Utlåtande GrUU 4/2016 rd– RP 145/2015 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av semesterlagen, semesterlagen för sjömän och sjukförsäkringslagen

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av semesterlagen, semesterlagen för sjömän och sjukförsäkringslagen (RP 145/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Toomas Kotkas
- professor Jaana Paanetoja
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i semesterlagen, semesterlagen för sjömän och sjukförsäkringslagen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av det kvalifikationsår som följer på antagandet och stadfästandet av lagarna, dvs. den 1 april 2016.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslaget och utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att bestämmelserna om tid som är likställd med arbetad tid ändras i semesterlagen och i semesterlagen för sjömän. Bestämmelserna gäller intjänande av semester under moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet, och det som nu föreslås innebär försämringar för arbetstagarnas del.

Enligt förslaget ska semester kunna tjänas in för högst sex månader, medan dessa ledigheter i dagens läge ger rätt till semester för hela tiden. Dessutom föreslår regeringen att den bestämmelse i sjukförsäkringslagen som gäller arbetsgivarens rätt till ersättning för semesterkostnader ändras så att rätten till ersättning bara gäller den lagstadgade semestern.

Regeringen granskar de föreslagna bestämmelsernas förenlighet med grundlagen med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. Grundlagsutskottet inleder sin granskning med att slå fast att också bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete i viss mån är relevanta med avseende på propositionen. Utskottet anser ändå att propositionen är oproblematisk för deras vidkommande.

Jämlikhetsaspekten

Enligt propositionen ska 7 § 2 mom. 1 punkten i semesterlagen och 3 § 2 mom. 5 punkten i semesterlagen för sjömän ändras så att semester tjänas in under högst 156 dagar med moderskaps- och föräldrapenning respektive faderskaps- och föräldrapenning.

Den gällande lagstiftningen innehåller inga sådana regler om begränsningar och intjäning, vilket innebär att semester i dagens läge tjänas in för hela föräldraledigheten.

I 6 § 1 mom. säger grundlagen att alla är lika inför lagen. Bestämmelsen riktas också till lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Jämlikhetsaspekterna saknar inte betydelse när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag. Samtidigt är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse kan behandla människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46/II). I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 67/2014 rd, s.11/I och GrUU 40/2014 rd, s. 6/II).

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Där står det att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas bland annat på grund av kön. Bestämmelsen om icke-diskriminering förbjuder inte all särbehandling, inte ens när den beror på något av de kriterier som nämns i momentet. Den springande punkten är att åtskillnaden ska kunna motiveras på ett acceptabelt sätt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiv är emellertid höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier

som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se GrUU 37/2014 rd, s. 2/II). Bestämmelsen utgör i sig inget hinder för nödvändig positiv särbehandling för att garantera faktisk jämlikhet, dvs. åtgärder som förbättrar villkoren och förhållandena för en viss grupp, exempelvis barn och minoriteter (se RP 309/1993 rd, s. 48).

Grundlagens 6 § 4 mom. innebär ett konstitutionellt uppdrag att främja jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och arbetslivet. Bestämmelsen lyfter fram vikten av lika lön för kvinnor och män, något som också bygger på flera internationella avtal som är bindande för Finland (se RP 309/1993 rd, s. 49/II, och GrUU 31/2014 rd, s. 3/II).

Utskottet har i sin granskning av beloppet på moderskaps- och föräldrapenningen ansett att 6 § i grundlagen kräver att mammans och pappans föräldrapenning bestäms enligt samma grunder (GrUU 38/2006 rd, s. 4/I). De bestämmelser om intjänande av semester som nu föreslås innebär inte direkt eller formell särbehandling av kvinnor eller män, eftersom semester tjänas in för sex månader i fråga om de avsedda föräldraledigheterna oavsett kön. Ändringarnas könsspecifika verkningar kommer främst att bero på den enskilda familjens prioriteringar. Lagstiftningen är således inget konstitutionellt problem, menar utskottet.

Men samtidigt gäller diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande resultat. Förekomsten av diskriminering ska bedömas mot de faktiska konsekvenserna av ett förfarande (se RP 309/1993 rd, s. 47, och GrUU 28/2009 rd, s. 2/II).

Enligt propositionsmotiven (s. 9—10) håller mammorna längre föräldraledigheter än papporna. Exempelvis tjänade kvinnor i genomsnitt in semester för tio moderskaps- och föräldrapenningsmånader 2014. I praktiken innebär propositionen att de föreslagna inskränkningarna i möjligheten att tjäna in semester kommer att drabba mammorna mer när i synnerhet deras rätt att tjäna in semester begränsas. Eftersom det fortfarande är mammorna som tar ut en klart större del av föräldraledigheten kommer mammans lagstadgade semester för föräldraledighetstiden att minska med cirka 40 procent. Papporna tar ut avsevärt mycket mindre föräldraledighet än mammorna, vilket innebär att deras semestrar i praktiken inte förkortas nämnvärt.

Propositionens konsekvenser innebär att den enligt utskottets uppfattning svårligen kan sammanjämkas med dels förbudet mot indirekt diskriminering, dels också det konstitutionella uppdraget att främja jämställdhet i grundlagens 6 § 4 mom. Familjerna kan dock själva bestämma hur de använder föräldraledigheten, vilket gör propositionen mindre problematisk. Den semester som tjänas in under föräldraledigheten är emellertid en förmån med lön. När försämringen av den förmånen huvudsakligen drabbar mammorna försvårar det uppnåendet av den strävan efter jämställdhet i fråga om löner som finns inskriven i 6 § 4 mom. Utskottet anser inte att propositionen i och för sig innebär sådan diskriminering som grundlagen förbjuder, men samtidigt talar skyldigheten att främja jämställdhet enligt grundlagens 6 § 4 mom. för att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska överväga att ändra förslaget så att de faktiska konsekvenserna drabbar kvinnor och män på ett mer jämlikt sätt. Om förslaget ändå godkänns i den form som regeringen föreslår måste statsrådet enligt grundlagsutskottets uppfattning noga följa hur reformen påverkar jämställdheten i arbetslivet och vid behov vidta nödvändiga korrigerande åtgärder.

Annat

Avslutningsvis vill utskottet fästa uppmärksamhet vid syftet med propositionen och utgångspunkterna för dess konstitutionella granskning. Målet är att minska de offentliga utgifterna och att begränsa arbetsgivarnas kostnader för föräldralediga anställdas semester. Utskottet har i olika sammanhang ansett ett svagt statsfinansiellt läge är en godtagbar anledning att göra ett smärre ingrepp i nivån på olika förmåner (se t.ex. GrUU 12/2015 rd, s. 4). De grundläggande sociala och kulturella rättigheterna dimensioneras emellertid utifrån andra utgångspunkter än när det är fråga om jämlikhet, och betydelsen av sparmål måste bedömas på olika sätt i fråga om olika bestämmelser i grundlagen. Ett sparmål räcker enligt utskottets uppfattning inte som motivering till ett avsteg från den grundlagsfästa jämlikheten och kan därmed inte utgöra ett godtagbart skäl för att särbehandla någon på grund av kön på det sätt som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 19.2.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.