

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik samt till vissa lagar som har samband med dem

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik samt till vissa lagar som har samband med dem (RP 129/2021 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eva Ojala, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande expert Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- jurist Kauko Kivimäki, Folkpensionsanstalten
- direktör Päivi Husman, Arbetshälsoinstitutet
- överinspektör Pirkko Janas, Jämställdhetsombudsmannens byrå
- generalsekreterare Hannele Varsa, Delegationen för jämställdhetsärenden
- socialpolitisk sekreterare Tuuli Glantz, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jämställdhets- och arbetsmiljöchef Lotta Savinko, Akava ry
- expert Katja Miettinen, Finlands näringsliv rf
- chef för arbetsmarknadsärenden Harri Hellstén, Företagarna i Finland rf
- juris doktor Jaana Paanetoja.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- verkställande direktör Aki Kangasharju, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- Löntagarnas forskningsinstitut
- STTK rf
- universitetsforskare Anna Elomäki
- specialforskare Johanna Närvi.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att revidera familjeledigheterna i enlighet med skrivningen i programmet för regeringen Marin och att genomföra direktivet om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare, balansdirektivet. Sjukförsäkringslagen, arbetsavtalslagen och lagen om småbarnspedagogik föreslås därför bli ändrade. Dessutom föreslås det ändringar i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn, lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken plus i 24 andra lagar. För att genomföra balansdirektivet föreslås arbetsavtalslagen få bestämmelser om arbetstagares rätt till ledighet för närståendevård.

Reformen gäller därmed huvudsakligen tiden för barnets födelse och tiden för vård av ett mycket litet barn. I stöden för vård av barn, bland annat stödet för hemvård och stödet för privat vård, föreslås ändringar till följd av att systemet med föräldradagpenning ändras, men i övrigt är stöden oförändrade.

Tanken är att föräldraledigheterna och ansvaret för vården av barnen ska fördelas jämnare mellan båda föräldrarna. Dessutom är tanken att olika familjeformer ska behandlas mer jämlikt i föräldradagpenningssystemet och att familjeledighetssystemet ska bli mer flexibelt så att familjernas olika behov av att ta ut ledigheter och dagpenningar beaktas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser reformen av familjeledigheterna som en betydande insats för jämställdheten och anser att ändringarna är ett steg i rätt riktning och viktiga milstolpar mot en jämnare fördelning mellan könen av familjeledigheterna och omsorgsansvaret.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandlar propositionen med avseende på sitt eget fackområde, framför allt konsekvenserna för arbetsliv och jämställdhet. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande anmärkningar.

Familjeledigheter och jämställdhet

Systemet med familjeledigheter inverkar i hög grad på jämställdheten i samhället. Vad beträffar jämställdheten mellan könen är de största problemen med de nuvarande familjeledigheterna dels den ojämna fördelningen av vårdansvaret mellan könen, dels kvinnornas långa frånvaro från arbetslivet och dess inverkan på löner, pensioner och karriärutveckling. Vidare är diskriminering på arbetsmarknaden till följd av familjeledighet ett problem. Familjeledigheterna innebär en betydande och relativt långvarig frånvaro från arbetskarriären och de infaller i början av arbetslivet. Följaktligen spelar de en stor roll också senare i arbetskarriären för jämställdheten i arbetslivet och för sysselsättningen.

Reformen eftersträvar en jämnare fördelning av föräldraledigheterna genom kvotering av föräldradagpenningdagarna med hälften för båda föräldrarna. För att främja jämlikheten och jämställdheten mellan olika familjeformer och barn i olika familjeformer är antalet föräldradagpenningdagar per barn i fortsättningen detsamma oberoende av föräldrarnas kön, oberoende av om

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

det är ett biologiskt barn eller ett adoptivbarn eller oberoende av om det finns en eller två föräldrar. Likaså är villkoren för att få föräldrapenning i huvudsak desamma för alla. Den nya modellen för föräldradagpenning är mer flexibel och dagpenningen kan därför användas med utgångspunkt i familjens situation och behov.

Reformen av familjeledigheterna har bedömts ha relativt liten inverkan på kort sikt på hur papporna använder ledigheterna (RP 129/2021 rd, s. 91–92). Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet understryker att en jämn fördelning av ledigheterna har en viktig symboleffekt trots att effekterna på kort sig kan vara få. Reformen sänder en signal till föräldrar, arbetsplatser och samhälle att föräldraledighet också hör till papporna och att vården av små barn inte bara är en fråga för mammorna. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara viktigt att arbetet för en jämnare fördelning av föräldraledigheterna fortsätter också via lagstiftningsreformer.

Trots reformens stora betydelse innehåller propositionen enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet några av följande frågor som är problematiska för både likabehandlingen och jämställdheten.

