Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö 8.10.2021

Tasa-arvovaltuutetun lausunto perhevapaauudistuksesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 129/2021 vp., jäljempänä perhevapaauudistus). Esityksessä ehdotetaan muutoksia nimeltä mainittujen lakien lisäksi myös muun muassa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin, työttömyysturvalakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin. Esityksellä pannaan myös täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/018/EU kumoamisesta eli. ns. työelämän tasapainodirektiivi.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotuksen tavoitteena on lisätä vanhempainvapaiden ja hoitovastuun jakautumista vanhempien kesken nykyistä tasaisemmin. Tavoitteena on myös lisätä erilaisten perhemuotojen tasa-arvoista kohtelua vanhempainrahajärjestelmässä ja järjestelmän joustavuutta huomioiden perheiden erilaiset tarpeet vapaiden ja päivärahojen käytössä.

Perhevapaauudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia. Erityisesti hoivavastuun tasaisempi jakautuminen voi vaikuttaa positiivisesti työelämän tasa-arvoon, se parantaa erityisesti naisten mahdollisuuksia osallistua työelämään sekä sovittaa yhteen työtä ja perhe-elämää.

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan esitykseen sisältyy kuitenkin muutamia sukupuolten tasa-arvon kannalta ongelmallisia ehdotuksia. Tässä lausunnossaan tasa-arvovaltuutettu keskittyy niiden käsittelemiseen. Tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin nämä seikat lain valmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa (TAS/109/2021), joka löytyy Lausuntopalvelusta.

Tasa-arvovaltuutettu tarkastelee tässä lausunnossa hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia erityisesti tasa-arvon edistämisen sekä EU:n tasa-arvolainsäädännön ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) näkökulmista. Huomiota on kiinnitetty myös eräiden kansainvälisten sopimuksien määräyksiin, joiden tarkastelu on tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan välttämätöntä perhevapaauudistuksen yhteydessä.

Perhevapaat syrjintäkieltojen kannalta

Syrjintä raskauden, synnytyksen, vanhemmuuden tai sukupuolen perusteella kielletään lainsäädännössä (kts. tarkemmin liite). Kielletyn syrjinnän tarkastelussa on tärkeää huomata, ovatko ao. tilanteessa vertailtavat henkilöt keskenään vertailukelpoisessa tilanteessa, jolloin heitä tulisi lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla. Esimerkiksi voimassa olevan lainsäädännön mukaan äitiysrahaa on voitu maksaa pidemmältä ajalta kuin isyysrahaa. Tasa-arvolain syrjintäkieltojen näkökulmasta tämä on ollut mahdollista, koska äitiys- ja isyysrahan maksamisen peruste on ollut erilainen. Äitiysrahan perusteena on ollut mahdollisuus jäädä pois työstä ja turvata näin oma ja lapsensa terveys sekä lapsen hoito kotona. Isyysrahalla on kannustettu isää osallistumaan lapsensa hoitoon ja luomaan lapseensa hyvä suhde. (esim. HE 50/2004, s. 9). Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 38/2006 vp. todennut, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös aseta esteitä eri perusteella määräytyvien päivärahojen erilaiselle kohtelulle.

Vanhempainrahan on sen sijaan katsottu olevan eri asemassa kuin äitiys- ja isyyspäivärahat. Vanhempainrahan tarkoituksena on lapsen kotona tapahtuvan hoidon turvaaminen. Vanhempainvapaan suhteen vanhempien katsotaan olevan vertailukelpoisessa asemassa ja heitä tulee kohdella samalla tavalla, minkä vuoksi muun muassa vanhempainrahaa on maksettava yhtäläisesti lasta hoitavalle äidille tai isälle.

Hallituksen esityksellä muutetaan perhevapaiden rakennetta siten, että jatkossa olisi vain raskaana ja synnyttävälle vanhemmalle tarkoitettu raskausraha sekä vanhempainraha. Vanhempainrahaa maksettaisiin kaikille vanhemmille sukupuolesta riippumatta, minkä vuoksi eri sukupuolta olevat vanhemmat ovat sen ajalta keskenään vertailukelpoisessa asemassa. Tämän vuoksi äitiä ja isää tulee kohdella samalla tavalla vanhempainvapaaseen liittyvien etujen saajina.

