Dnro 001/81/2021

Lotta Savinko

7.10.2021

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta

Asiantuntijakuuleminen perjantaina 8.10.2021 klo 11.00

HE 129/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Yleiset huomiot ehdotetuista vanhempainpäivärahajärjestelmän muutoksista

Esitysluonnos vanhempainvapaajärjestelmästä ja perhevapaauudistuksesta on kannatettava ja uudistaa nykyiseen verrattuna merkittävästi järjestelmää huolimatta siitä, ettei lasten hoitotukijärjestelmää kyetty tässä yhteydessä uudistamaan. Uudistus lisää joustavuutta, edistää perheiden monimuotoisuutta sekä yhdenvertaisuutta ja jakaa nykyistä paremmin perhevastuuta. Yhdenvertainen mahdollisuus käyttää päivärahapäiviä niin jaksojen kuin korvaustason osalta antaa perheille paremmat edellytykset jakaa perhevastuuta. Sairausvakuutuslain nojalla tuleva joustomahdollisuus yrittäjille ja itsensä työllistäjille on merkittävä parannus. Perhevapaita koskevan lainsäädännön terminologian sukupuolineutraalius on tärkeä muutos.

Esitetty järjestelmä toimii hyvänä pohjana myös jatkokehittämiselle. Vanhempainvapaa -järjestelmän vaikutuksia tulee seurata järjestelmällisesti lain voimaantulosta alkaen ja jatkaa tasa-arvoa lisäävän ja perhevastuuta edelleen jakavan järjestelmän kehittämistä. On aloitettava pikaisesti kolmikantainen työryhmätyöskentely lasten hoitotukijärjestelmän uudistamiseksi.

Esityksen ehdotetut sairausvakuutuslainsäännökset ovat joustavia, mutta sen sijaan työsopimuslain säännökset rajoittavat merkittävällä tavalla työ- ja virkasuhteessa olevien mahdollisuutta perhevapaiden joustavaan käyttämiseen. Joustavoittamisessa on onnistuttu hyvin kuitenkin osittaisen vanhempainvapaan osalta ja siihen on tehty tarpeellisia muutoksia, jotka vaikuttavat esimerkiksi korkeakoulutettujen parempaan perheen ja työn yhteensovittamiseen ja helpottaa töihin paluuta ja työelämässä pysymistä. Työnantajan velvoite antaa kirjallinen perustelu osittaisesta vanhempainvapaasta kieltäytyessä on tarpeellinen.

Esityksessä korostetaan joustavuuden lisääntymistä ja tasaisempaa jakoa vanhempien kesken, toisaalta tuodaan esiin, että vanhemmat todennäköisesti toimivat samoin kuten nykyjärjestelmän puitteissa, äitien käyttäessä selkeästi pääosan perhevapaista. Tämä voi olla yksi todennäköinen skenaario, mutta erityisesti tästä syystä on kiinnitettävä vahvasti huomiota ja toimenpiteitä uudistuksesta tiedottamiseen, asenteisiin ja hyvien käytänteiden jalkauttamiseen työelämässä ja työpaikoilla.

Erityinen huomio on kiinnitettävä raskaus- ja perhevapaasyrjintään. Esityksessä arvioidaan perhevastuun jakamisen vähentävän syrjintää. Akavalaisten jäsenliittojen selvitysten ja lakimiespalveluiden yhteydenottojen perusteella on kuitenkin havaittu, että pidemmät perhevapaat lisäävät riskiä perhevapaasyrjinnälle perhevapaalta töihin palatessa sukupuolesta riippumatta. Syrjintää on vähennettävä Marinin hallitusohjelmassa olevien kirjausten mukaisesti.

Huomiot raskaus- ja erityisraskausrahaa sekä vanhempainrahaa ja muita sairausvakuutuslakiin koskevista ehdotuksista ja perusteluista

Raskausrahakauden alkamisen joustavoittaminen on jäänyt puolitiehen. Työsopimuslain osalta siirtyminen raskausrahakaudelle myöhemmin kuin 30 päivää ennen laskettua aikaa edellyttää sopimista. Tämä asettaa henkilöt erilaiseen asemaan työelämässä, sillä sopimismahdollisuudet eivät ole yhdenvertaiset työntekijöiden kesken. Työntekijällä tulee olla subjektiivinen oikeus päättää milloin aloittaa raskausrahakauden, eli aikaisintaan 30 arkipäivää ja viimeistään 14 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa raskaussuojeludirektiivin mukaisesti.