Ändringen av lagen om småbarnspedagogik. Lagen om småbarnspedagogik ändras så att rätten till samma plats inom småbarnspedagogisk verksamhet kvarstår för ett barn som börjat där, trots att barnet är frånvarande under den tid som den ena föräldern använder den återstående föräldrapenningen. Ett krav är att frånvaron får pågå högst 13 veckor utan avbrott.

Utskottet påpekar att den föreslagna perioden på 13 veckor, alltså 79 dagar, räknas ut så att dels den andel på 63 dagar som kan ges till den andra föräldern, dels den period på 18 dagar som föräldrarna kan använda samtidigt till exempel vid barnets födelse dras av från den ena förälderns (faderns) 160 dagar.

Syftet med reformen är att fördela familjeledigheterna jämnare mellan föräldrarna genom att pappan får en större andel av föräldraledigheterna än tidigare. Inskränkningen av barnets frånvarotid till 13 veckor kan enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet få papporna att överlåta 63 dagar till mammorna och att använda bara de 13 veckorna för föräldraledighet, eftersom barnet får ha kvar sin plats inom den småbarnspedagogiska verksamheten under den tiden. Därmed behandlas inte alla barn lika vad beträffar platsen inom småbarnspedagogisk verksamhet, om pappan tar ut hela föräldraledigheten på 160 dagar efter det att barnet redan hunnit börja där, eftersom barnet i sådana fall förlorar sin plats.

Utskottet anser att detta inte främjar målet att öka pappans självständiga vårdansvar och att det inte heller är förenligt med barnets bästa. Vidare anser utskottet det vara viktigt att föräldraledigheterna och tjänsterna inom småbarnspedagogisk verksamhet bildar en flexibel och sammanhållen verksamhet som stöder en jämnare fördelning av omsorgsansvaret än i dag.

Jämlikhet mellan familjer. Tanken med reformen är att olika familjeformer och därmed de berörda barnen och föräldrarna ska behandlas lika. En jämlik fördelning mellan föräldrarna av föräldradagpenningen och vården av barnet är inte alltid praktiskt möjlig för föräldrarna, eller så upplever de det inte vara lönsamt exempelvis av ekonomiska orsaker. Enligt uppgifter till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet är det antagligen så att pappornas ledigheter kommer att öka mest san-

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

nolikt i de socioekonomiska grupper, där papporna redan nu tar ut sina ledigheter. Effekterna för fördelningen av omsorgsansvaret, kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och större ekonomisk jämlikhet är sannolikt små i familjer med låga inkomster, där föräldrarna har låg utbildningsnivå eller där den ena eller båda föräldrarna har en svag arbetsmarknadsställning.

Med den föreslagna modellen för familjeledighet är det svårt att påverka de divergerande konsekvenserna för olika familjer. Därför är det viktigt att noga följa vilka konsekvenser reformen har för användningen av ledigheter och överväga metoder för att säkerställa att skillnaderna i pappornas användning inte ökar ännu mer till följd av skillnader i utbildningsnivå, socioekonomisk ställning, inkomstnivå, arbetsmarknadsställning eller härkomst.

Arbetstagares familjeledigheter

Enligt 4 kap. 1 § i den gällande arbetsavtalslagen har en arbetstagare rätt till ledighet från arbetet under en moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenningsperiod som avses i sjukförsäkringslagen. Faderskapspenning betalas ut för sammanlagt högst 54 vardagar och av dem betalas moderskaps- och föräldrapenning ut samtidigt för högst 18 vardagar. Faderskapspenningdagarna får användas efter moderskaps- och föräldrapenningsperioden till dess barnet fyller två år. Faderskapsledighet kan således tas ut i flera perioder, men en arbetstagare kan ta ut föräldraledighet i högst två perioder.

Efter reformen har arbetstagaren rätt att ta ut föräldraledighet tills barnet fyller två år och perioderna utökas från nuvarande två till fyra perioder. Minimilängden på en period är fortfarande 12 vardagar. Reformen gör användningen av föräldraledighet mer flexibel i synnerhet för mamman, eftersom också hon efter reformen kan ta ut föräldraledighet i perioder. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara viktigt och betydelsefullt både för föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete och barnavård och för jämställdheten mellan könen att rätten att använda föräldraledighet också utsträcks till mammorna.

Graviditetsledighet. Moderskapspenningsperioden börjar enligt gällande bestämmelser tidigast 50 och senast 30 vardagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten. Enligt ändringen börjar graviditetspenningsperioden tidigast 30 och senast 14 vardagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten. Möjligheten att inleda graviditetspenningsperioden mer flexibelt är enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet en viktig och välkommen reform.

