jälkeen on mahdollista arvioida esitettyä muutosta suhteessa perustuslakiin.*

a) Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Ehdotettuihin muutoksiin sisältyy useita erityisesti äitiin ja naisiin kohdistuvia vaikutuksia. Työssäolon veroisen ajan kertymisen rajoittamisen käytännön vaikutukset kohdentuvat pääasiassa äiteihin, eli vuosiloman kertymisen rajoittaminen vanhempainvapaan ajalta vaikuttaa erityisesti naisten vuosilomaoikeuden supistumiseen. Loma-ajalla sairastumiseen liittyvien omavastuupäivien palauttaminen lakiin vähentää naisten oikeutta vuosiloman siirtoon enemmän kuin miesten. Nämä ehdotetut muutokset johtavat siihen, että lain perusteella asetettaisiin äidit / naiset välittömästi epäedullisempaan asemaan kuin miehet. Sairausvakuutuslakiin ehdotettu muutos johtanee pyrkimykseen muuttaa kollektiivisopimusten määräyksiä niin, että vanhempainvapaan aikainen vuosilomaoikeus olisi sama kuin vuosilomalaissa. Kun äidit pitävät isiä useammin vanhempainvapaan, johtaisivat kollektiivisopimusten muutokset äitien sopimusperusteiden etuuksien vähentymiseen. Ehdotetulla muutoksella on välillinen sukupuolivaikutus.

Ehdotetut muutokset eivät kohtele myöskään eri työtä tekeviä ryhmiä yhdenvertaisesti. Työntekijän, virkamiehen ja viranhaltijan oikeudet riippuvat pitkälti siitä, millaista työ- tai virkaehtosopimusta työnantaja joutuu noudattamaan.

Ehdotetut muutokset ovat ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 momentin ja 2 momentin kanssa. Mainitut perustuslain velvoitteet on otettava huomioon säädettäessä nyt käsillä olevia muutoksia, joissa on kysymys etuuksista ja oikeuksista (vuosiloman ansainta ja ansaitun vuosiloman pitäminen ansaitussa määrässä). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 6 §:n mukaisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voida johtua tiukkoja rajoja

lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 25/2006 vp, s. 2), ja että sukupuolten erilaiseen kohteluun perustuvaa sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun keinon hyväksyttävyyteen samoin kuin sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 2). Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on pyritty osoittamaan, että ehdotus vanhempainvapaan ajalta ansaittavan vuosiloman rajoittamisesta ei ole syrjivä ja, että kysymys ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa 38/2006 vp esille ottamasta perustuslain 6 §:n vastaisesta tilanteesta. Hallituksen perustelut eivät ole vakuuttavia. Kun käytännössä yleensä äidit pitävät vanhempainvapaan, on itsestään selvää, että ehdotettu muutos vaikuttaa negatiivisesti juuri äitien oikeuksiin ja asettaa heidät isiä epäedullisempaan asemaan vuosiloman karttumisessa.

Vuosilomalain 25 §:ään ehdotettu omavastuuaika viiden viikon ja sitä pidempien vuosilomien aikaisen työkyvyttömyyden ajalta, asettaa eri työntekijäryhmät toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan. Ehdotettu säännös koskisi niitä, joilla on viiden viikon tai sitä pidempi loma. Työsuhteen pituus ja/tai palvelussuhteen luonne johtavat perusteettomaan eriarvoiseen kohteluun, ja ehdotettua säännöstä on pidettävä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaisena. Jos em. viiden viikon tai sitä pidemmän vuosilomaoikeuden piirissä on erityisesti naisia, vähentää muutos naisten vuosilomaoikeuksia. Kysymys *voi olla myös syrjinnästä sukupuolen perusteella*.

Perustuslain 22 § huomioon ottaen julkisen vallan tulee toimia aktiivisesti niin, että perusoikeudet ja ihmisoikeudet turvataan. Lainsäännöksin olisi nimenomaan edistettävä yhdenvertaisuuden toteutumista. Nyt hallitus esittää *muutoksia, jotka eivät edistä yhdenvertaisuutta.*

b) Omaisuuden suoja

Työkyvyttömyyttä koskeva omavastuu vuosiloman aikana koskisi ensimmäisen kerran lomanmääräytymisvuonna 1.4.2015 – 31.3.2016 ansaittuja vuosilomia. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijä ei ole lomaa ansaitessaan ollut tietoinen siitä, että ansaittu loma voi lain muutoksen myötä lyhentyä kuudella päivällä.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Suojaan on katsottu kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyys, ts. oikeussubjekteilla on perusteltujen odotusten suoja taloudellisissa asioissa. Kysymys on oikeudesta luottaa sopimussuhteeseen liittyviä olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn pysyvyyteen.