Raskausrahaa koskevat ehdotukset

Raskausrahan tarkoitus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sairausvakuutuslain 9 luvun 1–2 §:ssä raskausrahasta, joka korvaisi äitiysrahan. Säädöskohtaisten perustelujen mukaan raskausraha olisi tarkoitettu korvaamaan raskaana olevalle henkilölle toimeentuloa loppuraskauden edellyttämän työstä poisjäämisen takia (HE 129/2021 vp., s. 121). Nykyisen äitiysrahan maksamista on perusteltu sillä, että sen tarkoituksena ”on antaa äidille mahdollisuus jäädä pois työstä ja näin turvata hänen oma ja lapsensa terveys sekä turvata lapsen hoito kotona”. Perhevapaehdotuksesta tämä äitiyssuojelullinen näkökohta puuttuu kokonaan.

Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan raskausrahaa koskevien ehdotuksien perusteluissa olisi tullut viitata edelleen myös raskaus- ja äitiyssuojeluun. Tarve turvata raskaana olevan ja synnyttävän vanhemman terveys ja toipuminen raskaudesta ja synnytyksestä ei ole poistunut minnekään, joten tämä olisi tärkeää tuoda selkeästi esiin lainsäädännössä. Tällä seikalla olisi merkitystä myös äitien oikeudellisen aseman kannalta, kuten jäljempänä tuodaan esiin.

Raskausrahakauden kesto

Ehdotetun 9 luvun 2 §:n mukaan raskausrahaa maksettaisiin yhtäjaksoisesti 40 arkipäivältä siten, että raskausraha alkaisi hakemuksen mukaan aikaisintaan 30 arkipäivää ja viimeistään 14 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa. Raskausraha alkaisi aina viimeistään raskauden päättymistä seuraavasta päivästä. Raskausrahaa voisi tulla maksettavaksi myös synnytyksen jälkeiseltä ajalta, joskin käytännössä useimmissa tapauksissa hyvin lyhyeltä ajalta.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan äidillä on oikeus 105 arkipäivän pituiseen äitiysrahakauteen, joka alkaa aikaisintaan 50 ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua aikaa. Nykytilanteessa äidille jää ehdotukseen verrattuna synnytyksen jälkeen pidettäväksi useita kymmeniä arkipäiviä äitiysrahakautta siinäkin tilanteessa, jossa äitiysrahakauden alkamista on aikaistettu. Nyt tilanne muuttuisi niin, että raskausrahaa maksettaisiin ehdotuksen mukaan yhtäjaksoisesti 40 arkipäivältä siten, että raskausraha alkaisi aikaisintaan 30 arkipäivää ja viimeistään 14 arkipäivää ennen laskettua aikaa.

Hallituksen esityksen mukaan raskausrahan jälkeen maksettaisiin vanhempainrahaa 320 arkipäivältä, joista sekä äidillä että isällä olisi oikeus pitää puolet eli 160 arkipäivää. Ehdotuksen perusteluiden mukaan vanhempien tulee keskenään sopia lapsen hoitojärjestelyistä ja siitä, kumpi hakee ja

mille ajalle vanhempainrahaa. Vanhempainrahan saamisen edellytyksenä on, että vanhempi hoitaa lasta.

Esityksen mukaan raskaana olevalla ja synnyttävällä vanhemmalla olisi aina oikeus saada raskaus- ja vanhempainrahaa vähintään 105 arkipäivän ajalta. Tämä ei tämä edellyttäisi lapsen huoltajuutta tai hoitamista. Vanhempainrahakausi ja vanhempainvapaa on perinteisesti sidottu lapsen hoitamiseen. Tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan vanhempainrahakaudella ei voida korvata sitä aikaa, joka raskaana olevalle ja synnyttäneelle vanhemmalle kuuluu esimerkiksi nykyisen äitiysvapaan taustalla olevista raskaus- ja äitiyssuojelullisista syistä. Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, etteivät äiti ja isä eivät ole vanhempainrahan käyttämisen suhteen muutoinkaan vertailukelpoisessa asemassa, jos äidin kohdalla osa vanhempainrahapäivistä kuluisi useimmissa tapauksissa raskaudesta ja synnytyksestä toipumiseen. Lainsäädännön syrjintäsäännöksien mukaan tämä on ongelmallista.

