

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 38/2006 vp**

**Hallituksen esitys vanhempainpäivärahoja ja
työnantajakustannusten korvaamista koskevan
lainsäädännön muuttamiseksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen vanhempainpäivärahoja ja työnantajakustannusten korvaamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 112/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, Oikeuskanslerinvirasto
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- tasa-arvovaltuutettu Päivi Romanov
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hidén
- professori Kevät Nousiainen
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi niitä sairausvakuutuslain säännöksiä, jotka koskevat äitiys- ja vanhempainrahan määrää, työnantajalle maksettavaa vuosilomakustannuskorvausta, isäkuukauden käyttöajankohtaa ja ottovanhempien vanhempainrahakautta.

Äidin äitiysrahan määrää ehdotetaan korotettavaksi ensimmäisen 56 arkipäivän ajalta. Isän vanhempainrahaa ja isyysrahaa isäkuukauden ajalta ehdotetaan korotettavaksi ensimmäisen 50 arkipäivän osalta. Esityksellä joustavoitetaan isäkuukauden käyttöajankohtaa ja pidennetään ottovanhempien vanhempainrahakautta. Li-

säksi rekisteröidyssä parisuhteessa syntyvä lapsi tai lapseksi ottaminen oikeuttaa vanhempainrahaan myös vakuutetun, joka ei ole lapsen vanhempi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2007 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2007.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperustelussa. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhdenvertaisuus

Arvioinnin perusteet. Äidin äitiysrahan määrää korotetaan 1. lakiehdotuksen 11 luvun 1 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan 56 ensimmäisen arkipäivän ajalta. Isälle maksettavan vanhempainrahan määrää korotetaan saman momentin 2 kohdan nojalla 50 ensimmäisen arkipäivän ajalta. Ehdotuksia on arvioitava perustuslain 6 §:n sisältämien yhdenvertaisuussäännösten ja syrjintäkiellon sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vastaavien määräysten kanalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. 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 kulloisinkin 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).

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artikla sisältää laaja-alaisen ja itsenäisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksen valvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on korostanut, että erilaistava menettely on 26 artiklan mukaista, jos erilaiselle kohtelulle on olemassa kohtuulliset ja objektiiviset kriteerit (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/II). Ihmisoikeuskomitean käytännössä on kuitenkin suhtauduttu torjuvasti sellaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, joka asettaa sukupuolet eriarvoiseen asemaan sosiaaliturvaetuuksia myönnettäessä (Broeks v. Alankomaat 172/1984, Zwaan-de Vries v. Alankomaat 182/1984 ja Pauger v. Itävalta 415/1990). Määräys kaikkinaisen syrjinnän kiellosta sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen. Pöytäkirjan mukainen kielto vastaa KP-sopimuksen määräyksiä samoin kuin Suomen perustuslain säännöksiä syrjinnän kiellosta (PeVM 4/2004 vp, s. 2/I).

Äitiysraha. Äitiysrahaa ehdotetaan korotettavaksi 70 %:sta 90 %:iin työtuloista 56 ensimmäisen arkipäivän ajalta. Samalla ehdotetaan korotettavaksi tätä ajanjaksoa koskevaa tulorajaa.

Äitiysrahan tarkoituksena on antaa äidille mahdollisuus jäädä pois työstä ja näin turvata hänen oma ja lapsensa terveys sekä lapsen hoito kotona. Yhdenvertaisuussäännös ei aseta esteitä eri perusteella määräytyvien päivärahojen määräytymisperusteiden erilaiselle kohtelulle, joten yksinomaan äideille terveydensuojellisiin perustein myönnettävän etuuden korottaminen ei muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Isälle maksettavat päivärahat. Vanhempainrahaan on oikeus välittömästi äitiysrahakauden päätyttyä vanhempien sopimuksen mukaan joko lapsen isällä tai äidillä. Isälle maksettavaa vanhempainrahaa ja isäkuukaudelta maksettavaa isyyssrahaa ehdotetaan esityksessä korotettavaksi 70 %:sta 80 %:iin työtuloista yhteensä enintään 50 ensimmäisen arkipäivän ajalta. Samalla ehdotetaan korotettavaksi tätä ajanjaksoa koskevaa tulorajaa. Isälle maksettava vanhempainraha tältä ajalta on 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin äidille maksettava vanhempainraha siltä osin kuin vakuutetun vuosityötulot eivät ylitä 26 720 euroa. Tämän ylittävistä osasta 41 110 euroon saakka isälle maksettavan vanhempainpäivärahan laskentaperuste on 40 prosenttiyksikköä korkeampi kuin äidille maksettavan vanhempainrahan. Vuosityötulojen ylittäessä 41 110 euroa isälle maksettavan vanhempainrahan laskentaperuste on tältä osin 7,5 prosenttiyksikköä korkeampi.

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. Lisäksi valiokunta katsoi sääntelyn olevan KP-sopimuksen 26 artiklan vastaista. Näiden seikkojen vuoksi säännös oli muutettava sukupuolineutraaliksi (PeVL 21/1994 vp, s. 1/I, ks. myös PeVL 13/1995 vp, s. 3/II ja PeVL 30/2005 vp, s. 5). Perusoikeusuudistuksessa yhdenvertaisuussäännöstä täydennettiin erityisellä

syrijintäkiellolla. Selvää on, että nyt ehdotettu sääntely, joka rakentuu sosiaaliturvatuuden suuruuden määräytymisperusteen sukupuoleen perustuvaan erotteluun, on lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta. Olenaisista 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. Tällä on liityntä perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi tavoitteena on vanhemmuudesta aiheutuvien työnantajakustannusten tasaisempi jakautuminen miesten ja naisten työnantajien kesken. Toteutuessaan tämä voisi välillisesti parantaa sukupuolten välistä tasa-arvoa työelämässä perustuslain 6 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. 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. Isiä ei käsillä olevassa asetelmassa voida pitää taloudellisluonteisen erityiskohtelun tarpeessa olevana sellaisena ryhmänä, jonka suosimiseksi olisi sallittua ryhtyä perustuslain syrjintäkieltosäännöksen sinänsä mahdollistamiin positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin sääntelytoimenpiteisiin. 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. Säänte-

lyn 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. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä näin ollen on, että 1. lakiehdotuksen 11 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdan sääntelyä tarkistetaan niin, että isän ja äidin vanhempainraha määräytyy samojen perusteiden mukaan.

Esityksen tarkoittama sääntely on altis ihmisoikeussopimukseen pohjautuville valvontarvioinneille. Jos 1. lakiehdotusta tarkistetaan edellä mainitulla tavalla, poistuvat myös ne epäilyt, joita sääntelyyn kohdistuu KP-sopimuksen 26 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan näkökulmasta.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eivät aseta estettä vain isälle maksettavan isä-

kuukauden isyysrahan määräytymisperusteiden korottamiselle vanhempainrahaa korkeammaksi. Koska isäkuukauden isyysrahalla on hyvin läheinen sääntely-yhteys vanhempainrahaan, pitää valiokunta kuitenkin asianmukaisena säätää näiden päivärahojen määräytymisperusteista yhdenmukaisesti.

Lisäksi valiokunta huomauttaa, että ehdotettu erottelu asettaa eri perhemuotoja toisiinsa nähden eri asemaan. Valiokunta pitää yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta tärkeänä, että vanhempainrahan määräytymisperusteet eivät perusteetomasti kohdistu perhemuotoihin eri tavoin.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 11 luvun 1 §:n 2 momentin 2 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Anne Holmlund /kok
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.