Esitetty uudistus jättää perheille vastuun päätöksenteosta. Mallissa on vielä vaatimattomasti kannusteita vapaan tasaisempaan käyttöön. Toisen vanhemman ja isän vastuun ja roolin vahvistaminen vaatii lisäkannusteitta järjestelmää kehitettäessä. Tukea ja kannusteita tarvitaan perheissä ja työpaikoilla asennemuutokseen perhevapaiden käyttämisessä. Taloudellinen kannustin (90 % etuustaso 16 päivärahapäivältä) ei varsinaisesti kannusta isän itsenäiseen vapaan pitämiseen, koska se maksetaan ensimmäisen vanhempainrahapäiväkauden alussa. Tämä siis käytettäisiin juuri silloin, kun vanhemmat pitävät yhteisen 18 päivän vanhempainvapaan. Valtaosa isistä käyttää jo nyt tuon 18 päivää, ja korotettu päiväraha ei toimi nyt oikea-aikaisesti kannustimena. Tulisi tarkastella, olisi kannustavampaa lisätä valinnanvapautta sen suhteen, mikä vanhempainpäivärahajakso maksetaan korotettuna.

Uudistuksen yhteydessä on tarpeen selvittää, miten sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahoja koskevissa säännöksissä huomioidaan nykyistä paremmin ja oikeudenmukaisemmin se, että raskaus voi vaikuttaa naisten ansioihin. Raskautta edeltävän 12 kuukauden tulojen

käyttö maksuperusteena ei kohtele naisia oikeudenmukaisesti, sillä ajanjaksolla on työllistyminen vaikeampaa esim. määräaikaisten virka- ja työsuhteiden osalta ja myös mahdollisten sairaspoissaolojen vuoksi. Myös pandemian vaikutukset ovat osittain kohdistuneet voimakkaammin naisiin työmarkkinoilla. Maksuperustetta ja sen määräytymistä tulisi tarkastella uudestaan.

Huomiot lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain sekä varhaiskasvatuslakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lain muuttamisesta

Positiivinen uudistus on kotihoidontukijaksojen limittäisen käytön mahdollisuus vanhempainpäivärahakausien kanssa. Esityksen suurena puutteena on, että perhevapaauudistuksen ei tuotu lasten kotihoidon tuen ja hoitotukijärjestelmän kokonaisuudistusta eikä tukijärjestelmän kehittämiseksi lasten koulutuksellista tasa-arvoa edistäväksi ole tehty mitään esityksiä.

Varhaiskasvatuksen joustot lisääntyvät perhevapaauudistuksen yhteydessä. On huolehdittava joustojen lisääntyessä päiväkotien riittävästä resurssoinnista ja henkilökunnan jaksamisesta. Varhaiskasvatuksella on selkeästi määritetty tehtävä ja tavoitteet ja joustavampi vapaiden käyttö vaikuttaa näiden tavoitteiden saavuttamiseen ja lapsiryhmien toimintaan niiden pysyvyyden kautta.

Kaikkien lasten oikeutta tavoitteelliseen, suunnitelmalliseen pedagogiseen varhaiskasvatukseen pitää vahvistaa. Myös perheiden ratkaisuihin vaikuttavissa taloudellisissa tuissa tulee lähtökohtana olla, etteivät ne heikennä lasten yhdenvertaisia varhaiskasvatukseen osallistumisen mahdollisuuksia. Tukien ei pidä kannustaa perheitä jättämään lapsensa vaille kunnallista päiväkodin varhaiskasvatusta kuten nyt tapahtuu muun muassa kotihoidon tuen ns. sisaruslisän sekä osassa kuntia kotihoidon kuntalisilleen asettamien ehtojen kautta.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain muutosten mukaisesti siinä mainitut poissaolot ovat maksuttomia kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Sen sijaan maksulaki ei säätele yksityisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Miten tämä kohtelee perheitä, tulisi tarkemmin arvioida.

On myös tarkasteltava kuinka 13 viikon raja varhaiskasvatuspaikan säilyttämiselle vaikuttaa isien käyttämien vapaiden pituuteen. Uudistuksen aiheuttamiin vaikutuksiin ja kustannuksiin varhaiskasvatuksessa tulee varautua ja kohdentaa varhaiskasvatukseen tähän riittävät taloudellisilla resurssit.

Perhevapaita koskevaan esitykseen tulee linjata jatkotyönä lasten kotihoidontukijärjestelmän uudistaminen kolmikantaisesti, ja että tämän uudistuksen valmistelu tulee aloittaa välittömästi.

Huomiot työsopimuslain ja laki merimiesten työsopimuslain muuttamisesta

Joustavuuden lisääminen jää uudistuksessa puolitiehen erityisesti työ- ja virkasuhteisilla. Ilmoitusajat olisi ollut tarpeen lyhentää. Joka tapauksessa perhevapaita koskevia ilmoitusaikoja on syytä seurata ja tarvittaessa tehdä niihin muutoksia. Työelämä on muuttunut huokoisemmaksi ja nopeatempoisemmaksi sen jälkeen, kun nykyisen lain mukaisista ilmoitusajoista säädetty ja tältä pohjalta olisi syytä tarkastella vielä ilmoitusaikojen kohtuullisuutta.