Raskaudesta ja synnytyksestä toipuminen sekä lapsen imetyksen aloittaminen edellyttävät tasa-arvovaltuutetun käsityksen mukaan raskausrahan maksamista ja raskausrahakauden ulottamista myös synnytyksen jälkeiseen aikaan. Olisi tärkeää pidentää raskausrahakautta ehdotetusta pitäen tavoitteena esimerkiksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 8 artiklassa ja sen valvontakäytännössä edellytettyä vähintään kuuden viikon pituista synnytyksen jälkeistä palkallista äitiyslomaa**.** Myös ILO:n äitiyssuojelun uudistamista koskevassa yleissopimuksessa on synnytyksen jälkeinen pakollinen loma vähintään kuusi viikkoa.

Äitiyssuojelusopimuksessa säädetään myös imetystauoista. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan näiden käyttöönotto voi tulla selvitettäväksi Suomessakin, jos vanhemmat alkavat jakaa vanhempainvapaata nykyistä tasaisemmin.

Palkalliset äitiys- ja isyysvapaat virka- ja työehtosopimuksissa

Hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu sitä, miten uudistus tulee mahdollisesti heijastumaan virka- ja työehtosopimuksissa sovittuihin palkallisiin äitiys- ja isyysvapaisiin sekä sitä kautta vaikuttamaan naisten ja miesten taloudelliseen asemaan tai palkkatasa-arvoon.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii tässä lausunnossa kuvamaan tätä problematiikkaa tasa-arvolain syrjintäsäännöksien näkökulmasta.

Työ- ja virkaehtosopimuksissa on sovittu kattavasti palkallisista äitiysvapaista. Useimpiin työ- ja virkaehtosopimuksiin sisältyvät määräykset myös palkallisista isyysvapaista. Palkallisen äitiysvapaan pituus on hyvin yleisesti 72 arkipäivää tai kolme kuukautta. Palkallisen isyysvapaan pituus sen sijaan vaihtelee 3–22 arkipäivään. Kun äitiys- ja isyysvapaita ei enää jatkossa ole, perhevapaauudistuksesta seuraa tarve muuttaa palkallisia äitiys- ja

isyysvapaita. Virka- ja työehtosopimuksissa perhevapaat ovat usein kytketty sairausvakuutuslaissa määriteltyihin äitiys- ja isyysrahakausiin.

Kuten edellä on todettu, äitiys- ja isyysvapaan palkallisuuden erossa ei ole ollut kyse tasa-arvolaissa tarkoitetusta syrjinnästä, koska äitiys- ja isyysvapaan tarkoitus ja saamisen edellytykset ovat erilaisia. Palkallisella äitiysvapaalla olevat naiset ja isyysvapaalla olevat miehet eivät ole tämän vuoksi verrannollisessa asemassa keskenään.

Jatkossa työ- ja virkaehtosopimuksissa äideille voitaisiin maksaa palkkaa raskausrahakaudelta, mutta vanhempainrahakaudelta äideille ja isille tulisi maksaa palkkaa yhtä pitkältä ajalta, jottei käytäntöä pidettäisi tasa-arvolaissa kiellettynä syrjintänä. Tämä johtuu siis siitä, että äideillä ja isillä on yhtäläinen oikeus jäädä vanhempainvapaalle.

Mikäli vanhempainrahapäivien ajalta haluttaisiin maksaa vanhemmille palkkaa, virka- ja työehtosopimusosapuolten pitäisi siis sopia menettelystä, jossa sekä äidille että isälle maksettaisiin vanhempainrahapäivien ajalta palkkaa yhtä pitkältä ajalta. Mikäli vain äidille tai isälle maksettaisiin palkkaa vanhempainrahapäiviltä tai palkkaa maksettaisiin eri pituiselta ajalta äideille ja isille, olisi menettelyä pidettävä tasa-arvolain tarkoittamana syrjintänä. Periaate ilmenee perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 38/2006 vp.

Neuvotteleminen virka- ja työehtosopimuksista ja niiden sisällöistä kuuluu sopimusosapuolten sopimusautonomiaan. Tasa-arvovaltuutetun mielestä perhevapaauudistukseen sisältyy kuitenkin riski siitä, että uudistuksen seurauksena äitien nykyisen pituinen palkallinen äitiysvapaa poistuisi virka- ja työehtosopimuksista tai lyhenisi merkittävästi. Jos näin kävisi, työsuhteessa olevien äitien taloudellinen asema heikkenisi nykyisestä ja muutos olisi erittäin dramaattinen. Tätä ei korvaisi raskausrahakaudelta ja vanhempainpäiviltä (yhteensä 56 arkipäivältä) saatu korotettu päiväraha (90 % vuositulojen kolmassadasosasta). Tämä tulisi todennäköisesti vaikuttamaan myös naisten ja miesten välistä palkkaeroa kuvaavaan keskiansioon. Tällä hetkellä naisten keskiansio on noin 84 % miesten keskiansiosta.

