Veli-Pekka Viljanen

HE 145/2015 vp LAEIKSI VUOSILOMALAIN, MERIMIESTEN VUOSILOMALAIN JA SAIRAUSVAKUUTUSLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.2.2016

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuosilomalain työssäolopäivien veroisia päiviä koskevaa säännöstä (7 § 2 mom.) muutettavaksi siten, että äitiys- ja vanhempainvapaalta yhdessä taikka isyys- ja vanhempainvapaalta yhdessä vuosilomaa kertyisi enintään kuuden kuukauden ajalta eli 156 arkipäivältä, kun nykyisin äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan aika lasketaan kokonaisuudessaan työssäoloajan veroiseksi vuosilomaa laskettaessa. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi myös merimiesten vuosilomalakiin. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta käsitellään erityisesti suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn (HE, s. 17-18)

Äitiysvapaan, isyysvapaan ja vanhempainvapaan pituus määräytyy sairasvakuutuslain mukaan, jossa säädetään äitiysraha-, isyysraha- ja vanhempainrahakausien pituudesta. Äitiysrahaa maksetaan 105 arkipäivältä, isyysrahaa enintään 54 arkipäivältä ja vanhempainrahaa enintään 158 arkipäivältä. Vanhempainvapaan voi käyttää joko äiti tai isä taikka se voidaan jakaa heidän kesken sen mukaan, mitä perheessä sovitaan. Koska äitiysvapaa on olennaisesti pidempi kuin isyysvapaa, merkitsee ehdotus sitä, että äidin osalta voidaan enintään 51 päivää vanhempainvapaapäivistä lukea vuosilomaan oikeuttaviksi, kun isien osalta enintään 102 vanhempainvapaapäivää voitaisiin katsoa vuosilomaan oikeuttaviksi. Siten vaikka äidin ja isän osalta vuosilomaan oikeutettujen päivien kokonaislukumäärä olisi samansuuruinen, olisi vanhempainvapaapäivien osalta isien asema selvästi parempi kuin äitien. Tämä on seurausta ennen kaikkea siitä, että äitiysvapaan aika on lähes kaksinkertainen isyysvapaaseen verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2006 valtiopäivillä katsonut, että vanhempainrahan laskemisperusteen erilainen määräytyminen äitien ja isien osalta oli ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kanssa, erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa (PeVL 38/2006 vp). Hallituksen esityksen

säätämisjärjestysperusteluissa viitataan kyseiseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (ks. HE, s. 17-18).

Vuoden 2006 valtiopäivillä esillä ollut arviointitilanne poikkesi olennaisesti nyt käsillä olevasta. Tuolloin nimittäin ehdotettiin määrätyn yksittäisen sosiaalisen etuuden määräytymisperusteen osalta äitien ja isien erilaiseen asemaan asettamista. Nyt arvioitavana olevassa esityksessä sen sijaan on kysymys lapsen syntymän johdosta aiheutuneen vanhempien työstä poissaoloajan laskemisesta vuosilomaan oikeuttavaksi ajaksi. Suhteessa vuosiloman määräytymiseen olennaista näyttäisi ehdotuksen mukaan vuosilomaan oikeuttavan poissaoloajan kokonaiskesto, joka on etuuksien nimikkeistä riippumatta äideillä ja isillä yhtä pitkä eli kuusi kuukautta (156 arkipäivää). Suhteessa vuosiloman määräytymiseen on nähdäkseni mahdollista ottaa yhdenvertaisuusarvioinnin pohjaksi vuosilomaan oikeuttavien vapaiden kokonaiskesto eikä tarkastella asiaa etuuskohtaisesti.

Ehdotuksen mukaan äitejä ja isiä kohdeltaisiin tässä yhteydessä kokonaistarkastelussa muodollisesti yhdenvertaisesti, koska vuosilomaan oikeuttavaksi laskettujen vapaiden enimmäisaika olisi molemmilla vanhemmilla 156 arkipäivää.

Edellä olevan perusteella katson, että muodollisesti ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen perusteella, koska kaikki asiaan vaikuttavat etuudet (äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaa) huomioon ottaen ehdotus ei merkitse eri asemaan asettamista sukupuolen perusteella. Toisin sanoen yhdenvertaisuusarviota tässä kontekstissa ei ole mielestäni välttämätöntä tarkastella etuuskohtaisesti.