Säännöksellä suojataan yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, ts. omaisuuden käsitteen tulkinta on laajahko. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että omaisuudella voidaan tarkoittaa myös eräitä konkreettisia varallisuutta koskevia tulevaisuuden odotuksia, jotka käyvät toteen lähiaikoina. Valiokunnan mukaan muun muassa työeläkejärjestelmään perustuva eläke-etuus ansiosidonnaisena etuutena, jota ansaitaan palvelussuhteen kestäessä, kuuluu omaisuuden suojan piiriin. Näin ollen tähän liittyvä oikeutettu odotus nauttii perustuslain suojaa eikä vähän aikaa ennen eläketapahtumaa voida toteuttaa eläkejärjestelmien muutoksia, jotka ennakoimattomasti horjuttaa yksilön asemaa (PeVL 60/2002 vp.).

Vuosilomaa ansaitaan työeläkkeen tavoin työsuhteen aikana. *Työsuhteen aikana ansaittu vuosiloma on perustuslain 15 §:n suojaan kuuluva etuus. J*os lomaa ei voida pitää lomana, tulee se korvata rahassa. Kysymys on siis työntekijä, virkamiehen tai viranhaltijan itselleen ansaitsemasta etuudesta. *Edellä on tuotu esille, että ehdotettu säännös on perustuslain 6 §:n vastainen.* Jos sen ei katsota johtavan esityksen muuttamistarpeeseen, on joka tapauksessa otettava huomioon, että ehdotettu vuosilomalain 25 §:n muutos ei voi tulla voimaan niin, että se koskee jo ansaittuja lomia. *Vuosilomalain 25 §:n 2 momentin voimaantulo säätää koskemaan vasta lain voimaantulon jälkeen ansaittavia lomia.*

Omaisuuden suojaan on katsottu kuuluvan myös julkisen vallan pyrkimys ylläpitää vakautta ja ennakoitavuutta taloudellisessa toiminnassa. Julkisen vallan olisi vältettävä aiheuttamasta odottamattomia muutoksia, jotka voivat kohtuuttomasti vaikeuttaa jonkin ryhmän taloudellista asemaa. Julkisen vallan on myös huolehdittava riittävän tehokkaasti siitä, että yleisen taloustilanteen merkittävästä heikentymisestä aiheutuvat rasitukset jakaantuvat oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti eri intressityhmien kesken.[1] Hallituksen esityksen perusteella voidaan todeta, että edellä mainittu omaisuuden suojan ulottuvuus ei toteudu, sillä ehdotetut muutoksen nimenomaan vaikeuttavat tiettyjen ryhmien asemaa taloudellisesti,

[1] Länsineva, Pekka: Omaisuuden suoja. Perusoikeudet -teoksessa. http://fokus.talentum.fi.

eivätkä rasituksen jakaudu tasapuolisesti tai oikeudenmukaisesti. Hallitus on esittänyt ehdotettujen muutosten tavoitteeksi ainoastaan kustannussäästöjä. Taloustilanteen heikentymisen olisi johdettava nimenomaan siihen, että rasitukset jakaantuvat oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Nyt hallitus ehdottaa aivan päinvastaista eli epätasapuolista ja epäoikeudenmukaista rasitusten jakaantumista:

> Työnantajille perhevapaiden työssäolon veroisen ajan rajoittamisesta aiheutuvat kustannussäästöt voivat toteutua vain eräillä yksityisen sektorin aloilla. Työssäolon veroisen ajan kertymisen rajoittaminen käytännön vaikutukset kohdentuvat eri tavoin äideille ja isille ja säästöt kohdentuvat käytännössä vain yksityisen sektorin toimialoille. Mahdollinen vuosilomalain 25 §:n muutos lisää niiden työnantajien kustannuksia, jotka soveltavat sellaista työ- tai virkaehtosopimusta, jonka mukaan vuosilomaa kertyy koko vanhempainvapaan ajalta. Loma-ajalla sairastumiseen liittyvien omavastuupäivien palauttaminen lakiin vähentänee naisten oikeutta vuosiloman siirtoon hieman enemmän kuin miesten. Vastaavasti kustannussäästö lienee suurempi naisvaltaisilla yksityisen sektorin työpaikoilla kuin miesvaltaisilla työpaikoilla. Ehdotettu sairausvakuutuslain muutos lisää niiden työnantajien kustannuksia, jotka soveltavat sellaista työ- tai virkaehtosopimusta, jonka mukaan vuosilomaa kertyy koko äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta.