Kuten edellä on todettu, tasa-arvovaltuutettu on tuonut esiin huolensa äitien taloudellisen aseman huononemisesta perhevapaauudistuksen valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa.

Vanhempainpäivärahan määräytyminen

Sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahan määräytymisen perusteita on muutettu 1.2.2020 alkaen siten, että äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha määräytyy vakuutetun vuositulon perusteella eli etuusoikeuden alkamista edeltävän 12 kalenterikuukauden tulojen perusteella (HE 296/2018).

Tasa-arvovaltuutettu on perhevapaauudistuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossaan tuonut esiin tarpeen muuttaa päivärahojen määräytymistä. Päivärahan määräytyminen vuositulon perusteella on vaikuttanut haitallisesti erityisesti sellaisiin äiteihin, joiden palkasta merkittävä osa muodostuu epämukavilta työajoilta maksettavista työaikakorvauksista, kuten vuorolisistä ja ylimääräisistä korvauksista viikonlopuilta tai juhlapyhiltä. Raskauden aikana äidit eivät välttämättä voi tehdä samanlaisia vuoroja kuin ennen raskautta muun muassa pahoinvoinnin, supistelujen tai yötyön välttämistä koskevien suositusten vuoksi. Äitien tulot voivat pienentyä merkittävästi ajalla, jolta vanhempainpäiväraha lasketaan. Raskaus voi myös vaikeuttaa erityisesti epätyypillisissä työsuhteissa olevien naisten työllistymistä. Raskaudella ei ole vastaavaa vaikutusta isien tuloihin, eikä siten myöskään heille maksettavaan vanhempainpäivärahaan.

Tasa-arvovaltuutettu on ehdottanut sen selvittämistä, miten sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahoja koskevissa säännöksissä otettaisiin paremmin huomioon raskauden vaikutukset naisten ansiomahdollisuuksiin ja työllistymiseen. Yksi mahdollisuus voisi olla se, että äiti/ synnyttänyt vanhempi saisi valita maksuperusteeksi joko raskautta edeltävän 12 kuukauden tulot tai perhevapaata edeltäneiden 12 kuukauden tulot.

Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 31/2018) on todettu, ettei vanhempainpäivärahojen määräytymistä koskeneiden muutosten tarkoituksena ole ollut päivärahaetuuden määrän heikentäminen tai parantaminen. Määräytymisperusteiden muuttumisen myötä päivärahaetuuden perusteeksi tuleva tulo voi kuitenkin muuttua nykyisestä, minkä vuoksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia eri tuloluokkiin ja erityisryhmiin kuuluvien vakuutettujen päivärahan määriin seurataan.

Ehdotetut muutokset vuosilomalakiin

Hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta (HE 145/2015) on muutettu vuosilomalain 7 §:ää ja rajoitettu erityisesti äitien vuosilomaoikeuden ansaintaa. Lainmuutoksen jälkeen työssäolon veroisena aikana on pidetty enintään 156 äitiys- ja vanhempainvapaapäivää ja vastaavasti 156 isyys- ja vanhempainvapaapäivää. Toisin sanoen äidille, joka käyttää hänelle varatun 105 päivän äitiysvapaan, kertyy nykytilanteessa vuosilomaa vain 51 päivältä, kun taasen isälle, joka käyttää isyysvapaan kokonaisuudessaan, kertyy vuosilomaa 102 vanhempainvapaan päivältä.

Tasa-arvovaltuutettu on antanut vuosilomalain muutoksesta lausunnon eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 10.2.2016 (TAS/57/2016). Lausunnossaan tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt huomiota siihen, että työssäolon veroisen ajan rajoittaminen kohdistuu vanhempainvapaan

ajalta eri tavalla äitiin ja isään, koska äitiysvapaa on huomattavasti isyysvapaata pidempi. Tasa-arvovaltuutettu on todennut lausunnossaan, että muutos merkitsee naisten joutumista miehiä epäedullisempaan asemaan välittömästi sukupuolen perusteella.