Vanhempainvapaiden jaksojen määrä tulisi olla lapsikohtainen eli jos syntyy lyhyessä ajassa useampi lapsi, vanhemmalla voisi olla käytössään useampi kuin neljä jaksoa vuodessa.

Raskausrahakauden joustavoittaminen ei ole riittävää, koska vapaalle siirtymisen myöhentäminen lähemmäs laskettua aikaa edellyttää työnantajan hyväksyntää. Työntekijän tosiasialliset mahdollisuudet sopia työnantajan kanssa raskausvapaan myöhentämisestä eivät ole tasavertaiset vaan asettaa työntekijät eri asemaan riippuen siitä, millainen on työntekijän neuvotteluasema suhteessa työnantajaan. Jos työnantaja olettaa työntekijän jäävän raskausvapaalle 30 päivää ennen laskettua aikaa ilman keskustelua työntekijän kanssa, työntekijän mahdollisuus sopia jää niukaksi varsinkin, kun vapaalle jäämisen ilmoitusaika on kaksi kuukautta ja raskauden etenemisen tilasta ei voi tietää etukäteen. Ilmoitusajan pituus voi myös altistaa raskaussyrjinnälle, varsinkin jo kyse on määräaikaisesta työsuhteesta ja sen mahdollisesta jatkosta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan perhevapaauudistuksella tavoitellaan perheiden valinnan ja joustojen mahdollisuuksien lisäämistä. Sairausvakuutuslakiin ehdotetaan merkittäviä muutoksia perhevapaiden joustavan käytön lisäämiseksi. Työsopimuslakiin ehdotetut muutokset eivät lisää riittävästi joustavuutta perhevapaiden käytöstä työelämässä. Ansiosidonnaisten perhevapaajaksojen määrän tulee olla lapsikohtainen.

Osittainen vanhempainvapaa on tärkeä elementti perheiden mahdollisuuksissa käyttää perhevapaita joustavasti ja pysyä mukana työelämässä. Tämä lisää myös kannustavuutta palata aikaisemmin vanhempainvapaalta työelämään ja vähentää työnantajan perehdyttämiseen käytettäviä resursseja perhevapaalta palaavien kohdalla.

Esityksessä tulisi myös harkita, tulisiko osittaisen vanhempainvapaan myöntökriteereissä olla samanlainen perälauta kuin osittaisen hoitovapaan osalta. Muuten eri vapaamuotojen käytännöissä on ristiriita osa-aikaisuuden osalta. Jäsenliittojen palautteen mukaan on

nähtävissä, että koska osittaiselle hoitovapaalle on perälauta, vaikuttaa se siihen, että asiasta käytännössä sovitaan varsin joustavasti, Vaikka kieltäytymisen kirjallinen perusteluvelvollisuus voi toimia keinona sopimiseen, perälauta kuitenkin mahdollistaisi työntekijän oikeuksia, joilla turvataan työntekijälle keino neuvotella ja järjestää vapaa tarkoituksenmukaisesti.

Vapaiden keskeyttämiselle tulee olla perusteltu syy ja näiden syiden kriteerit varsin tiukat (esim. taloudelliset, ennalta arvaamattomat tai odottamattomat ongelmat eivät ole riittävä syy). Perusteltuihin syihin kaikkien perhevapaamuotojen osalta tulisi kirjata perustelluksi syyksi keskeyttää vapaa merkittävät taloudelliset, ennakoimat ongelmat, esimerkiksi puolison työttömäksi jääminen.

Työelämä ja työn tekemisen tavat ovat muuttuneet ja muuttuvat jatkuvasti eivätkä nykyisen kaltaiset ilmoitusajat sovi eri työn tekemisen muotoihin. Perhevapaauudistusta kokonaisuudessaan käsittelevässä hallituksen esityksessä on huomioitava kattavasti se, että työelämä ja työn tekemisen muodot muuttuvat.

Huomiot vuosilomalain ja merimiesten vuosilomalain muuttamisesta

Akava pitää tarpeellisena ja perusteltuna, että omaishoitovapaa on työssäolon veroista aikaa kuten myös sitä, että raskaus- ja vanhempainvapaan osalta työssäolon veroinen aika lisääntyy kummankin vanhemman osalta 160 päivään eli neljällä päivällä.

Yleistä vaikutusarvioinneista

Vaikutusarviointia on uudistuksen kohdalta yleisesti vaikeaa tehdä, sillä ihmisten käyttäytymisen ennakoiminen on vaikeaa. Erityisesti vaikeaa on arvioida, kuinka isien pitämien perhevapaiden määrä kehittyy lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä millaisia valintoja perheet tekevät. On lisäksi erityisen haastavaa arvioida, kuinka perheet hyödyntävät uusia joustavia mahdollisuuksia käyttää perhevapaita. On vaikea siten myös arvioida käyttäytymisen muutosten vaikutuksia taloudellisiin kustannuksiin.

