FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.10.2008
SEK(2008) 2595

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

luonnokseen ehdotukseksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä annetun neuvoston direktiivin 92/85/ETY (kymmenes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) muuttamisesta

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

{COM(2008) 637}
{SEC(2008) 2596}

1. JOHDANTO

Sukupuolten tasa-arvo kuuluu Euroopan unionin päätavoitteisiin, ja siihen on pyrittävä unionin kaikessa politiikassa.[1] Komission laatimassa naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelmassa 2006–2010[2] korostetaan, että naisten ja miesten olisi osallistuttava työmarkkinoiden toimintaan samassa laajuudessa. Sukupuolten tasa-arvo on kuulunut myös **Euroopan työllisyysstrategian** tavoitteisiin siitä lähtien, kun se käynnistettiin marraskuussa 1997. Työ-, yksityis- ja perhe-elämän yhteensovittamista tukevan politiikan tärkeys tunnustetaan nykyään laajalti. Siitä on tullut taloudellinen välttämättömyys, kun väestönrakenteeseen ja kilpailuun liittyvät paineet tuovat yhä korostetummin esiin tarpeen saada työvoimaosuus optimitasolle. Lisäksi on huomattava syntyvyyden ja työvoimaosuuden positiivinen korrelaatio: korkean syntyvyyden jäsenvaltioissa myös naisten työnteko on yleisempää.

Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelmassa 2006–2010 luetellaan kuusi ensisijaista tehtävää, joista ensimmäinen on naisten ja miesten yhdenvertainen taloudellinen riippumattomuus. Toinen ensisijainen tehtävä – työ-, yksityis- ja perhe-elämän yhteensovittaminen – vaikuttaa siihen suoraan.

Euroopan parlamentti on toistuvasti vaatinut parannuksia voimassa olevaan äitiys- ja vanhempainvapaata koskevaan lainsäädäntöön.[3] Toukokuussa 2008 ehdottamissaan muutoksissa työllisyyspolitiikan suuntaviivoihin parlamentti peräänkuulutti vanhempain- ja muita vapaita koskevia järjestelmiä.[4]

Myös **Euroopan tason työmarkkinaosapuolilla** on merkittävä rooli työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Maaliskuussa 2005 työmarkkinaosapuolet hyväksyivät sukupuolten tasa-arvoa koskevat toimintapuitteet, joissa yhtenä prioriteettialana oli työ- ja perhe-elämän tasapainottaminen.

Komissio käytti tämän vaikutusten arvioinnin perustana niitä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista tukevia lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja, jotka esiteltiin työmarkkinaosapuolille vuonna 2007 lähetetyssä toisen vaiheen kuulemisasiakirjassa.[5] Heinäkuussa 2008 työmarkkinaosapuolet vahvistivat aikovansa käynnistää perustamissopimuksen 139 artiklan mukaiset neuvottelut vanhempainvapaadirektiivin tarkistamisesta. Koska työmarkkinaosapuolet ovat vahvistaneet, etteivät ne aio käsitellä neuvotteluissaan äitiysvapaata, komissio käsittelee tässä ehdotuksessaan pelkästään sitä. Vaikutusten arvioinnissa käsitellään kuitenkin kaikkia vaihtoehtoja eikä pelkästään äitiysvapaata koskevien edellytysten muuttamista.

---

1 EY:n perustamissopimuksen 2 artikla ja 3 artiklan 2 kohta.
2 KOM(2006) 92.
3 Esim. päätöslauselmassa 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152), kohta 26.
4 Ks. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//FI&language=FI.
5 Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf.

2. NÄYTTÖ JA KUULEMISET

Komissio kuuli Euroopan tason työmarkkinaosapuolia kahdessa vaiheessa vuosina 2006 ja 2007. Kuulemisen toinen vaihe sai neljä työmarkkinaosapuolta[6] perustamaan Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun yhteydessä toimivan yhteisen työryhmän, joka tarkastelee direktiivin 96/34/EY liitteenä olevaa puitesopimusta vanhempainlomasta. Heinäkuussa 2008 ne päättivät käynnistää muodolliset neuvottelut vanhempainvapaasta perustamissopimuksen 138 artiklan mukaisesti.

Komissio kuuli joulukuussa 2007 jäsenvaltioita kerätäkseen tietoa kaikenmuotoisiin perhevapaajärjestelyihin liittyvästä lainsäädännöstä ja selvittääkseen, mitä mieltä jäsenvaltiot ovat vaihtoehdoista sen muuttamiseksi.

Miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevä neuvoa-antava komitea[7] antoi 3. heinäkuuta 2008 kirjallisella menettelyllä lausunnon[8] uusien vapaamuotojen käyttöönotosta (isyysvapaa, adoptiovapaa ja omaishoitovapaa). Komissio on lisäksi lähettänyt useille Euroopan tason kansalaisjärjestöille kyselylomakkeen, jolla se halusi kartoittaa järjestöjen näkemyksiä vaihtoehdoista, joilla muutettaisiin ja täydennettäisiin nykyistä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyviä vapaajärjestelyjä koskevaa lainsäädäntöä.

Joulukuussa 2007 komissio tilasi ECORYS Groupilta ulkoisen tutkimuksen niiden vaihtoehtojen kustannuksista ja hyödyistä, joilla pyrittäisiin parantamaan työ-, yksityis- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevia säännöksiä.[9] Kansallisten oikeudellisten tasa-arvoasiantuntijoiden verkosto on laatinut raportin raskauteen, äitiyteen, vanhemmuuteen ja isyyteen liittyvistä oikeuksista jäsenvaltioissa sekä katsauksen joustavia työjärjestelyjä koskeviin kansallisiin toimenpiteisiin.[10]

3. NYKYINEN SÄÄNNÖSTÖ

Perhesyistä pidettävää vapaata ja siihen liittyviä oikeuksia käsitellään kahdessa direktiivissä: vuonna 1992 annetussa direktiivissä 92/85/ETY[11] (jäljempänä ”äitiyslomadirektiivi”) ja vuonna 1996 annetussa direktiivissä 96/34/EY[12] (jäljempänä ”vanhempainlomadirektiivi”). Direktiivien mukaan naisella on oikeus vähintään 14 viikon äitiyslomaan, jolta maksetaan vähintään sairauspäivärahan mukainen korvaus, ja kummallakin vanhemmalla on oikeus kolmen kuukauden palkattomaan vanhempainlomaan, joka monissa jäsenvaltiossa voidaan siirtää toiselle vanhemmalle. Nykysäännöksissä ei vahvisteta adoptiovapaan kestoa tai siihen sovellettavia täsmällisiä edellytyksiä eikä oikeutta isyysvapaaseen tai omaishoitovapaaseen (huollettavan perheenjäsenen hoitoon myönnettävään vapaaseen).

---

6 EAY, BusinessEurope, CEEP ja UEAPME.

7 Komiteaan kuuluu jäsenvaltioiden, tasa-arvoelinten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

8 Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf.

9 Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html.

10 Tarkempia tietoja osoitteessa http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html.

11 Neuvoston direktiivi 92/85/ETY, annettu 19. lokakuuta 1992, toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä (EYVL L 348, 28.11.1992, s. 1).

12 Neuvoston direktiivi 96/34/EY, annettu 3. kesäkuuta 1996, UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta (EYVL L 145, 19.6.1996, s. 4).

Jäsenvaltioiden välillä on selviä eroja siinä, miten ne tukevat työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Äitiysvapaan kesto vaihtelee osapuilleen 14:stä 52:een viikkoon ja sen aikana maksettava korvaus 55 prosentista (enimmäismäärä) 100 prosenttiin (ei enimmäismäärää). Vanhempainvapaata saa kolmesta kuukaudesta kolmeen vuoteen. Mahdollista korvausta maksetaan 15 päivästä kahteen vuoteen. Adoptiovapaata saa kymmenestä päivästä vanhempainvapaan kestoon saakka. Eräissä jäsenvaltioissa ei makseta korvausta, toisissa korvaus vastaa vanhempainvapaalta maksettavaa. Kaikissa jäsenvaltioissa ei myönnetä isyysvapaata. Jos vapaa myönnetään, sen kesto vaihtelee päivästä kymmeneen päivään. Joissakin jäsenvaltioissa osa vanhempainvapaasta on varattu isälle. Eräissä jäsenvaltioissa vapaalta ei makseta lainkaan korvausta, toisissa taas kiinteä summa, joka voi vastata täyttäkin palkkaa. Omaishoitovapaata ei myönnetä kaikissa jäsenvaltioissa. Sen kesto vaihtelee kahdesta kymmeneen päivään, kun hoidettavana on vammainen tai sairas lapsi tai joissain tapauksissa joku muu sukulainen. Eräissä jäsenvaltioissa maksetaan kertakorvaus, joka vastaa sairauspäivärahaa tai jotakin muuta vertailuarvoa.

3. ONGELMAN MÄÄRITTELY

EU:n tasolla tunnustetaan nyt tarve sellaiselle politiikalle, jolla voidaan varmistaa, että naiset ja miehet pystyvät nauttimaan yksityis-, perhe- ja työelämästään suuremmitta uhrauksitta. Tällaisen politiikan avulla voidaan antaa sekä naisille että miehille mahdollisuus tehdä aitoja valintoja näissä asioissa. Se saattaa myös nostaa naisten työllisyysastetta ja laskea heidän työttömyysastettaan. Lisäksi se voi vähentää työmarkkinoitten eriytymistä sukupuolen mukaan ja vähentää sukupuolten palkkaeroja. Siinäkin tapauksessa, että käyttöön on otettu erilaisia joustavia työjärjestelyjä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen tueksi, järjestelyjä hyödyntävät kuitenkin useammin naiset – pikemminkin taloudellisen pakon vuoksi kuin vapaasta tahdostaan.