Perhevapaauudistuksessa esitetään, että työssäolon veroiseksi ajaksi katsottaisiin äidin / synnyttävän vanhemman kohdalla enintään 160 raskaus- ja vanhempainvapaapäivää. Sen sijaan lasta hoitavan vanhemman kohdalla työssäolon veroiseksi ajaksi katsottaisiin enintään 160 vanhempainvapaapäivää. Tämä tarkoittaisi sitä, että äidin / synnyttävän vanhemman kohdalla työssäolon veroiseksi ajaksi katsottaisiin lyhyempi aika vanhempainvapaasta kuin muilla vanhemmilla.

Tasa-arvovaltuutettu on kiinnittänyt tähän epäkohtaan huomiota hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa. Tasa-arvovaltuutettu on todennut tätä voitavan pitää tasa-arvolain näkökulmasta äitejä / synnyttäviä vanhempia syrjivänä, kun heidät asetetaan eri asemaan isiin ja muihin vanhempiin nähden raskaudesta ja synnytyksestä johtuvasta syystä. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan vanhempainvapaan ajalta vanhemmille tulisi kertyä samanlaiset edut, jollaisena työssäolon veroisen ajan kertymistä voidaan pitää.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen muuttamista lausuntojen perusteella ei katsottu perustelluksi viitaten muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 4/2016 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että [HE 145/2015 vp.] on vaikutuksiensa vuoksi hankalasti yhteensovitettavissa paitsi välillisen syrjinnän kiellon myös perustuslain 6 §:n 4 momentin sukupuolten tasa-arvoa koskevan perustuslaillisen toimeksiannon kanssa. Valiokunta on katsonut, että esityksen ongelmallisuutta vähentää se, että perheet itse päättävät perhevapaiden käyttämisestä. Vanhempainvapaan ajalta kertyvä vuosiloma on kuitenkin palkallinen etuus ja sen heikentäminen pääasiassa äitien osalta vaikeuttaa perustuslain 6 § 4 momentin pyrkimystä palkkatasa-arvon saavuttamiseen. Valiokunta myös totesi, että vaikka valiokunta ei pitänyt esitystä perustuslaissa kiellettynä syrjintänä, puoltaa perustuslain 6 §:n 4 momentin mukainen sukupuolten tasa-arvon edistämisvelvoite sitä, että työelämä- ja tasa-arvovaltiokunta harkitsisi esityksen muuttamista tavalla, joka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan kohdistuisi yhdenvertaisimmin naisiin ja miehiin.

Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että vuosilomalain 7 §:ää muutettaisiin siten, että myös työssäolon veroiseksi ajaksi laskettaisiin äideillä (synnyttävällä vanhemmalla) raskausrahakauden lisäksi vanhempainrahakaudesta 160 päivää.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuosilomalain 24 §:ssä säädettäväksi, että työnantaja ei saisi ilman työntekijän suostumusta määrätä vuosilomaa

äidin / synnyttävän vanhemman 105 ensimmäisen raskaus- ja vanhempainvapaapäivän ajaksi eikä lasta hoitavan vanhemman 105 ensimmäisen vanhempainvapaapäivän ajaksi. Myös tässä kohdin äidin asema vanhempainvapaan aikana olisi epäedullisempi kuin muilla vanhemmilla. Myös tätä ehdotusta voidaan tasa-arvolain näkökulmasta pitää äitejä syrjivänä.

Hallituksen esityksessä viitataan tältä osin vuosilomalain esitöihin (HE 238/2004), jossa on käsitelty muun muassa äitiys- ja isyysvapaata ja niiden tarkoitusta. Vuosilomalain esitöissä viitataan myös Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomioon (C342/01), jonka mukaan työntekijällä tulee olla oikeus pitää vuosilomansa eri aikaan äitiysloman kanssa. Tuomiossa todetun mukaisesti naisille annettujen oikeuksien, joiden tarkoituksena on suojella naisia raskauden ja äitiyden aikana, toteuttaminen ei saa johtaa naisten epäedulliseen kohteluun työehdoissa.

Tasa-arvovaltuutettu ehdottaa, että vuosilomalain 24 §:ssä säädettäväksi, että työnantaja ei saisi ilman työntekijän suostumusta määrätä vuosilomaa äidin / synnyttävän vanhemman raskausvapaapäivien ja 105 ensimmäisen vanhempainvapaapäivän ajaksi.