Esitys on em. osilta ristiriidassa omaisuuden suojasäännöksen kanssa.

c) Työvoiman suojelu

Perustuslain 18 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Säännöksen piiriin on katsottu kuuluvan työsuojelu laajasti. Näin ollen siihen sisältyy myös työaikasuojelu.[2] Vuosilomasuojelu on osa työaikasuojelua, ja nyt ehdotetut vuosiloman ansaintaan kohdistuvat muutokset kuuluvat perustuslain 18 §:n alaan.

Julkisen vallan on nimenomaan huolehdittava työvoiman suojelusta, mikä tarkoittaa suojasäännöstön laatimista. Käsillä olevien kaikkien lainsäädäntömuutosten tavoite on aivan muu kuin työvoiman suojelu, ja näin ollen ne rikkovat perustuslakia eivätkä ole sopusoinnussa siinä asetetun velvoitteen kanssa. Työvoiman suojelua ei voida toteuttaa perustuslaissa tarkoitetuin tavoin, jos lakeja ehdotetaan muutettavaksi vain eräiden työnantajien tai julkisen vallan kustannusten pienentämiseksi.

[2] HE 309/1999 vp.

Ehdotetut muutokset vuosiloman kertymisen rajoittamisesta ja omavastuuajan asettamisesta vuosilomalla aiheutuneen työkyvyttömyyden ajalle ovat ristiriidassa perustuslain 18 §:n 1 momentin toisen virkkeen kanssa.

d) Rajoittamista koskevat vaatimukset

Edellä esille tuotu perustuslain 6 §:n 2 momentin säännös on ehdoton eikä sen turvaamaa oikeutta voida rikkoa. Muiden esillä olleiden perusoikeuksien kohdalla on tarkasteltava, täyttyvätkö perustuslakivaliokunnan johtamat yleiset perusoikeuksien rajoittamista koskevat vaatimukset[3], ja voidaanko perusoikeuksia sittenkin rajoittaa. Tarkastelen niistä rajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta.

Hallitus on esittänyt ehdotettujen muutosten perusteeksi ainoastaan hallitusohjelman sisällön ja kustannussäästöt. Säästöt kohdistuvat kuitenkin hallituksen esittämällä tavoin eri lailla eri toimijoihin ja säästöjen syntyminen on osittain epävarmaa. Toisaalta osa muutosten vaikutuksista on kokonaan selvittämättä. Lisäksi on otettava huomioon, että hallitus perustelee vuosilomalain 25 §:n 2 momentin säännöstä sillä, että se vähentäisi sairauspoissaoloja. Perustelu on absurdi ja paikkansa pitämätön, sillä ehdotettu muutos ei voi vaikuttaa sairauspoissaolojen vähentymiseen. Itse asiassa hallituksen esittämä perustelu antaa ymmärtää, että viiden viikon ja sitä pidemmän vuosiloman ansainneet työntekijät sairastelisivat vuosilomansa aikana ”turhaan”. Tämän tyyppiset perustelut eivät kuulu hyvään lainvalmisteluun.

Hallitusohjelma ja siihen sisältyvä tavoite vähentää kustannuksia tai noudattaa Ruotsin mallia, eivät ole perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttäviä syitä rajoittaa perusoikeuksia. Ruotsin mallin noudattaminen jää myös epäselväksi, koska hallitus ei perustele mitenkään, miten se on päätynyt rajoittamaan vuosiloman kertymistä juuri 156 päivään. Kysymyksessä ei ole miltään osin myöskään painavasta, yhteiskunnallisen tarpeen vaatimasta muutoksesta.

[3] PeVM 25/1994 vp, s. 4 – 5.

Nyt esitetyt muutokset eivät ole hallituksen esityksen perustelujen mukaan edes varmoja tai kattavia tapoja toteuttaa tavoiteltuja säästöjä. Ehdotettuja muutoksia ei voida pitää välttämättöminä. Hallituksen esityksessä ei tuoda myöskään esille, miten on selvitetty tavoitteen: kustannussäästön, saavuttamista perusoikeuksiin nyt ehdotettua vähemmän puuttuvin keinoin. *Hallitus ei näin ollen ole tuonut esityksessään esille seikkoja, joilla voitaisiin perustella perusoikeuksien rajoittamista eivätkä perusoikeuksien rajoittamista koskevat edellytykset täyty.*

Jaana Paanetoja
OTT, työ- ja sosiaalioikeuden professori