Perhevapaiden käyttämiseen ja hoitovastuiden jakautumiseen vaikuttaa myös merkittävällä tavalla niin työnantajaorganisaatiossa kuin yleisestikin yhteiskunnassa vallalla oleva ilmapiiri, eli miten perhevapaiden käyttämiseen suhtaudutaan ja miten niiden käyttäminen vaikuttaa esimerkiksi rekrytointeihin ja uralla etenemiseen. Lainsäädäntö on tärkeässä roolissa, mutta myös muuta vaikuttamistyötä ja koulutusta tarvitaan.

Esityksessä tuodaan esiin arvio, että vanhempainpäiväraha- ja vanhempainvapaauudistuksen muutokset toteutuvat kustannusneutraalisti varhaiskasvatuksen näkökulmasta, koska arvioiden mukaan vanhempainvapaiden tuomat kustannussäästöt sekä

joustojen aiheuttamat lisäkustannukset menevät tasan. Uudistuksen aiheuttamiin vaikutuksiin ja kustannuksiin varhaiskasvatuksessa tulee varautua ja kohdentaa varhaiskasvatukseen tähän riittävät taloudellisilla resurssit.

Perhevapaajärjestelmää on arvioitava sen mukaisesti, kuinka se tukee vanhempien jaksamista ja tarjoaa molemmille vanhemmille tasavertaisen mahdollisuuden osallistua työelämään sekä mahdollisuuden muodostaa kotona vahva suhde lapsen kanssa. Uudistuksen osalta on arvioitava, kuinka se tukee perheen hyvinvointia kokonaisuudessaan.

Uudistuksen käyttöönotto ja perheiden tekemät ratkaisut lopulta näyttävät, millaiset vaikutukset uudistuksella työmarkkinoihin on. Uudistuksen mukanaan tuomat muutokset ja mahdollinen perhevapaiden monipuolistuva käyttö asettavat haasteen johtamiselle ja työn organisoinnille. Uudistuksen toimeenpanossa tulee huolehtia esihenkilöiden kouluttamisesta ja tuesta.

Sairausvakuutus- ja työsopimuslain säännösten lisäksi työ- ja virkaehtosopimuksissa on paljon perhevapaita koskevia määräyksiä ja niillä on merkittävä asema perheiden taloudellisen tilanteen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen kannalta. Perhevapaauudistus aiheuttaa paljon muutostarpeita työ- ja virkaehtosopimuksiin. Tässä yhteydessä työ- ja virkaehtosopimuksissa sovittujen etuisuuksien tulee säilyä vähintään nykyisellä tasolla. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös, että työ- ja virkaehtosopimuksissa määriteltyjä etuuksia ei leikata.

Palkansaajista ainakin 80 % on työehtosopimusten piirissä, joissa on normeja perhevapaiden käytöstä. Lakiesitys luo kovan paineen uudistaa työehtosopimuksia, mutta jättää tämän osapuolille. Tasa-arvon toteutumisen kannalta on oleellista, että muutokset viedään työ- ja virkaehtosopimuksiin niin, että perhevapaat eivät todellisuudessa heikkene.

Hallituksen esityksen toimeenpano ja seuranta

Tällä hallituskaudella on aloitettava työryhmätyöskentely pohtimaan lasten hoitotukijärjestelmän uudistamista.

Ehdotettuun uudistukseen liittyy vielä paljon työelämän tasa-arvon parantamista, jotka eivät tässä esityksessä vielä täysin toteudu, joten tämän ohjelman arviointia ja valmistelua on ehdottoman tärkeä jatkaa tulevilla hallituskausilla.

Omaishoitovapaan käyttöä ja vaikutuksia tulee seurata aktiivisesti.

Uudistuksen tasa-arvoa edistävä toteutuminen edellyttää myös riittäviä resursseja toimeenpanoon. Perhevapaauudistus on merkittävä muutos lapsiperheiden etuuksiin. Uudistus edellyttää laajamittaista koulutusta esim. viranomaisille, työnantajille ja perheille. Varhaiskasvatuksen henkilöstön tulee myös tuntea vanhempainvapaauudistuksen keskeiset muutokset ja niiden vaikutukset perheiden tilanteeseen.

Perhevapaauudistus on askel oikeaan suuntaan, jonka vaikutuksia tulee seurata ja arvioida. Lisäksi jatkossa tulee olla valmius tehdä nopealla aikataululla tarvittavia täsmennyksiä ja muutoksia lainsäädäntöön.

Akava ry:n puolesta

Lotta Savinko
tasa-arvo- ja työympäristöpäällikkö