Tasa-arvovaltuutettu Jukka Maarianvaara

Ylitarkastaja Pirkko Janas

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvovaltuutetun toimistossa.

Liite 1

Taustaa tasa-arvolainsäädännön syrjintäsäännöksien ja perhevapaiden suhteesta sekä eräistä äitiyssuojeluun liittyvistä kansainvälisistä sopimuksista

Perustuslain 6 §:ssä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta. Lain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään muun muassa yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä.

Tasa-arvolain 7 §:ssä kielletään välitön ja välillinen syrjintä. Välittömänä syrjintänä pidetään naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella tai raskaudesta ja synnytyksestä johtuvasta syystä. Välitöntä syrjintää on se, että henkilöä kohdellaan sukupuolensa perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan vertailukelpoisessa tilanteessa.

Välillisenä syrjintänä pidetään eri asemaan asettamista sukupuoleen nähden neutraalilta vaikuttavan säännöksen, perusteen tai käytännön nojalla, jos menettelyn vaikutuksesta henkilöt voivat tosiasiallisesti joutua epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella. Menettelyä ei kuitenkaan ole pidettävä syrjintänä, jos sillä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen ja valittuja keinoja on pidettävä aiheellisina ja tarpeellisina tähän tavoitteeseen nähden.

Sukupuoleen liittyvän perusteen katsotaan kattavan myös sukupuoleen välillisesti liittyvän perusteen, kuten esimerkiksi vanhemmuuden tai perheenhuoltovelvollisuuden. Näissä tilanteissa vertailu ei kohdistu toista sukupuolta oleviin henkilöihin, vaan henkilöihin, joihin ei liity kyseistä perustetta. (HE 195/2004 vp.)

Seuraavassa tarkastellaan muutamaa aikaisempaa hallituksen esitystä ja sitä, miten edellä mainittuja syrjintäkieltoja on tulkittu suhteessa erityisesti perhevapaisiin ja vanhempainpäivärahoihin. Erityistä huomiota kiinnitetään muutamaan aikaisempaan hallituksen esitykseen ja eduskunnan eri valiokuntien niistä antamiin lausuntoihin ja mietintöihin. Vaikka esimerkit koskevat pääasiassa vanhempainpäivärahojen määräytymistä, ilmenee niistä yleisemmin se, mitä sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan ja millaisissa tilanteissa äidit ja isät ovat olleet tai eivät ole olleet vanhempina vertailukelpoisessa tilanteessa.

Sairausvakuutuslain kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2005 alusta. Siinä selkiytettiin vanhemmuuden aikaista toimeentulon turvaa. Äitiysrahan maksamista perusteltiin tuolloin sillä, että sen tarkoituksena ”on antaa

äidille mahdollisuus jäädä pois työstä ja näin turvata hänen oma ja lapsensa terveys sekä turvata lapsen hoito kotona”. Vanhempainrahan maksamista perusteltiin lain esitöissä lapsen kotona tapahtuvan hoidon turvaamisella. Vanhempainraha voitiin maksaa joko äidille tai isälle. Esitöiden mukaan isälle maksettavalla isyysrahalla kannustettiin isää osallistumaan lapsensa hoitoon ja luomaan lapseensa hyvä suhde”. (HE 50/2004 vp, s. 9).

Äitiysrahan maksamisen tarkoitus on siten ollut alusta alkaen erilainen kuin vanhempain- ja isyysrahan. Arvioitaessa sitä, ovatko naiset tai miehet asetettu epäedulliseen asemaan sukupuolen perusteella, on otettava huomioon muun muassa säännöksen tarkoitus.

Hallituksen esitys 112/2006 vp. koski vanhempainpäivärahojen määräytymistä. Esityksessä ehdotettiin äidin äitiysrahan määrää korotettavaksi ensimmäisen 56 arkipäivän ajalta, ja isän vanhempainrahaa ja isyysrahaa isäkuukauden ajalta ensimmäisen 50 arkipäivän ajalta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 38/2006 vp, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös aseta esteitä eri perusteella määräytyvien päivärahojen erilaiselle kohtelulle. Yksinomaan äideille terveydellisin perustein myönnettävää etuutta ei pidetty ongelmallisena perustuslain 6 §:n kannalta.