Utskottet påpekar dock för social- och hälsovårdsutskottet att en flexibel inledning av graviditetsledigheten senare än 30 vardagar före den beräknade tidpunkten för nedkomsten är möjlig bara i samförstånd med arbetsgivaren. Det gör att samma villkor inte gäller för alla arbetstagare på alla arbetsplatser, eftersom möjligheterna att avtala om graviditetspenningsperiod varierar mellan arbetsplatser och arbetstagare.

Anmälan om ledighet. Inga ändringar föreslås i bestämmelserna om anmälan om graviditetsledighet, föräldraledighet eller vårdledighet. Ledighet ska anmälas till arbetsgivaren senast två månader innan den planerade ledigheten börjar. Om ledigheten pågår högst 12 vardagar är anmälningstiden en månad. Vid anmälan om ledighet för vård av adoptivbarn ska, om det är möjligt, den anmälningstiden iakttas.

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att arbetslivet och sätten att utföra arbete har förändrats och förändras kontinuerligt. Därför lämpar sig inte dagens anmälningstider alltid för alla former av arbete, exempelvis atypiska anställningar eller anställningar utan fastställd arbetstid (s.k. nolltimmarsavtal). Det är viktigt att anmälningstiderna för familjeledigheter och deras konsekvenser följs upp och att de vid behov ändras.

Rätt till amning. I Finland har vi inga bestämmelser som tryggar arbetstagarnas rätt att amma barn under arbetstid eller att ordna sin arbetstid flexibelt så att de kan amma under dagen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att en sådan bestämmelse behövs, inte bara för barnets hälsa utan också för att möjliggöra tidigare återgång i arbete för mammorna. Tryggad möjlighet att amma stöder enligt utskottets uppfattning också pappornas möjlighet att ta ut föräldraledighet.

Betald moderskaps- och faderskapsledighet i tjänste- och arbetskollektivavtal

I arbets- och tjänstekollektivavtalen har parterna heltäckande avtalat om moderskapsledighet med lön och i flera arbets- och tjänstekollektivavtal också om faderskapsledighet med lön. Moderskapsledigheten med lön är enligt avtalen vanligen 72 vardagar eller tre månader. Längden på faderskapsledighet med lön varierar däremot mellan 3 och 22 vardagar. I fortsättningen kommer vi inte längre att ha moderskaps- och faderskapsledigheter. Följaktligen behöver de betalda moderskaps- och faderskapsledigheterna enligt avtalen ändras till följd av reformen av familjeledigheterna.

I sitt yttrande till utskottet konstaterar jämställdhetsombudsmannen att skillnaden mellan lönen för moderskaps- respektive faderskapsledighet i arbets- och tjänstekollektivavtalen inte kan jämföras med diskriminering enligt jämställdhetslagen, eftersom syftet med och villkoren för att få moderskaps- respektive faderskapsledighet är olika.

I fortsättningen består familjeledigheter av graviditetspenning och föräldrapenning. Graviditetspenning betalas till den födande föräldern och föräldrapenning till alla föräldrar oberoende av kön. Föräldrar av olika kön befinner sig således sinsemellan i en jämförbar situation under föräldrapenningsperioden. Mamman och pappan måste behandlas lika som mottagare av förmåner inom ramen för föräldraledighet. Utifrån arbets- och tjänstekollektivavtalen kan mammor alltså få lön för graviditetspenningsperioden, men för föräldrapenningsperioden ska mammor och pappor få lön för lika lång tid för att praxisen inte ska betraktas som förbjuden diskriminering enligt jämställdhetslagen.

Innehållet i avtalen ingår i parternas avtalsfrihet. Men arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar för social- och hälsovårdsutskottet att reformen av familjeledigheterna innebär en risk för att moderskapsledighet med lön i sin nuvarande längd slopas i arbets- och tjänstekollektivavtalen eller förkortas avsevärt till följd av reformen. I så fall får mödrar i anställningsförhållande betydligt sämre ekonomiska villkor.

Hur föräldradagpenning fastställs

Ändrade grunder för att fastställa föräldradagpenning enligt sjukförsäkringslagen trädde i kraft den 1 februari 2020. Moderskaps-, särskild moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning be-

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

stäms nu utifrån inkomsterna under de 12 kalendermånader som föregår den försäkrades rätt till förmåner.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet påpekar att det är ofördelaktigt att fastställa dagpenningen utifrån inkomsterna under året före utbetalningen av föräldradagpenningen, särskilt för mammor vars lön till en betydande del består av ersättningar för obekväm arbetstid. På grund av graviditeten kan de inte nödvändigtvis arbeta i likadana skift som före graviditeten. Följaktligen kan inkomsterna sjunka avsevärt under den tid som föräldradagpenningen beräknas för. En graviditet kan också göra det svårare att få anställning, särskilt för kvinnor i atypiska anställningar.