Vaikka naisten työvoimaosuus on kasvanut, **sukupuolten palkkaero** pysyi vuosina 2003–2007 vakaasti 15 prosentissa ja on vuoden 2000 jälkeen pienentynyt vain yhdellä prosenttiyksiköllä.[13] Palkkaeroa selittävät tietyssä määrin naisten vaikeudet sovittaa yhteen työ- ja yksityiselämänsä velvollisuudet. Yksi tärkeä tekijä, joka vaikuttaa naisten työssäkäyntiin, on lastenhoidon saatavuus. **Lastenhoidon** tarjonta on jäsenvaltioissa riittämätöntä, eikä sitä ole aina sovitettu perheiden tarpeisiin.[14] Vain Tanskassa ja Portugalissa tarjotaan yli 30 prosentille alle kolmivuotiaista yli 30 tuntia järjestettyä lastenhoitoa viikossa. Myös **vanhusten hoito** jää pääosin naisten varaan.

Lasten saaminen vaikuttaa **naisten työssäkäyntiin** voimakkaasti. Niinpä sellaisten naisten työllisyysaste, joilla on huollettavia lapsia, oli vuonna 2007 vain 65,5 prosenttia mutta miesten 91,7 prosenttia, eli ero oli yli 26 prosenttiyksikköä. 20–49-vuotiaiden naisten työllisyysaste laski vuonna 2007 noin 12 prosenttiyksikköä lasten saamisen jälkeen, miesten taas nousi osapuilleen seitsemän prosenttiyksikköä. Perheeseen liittyvien velvollisuuksien vuoksi naiset työskentelevät **osa-aikaisesti** todennäköisemmin kuin miehet. Se heikentää heidän uranäkymiään ja palkkaansa. Lisäksi **työmarkkinoilla esiintyy syrjintää** pienten lasten äitejä (ja isiä) kohtaan, ja **vain harva isä pitää vanhempainvapaata**. Mutta niin kauan kun äidit useammin kuin isät jättäytyvät työelämän ulkopuolelle lapsia saatuaan ja hyödyntävät vanhempainvapaajärjestelyjä, työnantajat pitävät naisia yleisesti vähemmän

---

13 Eurostatin määritelmän mukaan sukupuolten palkkaero mitataan mies- ja naispuolisten palkansaajien keskimääräisen bruttotuntipalkan erona ja ilmaistaan prosentteina miespuolisten palkansaajien keskimääräisestä bruttotuntipalkasta.

14 Ks. tuore raportti *The Provision of Childcare Services*, Platenga/Remery 2008.

sitoutuneina uraansa kuin miehiä eivätkä investoi niin todennäköisesti naisten uramahdollisuuksiin.

4. PERUSSKENAARIO

Ilman EU:n tason toimia nykyisten direktiivien soveltaminen jatkuu ja nykyiset ohjelmat ja tavoitteet säilyvät voimassa. Osassa jäsenvaltioita, ei kuitenkaan kaikissa, olisi yksityiskohtaisia säännöksiä, joilla parannetaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Lissabonin tavoitteita arvioidaan vuonna 2010, ja Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä vahvistetaan uusia ohjeita ja tavoitteita. Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelma päättyy vuonna 2010, mutta Euroopan tason työmarkkinaosapuolten työ jatkuu.

Ero äitien ja isien työvoimaosuudessa pysyy kuitenkin jatkossakin selvänä. Jäsenvaltioiden onkin kasvatettava naisten työvoimaosuutta paitsi yhteiskunnan ikääntymisen vuoksi myös globaalin kilpailukyvyn nimissä. Naiset on siksi saatava laajemmin työelämään. Väestönkehityksen asettama haaste edellyttää lisäksi, että syntyvyys pysyy jäsenvaltioissa tasaisena. Niissä maissa, joissa naisten työllisyysaste on korkea (kuten Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa), myös syntyvyys ylittää selvästi keskiarvon.[15] Näissä jäsenvaltioissa myös työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen tähtäävä politiikka on pitkälti tehokkainta.

5. MAHDOLLISET EU:N TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Tavoitteena on parantaa äitien työllisyysastetta ja vähentää sukupuolten epätasapainoa ja syrjintää. Tähän pyritään parantamalla perhevapaiden käytön edellytyksiä ja tarjoamalla perhevapaan ajalta taloudellista tukea.