Sen sijaan isälle vanhempainrahan ja nk. isäkuukauden ajalta maksettavaksi ehdotetusta korotetusta päivärahasta perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että isien tosiasiallisesti saama vanhempainrahan määrä on jo nykyisin keskimäärin korkeampi kuin äitien ja ehdotus lisäisi tätä eroa entisestään. Isiä ei voida pitää taloudellisluonteisen erityiskohtelun tarpeessa olevana sellaisena ryhmänä, jonka suosimiseksi olisi sallittua ryhtyä perustuslain syrjintäkieltosäännöksen sinänsä mahdollistamiin positiivista erityiskohtelua tarkoittaviin sääntelytoimenpiteisiin. Ehdotettua keinoa pidettiin ongelmallisena myös perustuslain 6 §:n 4 momentissa säädetyn samapalkkaisuusperiaatteen näkökulmasta, koska sääntely näyttää lähtökohdiltaan pikemminkin vahvistavan palkkaeriarvoisuutta sukupuolten välillä ja toimivan siten perustuslain 6 §:n tasa-arvopäämääriä vastaan.

Myös eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi lausunnossaan TyVL 22/2006 perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että sukupuolten välinen erottelu vanhempainrahan suuruuden määräytymisessä on ristiriidassa yhdenvertaisuussäännösten kanssa. Valiokunta myös totesi, että ehdotettu säätely olisi myös syrjintää sukupuolen perusteella sekä EU:n tasa-arvodirektiivin säännösten ja niitä toimeenpanevan tasa-arvolain vastainen.

Vanhempainpäivärahojen määräytymisen edellytyksiä on käsitelty myös hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain muuttamisesta (HE 63/2014 vp.). Esityksessä todettiin perustuslain 6

§:n syrjinnän kieltojen sekä tasa-arvon edistämistä koskevien velvoitteiden näkökulmasta ongelmalliseksi se, että isät oli asetettu vanhempainrahan saamisedellytysten suhteen äitejä epäedullisempaan asemaan sukupuolen perusteella (HE 63/2014 vp., s. 7). Sairausvakuutuslain 8 §:n mukaan isälle maksettiin tuolloin vanhempainraha vain, jos hän hoiti lasta, eikä ollut ansiotyössä. Äidiltä poissaoloa työstä ei edellytetty, vaan hänellä maksettiin vanhempainraha minimipäivärahan suuruisena, mikäli hän oli samaan aikaan ansiotyössä. Esityksessä ehdotettiin sairausvakuutuslakia muutettavaksi siten, että isälle maksettaisiin vanhempainraha vastaavasti kuin äidille. Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa muuttamattomana.

Kansainväliset sopimukset

Hallituksen esityksessä on käsitelty perhevapaita koskevaa EU-lainsäädäntöä, kuten raskaussuojeludirektiiviä (Toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä annettua direktiiviä 92/85/ETY), jonka mukaan työntekijällä on oltava oikeus vähintään 14 viikon yhtämittaiseen äitiysvapaaseen, joka voi olla ennen tai jälkeen synnytyksen. Äitiysvapaaseen on sisällytettävä vähintään kahden viikon pakollinen äitiysvapaa. Työntekijällä tulee olla oikeus palkkaan tai riittävään korvaukseen (sairauspäivärahan tasoinen) äitiysvapaan ajalta.

Työelämän tasa-arvodirektiivi (eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa, uudelleenlaadittu toisinto) sisältää sukupuoleen perustuvan välittömän ja välillisen syrjinnän kiellon työelämässä. Direktiivi sisältää syrjinnän kiellot koskien myös muun muassa samapalkkaisuutta ja työelämää. Direktiivissä säädetään myös perhevapaata käyttävien irtisanomissuojasta sekä oikeudesta palata aikaisempaan tai vastaavaan työhön. (HE 129/2021 vp., s. 43).

Vanhempainvapaasta on säädelty EU-tasolla uudistetulla vanhempainvapaadirektiivillä, joka pohjautuu Eurooppa-tason työmarkkinajärjestöjen neuvottelemaan puitesopimuksen. Direktiivissä on vahvistettu tietyt vähimmäisvaatimukset ja yleiset periaatteet vanhempainvapaasta. Direktiivi kumotaan työelämän tasapainodirektiivillä elokuussa 2022, johon mennessä uusi direktiivi on pantava täytäntöön. (HE 129/2021 vp., s. 43).