Toisaalta tämä arvio ei merkitse sitä, että ehdotus olisi täysin ongelmaton perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan työssäolon veroisen ajan kertymisen rajoittamisen käytännön vaikutukset eivät olisi sukupuolineutraaleja, vaan ne kohdistuisivat hyvin eri tavoin äideille ja isille. Koska äidit perheen omien valintojen perusteella pitävät käytännössä huomattavasti suuremman osan vanhempainvapaista, äidin lakisääteisen vuosiloman pituus lyhenee nykyisestä noin 40%. Koska isät pitävät vanhempainvapaita huomattavasti äitejä vähemmän, isien vuosilomat eivät hallituksen esityksen perusteella juurikaan lyhene (HE, s. 10). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kyse on hallitusohjelmaan perustuvasta ehdotuksesta, jonka tavoitteena on säästää julkisia menoja (HE, s. 3). Kyse on siis säästölaista, joka kohdistuu jo hallituksen esityksen mukaan lähes

yksinomaan vanhempainvapaalla oleviin äiteihin heidän vuosilomaansa lyhentäen ja siitä saatavaa lomakorvausta alentaen.

Perustuslakivaliokunta on sosiaalisia oikeuksia koskevissa yhteyksissä omaksunut lähtökohdan, jonka mukaan sosiaalietuuksien tarkoittamien etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila. Valiokunta on pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavien etuuksien tasoon, kunhan sääntely ei kokonaisuudessaan vaaranna perusoikeuden toteuttamista (ks. esim. PeVL 12/2015 vp, s. 3). Yhdenvertaisuussäännösten kohdalla säästötavoitteen merkitystä on kuitenkin arvioitava toisn. Nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen taustalla oleva säästötavoite ei voi sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslaissa turvatusta ihmisten yhdenvertaisuudesta; etenkään se ei voi muodostaa hyväksyttävää perustetta asettaa ketään perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eri asemaan esimerkiksi sukupuolen perusteella,

Perustuslain syrjintäkieltosäännöksen esitöiden mukaan syrjintäkielto koskee myös ns. välillistä syrjintää eli toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44). Toistaiseksi perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei löydy erimerkkejä tilanteista, joissa valiokunta olisi katsonut jonkin sääntelyn olevan perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaista nimenomaan välillisenä syrjintänä. Sinänsä ehdotus, joka heikentää käytännössä ainoastaan naisten asemaa, nostaa kuitenkin vakavasti esille välillisen syrjinnän mahdollisuuden. Tätä arviota saattaa kuitenkin tässä tapauksessa pehmentää se, että sääntelyn kohdistuminen käytännössä ensi sijassa naisiin johtuu merkittäviltä osin siitä, että perheet itse ovat päättäneet vanhempainvapaan käyttämisestä epätasa-arvoisesti eli ehdotuksen sukupuolivaikutukset johtuvat olennaisesti siitä, että miesten isyys- ja vanhempainvapaalta kertyneitä yli kuuden kuukauden jaksoja ”ei juuri ole ollut”, kuten hallituksen esityksessä todetaan (HE, s. 9).

Toisaalta ehdotus merkitsee sen vaikutuksia koskevien arvioiden perusteella naisten työmarkkina-aseman heikentymistä suhteessa miehiin. Tältä osin ehdotus on huonosti yhteensovitettavissa perustuslain 6 §:n 4 momentin perustuslaillisen toimeksiannon kanssa, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tältä osin on huomattava, että vanhempainvapaalta kertyvä vuosi-

loma on palkallinen etuus. Etuuden heikentäminen käytännössä pääasiassa naisten osalta heikentää perustuslain 6 §:n 4 momentin pyrkimystä palkkatasa-arvon saavuttamiseen. Vaikka edellä en ole pitänytkään ehdotusta suoranaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintänä, perustelee perustuslain 6 §:n 4 momentin mukainen sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvoite sitä, että eduskuntakäsittelyn aikana pyritään vielä löytämään ratkaisua, joka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan kohdistuisi nyt ehdotettua yhdenvertaisemmin naisiin ja miehiin. Jos ehdotus toteutetaan hallituksen esittämässä muodossa, tulisi valtioneuvoston ainakin perustuslain 6 §:n 4 momentista johtuvista syistä tarkoin seurata uudistuksen vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon toteutumiseen työelämässä ja tarvittaessa ryhtyä asian vaatimiin korjaustoimenpiteisiin.

Ehdotettua sääntelyä ei voimaantulosäännöksen perusteella sovellettaisi jo ansaittuihin vuosilomiin. Tämän vuoksi ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:stä johdetun perusteltujen odotusten suojan kannalta.