Graviditeten har inte samma inverkan på pappornas inkomster och därför inte heller på föräldradagpenningen till dem. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara viktigt att utreda hur bestämmelserna om föräldradagpenning bättre kan beakta graviditetens inverkan på kvinnors inkomstmöjligheter och sysselsättning.

Sysselsättningseffekter

Utgångspunkten för bedömningen av sysselsättningseffekterna är enligt propositionen (RP 129/2021 rd, s. 94) att reformen inte ändrar den totala tid som familjerna tar hand om barnet hemma innan barnet börjar i småbarnspedagogisk verksamhet. Enligt propositionen förbättras kvinnornas sysselsättning med uppskattningsvis 2 000 personer. Samtidigt försämras männens sysselsättning lika mycket och reformen bedöms därför i sin helhet inte ha några sysselsättningseffekter. Att döma av inkomna uppgifter anser utskottet att en mer flexibel familjeledighetsprocess trots allt kan ha en positiv inverkan, särskilt på sysselsättningen bland kvinnor.

Enligt den gällande lagen kan den som får föräldrapenning under föräldrapenningsperioden vara i förvärvsarbete eller ha annat eget arbete, men för den tiden betalas föräldrapenningen till ett minimibelopp, och föräldrapenningsdagarna kan inte överföras för att användas senare. Efter reformen kommer dagpenningen däremot att finnas kvar de dagar när föräldern arbetar. Då kan föräldrarna mer flexibelt ta korta jobb och på så sätt behålla kontakten med arbetslivet, vilket i sin tur kan underlätta sysselsättning längre fram. Flexibiliteten underlättar i synnerhet för andra än de som arbetar i ett traditionellt fortlöpande anställningsförhållande med lön, bland andra företagare, personer med självsysselsättning och personer i olika typer av korttidsanställningar. Möjligheterna till flexibilitet är mer begränsade för personer i arbetsavtalsförhållande, eftersom arbetsavtalslagen striktare än sjukförsäkringslagen begränsar antalet och längden på de föräldraledighetsperioder som står till förfogande enligt propositionen.

Dessutom kan den föreslagna möjligheten att ta ut föräldraledighet i flera perioder och alternera mellan ledighet och förvärvsarbete göra det enklare att ha kontakt med arbetslivet och senare få jobb, i synnerhet för de mammor som vårdar ett barn hemma utan ett giltigt anställningsförhållande eller som har möjlighet att utföra eget arbete exempelvis som ströjobb. Även möjligheten att ta ut föräldraledighet på deltid utan det nuvarande kravet på samtidig deltidsledighet och deltidarbete för båda föräldrarna kan uppmuntra vissa mammor att återgå i deltidarbete under föräldraledighet på heltid. Det binder mammorna starkare till arbetslivet och höjer deras sysselsättningsgrad.

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

Utskottet anser att positiva sysselsättningseffekter är viktiga, men påpekar att familjeledigheter-na är en framträdande faktor som påverkar jämställdheten mellan könen i samhället. Därför är det viktigt att större jämställdhet mellan könen är ett mål som står i fokus för reformen.

Uppföljning och bedömning av konsekvenserna av familjeledighetsreformen

Ändringarna i propositionen skapar en betydande reform av hela systemet med familjeledighet. Därför är det viktigt att med hjälp av forskning följa hur de uppställda målen kan uppfyllas genom reformen. Utöver register och statistik behöver vi också noggrannare forskningsrön om exempelvis konsekvenserna för användningen av familjeledigheter bland olika befolkningsgrupper och mellan könen eller för praxis ute på arbetsplatserna och för sysselsättningen. Endast utifrån långsiktig uppföljning kan vi göra en bedömning av måluppfyllelsen och vid behov fatta korrigerande beslut.

Tidigare i utlåtandet lyfter arbetslivs- och jämställdhetsutskottet fram omständigheter som måste följas upp. Utskottet anför att social- och hälsovårdsutskottet bör föreslå riksdagen att framför allt konsekvenserna av dessa omständigheter ska följas upp och utvärderas i ett jämställdhet- och sysselsättningsperspektiv och att en utredning av dem ska lämnas till riksdagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Aino-Kaisa Pekonen vänst

vice ordförande Katja Taimela sd

medlem Kim Berg sd

medlem Bella Forsgrén gröna

medlem Atte Kaleva saml

medlem Tuomas Kettunen cent

medlem Rami Lehto saf

medlem Niina Malm sd

medlem Jukka Mäkynen saf

medlem Ilmari Nurminen sd

medlem Arto Satonen saml

medlem Ruut Sjöblom saml

medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf

medlem Sofia Virta gröna.

Utlåtande AjUU 14/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.