Työelämän tasapaino -direktiivissä säädetään muun muassa isyysvapaasta, vanhempainvapaasta ja omaishoitovapaasta. Työntekijällä on oikeus lapsen syntymän yhteydessä vähintään kymmenen päivän isyysvapaaseen. Vanhempainvapaan vähimmäiskesto on neljä kuukautta. Omaishoitovapaan pituus on viisi päivää vuodessa. (HE 129/2021 vp., s. 9–10).

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 8 artiklan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat järjestämään naisille vapaata ennen ja jälkeen synnytyksen yhteensä vähintään 14 viikon ajaksi joko palkallisen loman, riittävien sosiaaliturvaetuuksien tai julkisista varoista saatujen etuuksien avulla. Peruskirjan valvontakäytännössä on edellytetty vähintään kuuden viikon pituista synnytyksen jälkeistä palkallista äitiyslomaa. Suomi ei ole ratifioinut tätä kohtaa. Suomi ei ole myöskään ratifioinut artiklan kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on turvattava imettäville äideille oikeus riittävään vapaaseen imettämistä varten. (HE 129/2021 vp., s. 43)

Syyt sopimuskohtien ratifioimattomuuteen käyvät ilmi hallituksen esityksestä eduskunnalle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta, jossa viitataan työsopimuslain säännökseen, jonka mukaan pakollinen äitiysvapaa on kaksi viikkoa ennen ja kaksi viikkoa jälkeen synnytyksen (HE 229/2001 vp., s. 6). Eduskuntakäsittelyn aikana muun muassa perustuslakivaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta ja työ- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 4/2002 vp) todennut, että lakisääteisen palkallisen imetysvapaan puuttumisen takia perheillä ei ole vapaata valintamahdollisuutta siitä, käyttääkö vanhempainlomaa lapsen äiti vai isä. Imetysvapaan turvaaminen työhön palaaville äideille olisi omiaan edistämään isien vanhempainlomaoikeuden käyttöä ja siten sukupuolten tasa-arvoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 4/2002 vp) todetaan, että imetysvapaan tulee peruskirjan mukaan kuulua palkalliseen työaikaan. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole vertailtu sitä, minkälaisia hyötyjä tai haittoja sitoutumisesta tai sitoutumattomuudesta seuraisi. Valiokunta huomauttaa, että perhevapaita koskevia säännöksiä on pyritty kehittämään siihen suuntaan, että perheet voisivat vapaammin valita, missä määrin äiti ja isä jakavat alusta alkaen vastuutaan lapsen hoidosta. Valinnanvapautta lisäävät toimet tukevat sitä, että myös Suomessa työelämän ehtoja kehitetään niin, että mahdollistetaan imetysvapaa työhön osallistuville äideille.

Myös työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on yhtynyt perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin, joiden mukaan työelämän lainsäädäntöä ja käytäntöjä on tarpeen kehittää siten, että äitiysloman jälkeen työhön palaavat äidit voivat halutessaan jatkaa rintaruokintaa. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on korostanut äitiyssuojelun tärkeyttä sekä Suomen äitiyssuojelun korkeaa tasoa ja pitkiä perinteitä. (TyVL 2/2002 vp.).

ILO:n äitiyssuojelun uudistamista koskeva yleissopimuksen n:o 183 ja siihen liittyvän suosituksen tarkoituksena on varmistaa, etteivät raskaana olevat tai äskettäin synnyttäneet joudu tekemään työtä, joka voi vaarantaa äidin tai lapsen terveyden. Yleissopimuksen mukaan äitiysvapaan pakollisen osan pituus on kuusi viikkoa ja se on pidettävä lapsen syntymän jälkeen. Yleissopimuksessa on myös määräykset imetystauoista ja palkallisesta työajan lyhentämisestä imettämistä varten. Suomessa äskettäin synnyttäneen äidin oikeudesta imetystaukoihin ei ole säädetty, sillä äitiys- ja vanhempainvapaita on pidetty niin pitkinä, ettei tälle ole ollut tarvetta. Suomi ei ole ratifioinut yleissopimusta, koska sitä ei ole nähty tarpeelliseksi vanhempainvapaan pituuden ja työajan lyhentämismahdollisuuden vuoksi. (HE 129/2021 vp., 44)