Erinäisten vaihtoehtojen tarkastelun jälkeen päädyttiin siihen, ettei toimimatta jättäminen tule kysymykseen. Komissio on näet asettanut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamismahdollisuuksien parantamisen yhdeksi ensisijaiseksi tehtäväksi naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelmassaan, ja tärkeät sidosryhmät ovat vaatineet komissiolta lisätoimia tällä alalla. Ei-lainsäädännöllisiä toimenpiteitä (kuten hyvien toimintamallien vaihtoa ja työmarkkinaosapuolten hankkeita) ja muita toimia, joilla pyritään nostamaan naisten työllisyysastetta, jatketaan joka tapauksessa. EU:n on lisättävä toimiaan, joilla pyritään parantamaan naisten työllisyyttä ja annetaan naisille mahdollisuus hyödyntää koko potentiaaliaan ja osaamistaan. Todelliset ja mieluisimmat työntekomallit poikkeavat edelleen toisistaan selvästi, ja näyttääkin selvältä, että yleisesti ottaen naiset haluaisivat tehdä työtä enemmän. Naisten työvoimaosuuden nostamiseen avautuukin siis paljon mahdollisuuksia.

Edellisen perusteella toimintavaihtoehdot rajattiin seuraaviin: i) ei EU:n tason toimia, ii) hyvien toimintamallien levittäminen, iii) äitiysvapaasääntöjen muuttaminen (direktiivi 92/85/ETY), iv) vanhempainvapaasääntöjen muuttaminen (direktiivi 96/34/EY), v) täsmällisemmät adoptiovapaasäännökset ja vi) kahden uuden vapaan, isyysvapaan ja omaishoitovapaan, käyttöönotto.

---

[15] *Ibid.*, s. 18.

6. VAIHTOEHTOJEN TARKASTELU

Kunkin vaihtoehdon kohdalta arvioitiin, miten se täyttää tavoitteet ja vertautuu suhteessa perusskenaarioon. Vaihtoehto ”ei uusia toimia” ei ratkaisisi kartoitettuja ongelmia. Hyvien toimintamallien levittämisestä puolestaan olisi apua työ- ja perhe-elämän tasapainottamisessa.

Jos äitiysvapaan ajalta maksettava korvaus vastaisi täyttä sitä edeltävää palkkaa ja sen pituutta jatkettaisiin neljällä viikolla, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista tuettaisiin tavalla, jolla on todellista merkitystä ja arvoa. Sama pätee myös säännökseen, jonka myötä äitiysvapaalta palanneella olisi oikeus pyytää joustavaa työaikaa. Tällöin täyttyisivät muut tavoitteet paitsi pyrkimys vähentää perhevapaata pitävien naisten ja miesten palkkaeroa.

Jatkamalla vanhempainvapaan kestoa kuukaudella ja asettamalla korvauksen tasoksi 66 prosenttia edeltävästä palkasta annettaisiin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiselle arvokasta tukea, mikäli molemmat vanhemmat pitäisivät ainakin kuukauden vanhempainvapaan. Vanhempainvapaalta maksettava korvaus kannustaisi isiä pitämään ainakin kuukauden vanhempainvapaan sen sijaan että jättäisivät oikeutensa käyttämättä. Tämäntapaiset järjestelyt ovat osoittautuneet hyvin tehokkaiksi Pohjoismaissa.

Adoptiovapaata koskevien säännösten muuttamista vastaamaan mahdollisimman hyvin vanhempainvapaasäännöksiä pidettiin lupaavana vaihtoehtona samoista syistä kuin vanhempainvapaajärjestelyn muuttamista.

Kymmenpäiväisen isyysloman tarjoamista pidettiin erityisen hyvänä keinona kannustaa isiä pitämään vanhempainvapaata. Eräissä jäsenvaltioissa saatujen kokemusten perusteella isät pitävät perhevapaita vain siinä tapauksessa, että isyyslomalta maksettava korvaus vastaa hyvin heidän palkkaansa. Siksi tässä vaihtoehdossa korvaus olisi vähintään 66 prosenttia palkasta.

Hyvänä pidettiin myös kuukauden mittaisen omaishoitovapaan myöntämistä huollettavana olevan perheenjäsenen (mukaan luettuina yli kahdeksanvuotiaat lapset) hoitamiseen. Se auttaisi naisia (tai miehiä) pysymään työelämässä ja hoitamaan omaistaan.

7. PÄÄTELMÄT

Vaikutustenarviointiraportissa päädyttiin siihen, että yhteisön tason oikeudellisesti sitovat toimenpiteet olisivat paras tapa saavuttaa asetetut tavoitteet. Tekemällä arvioidut muutokset äitiys- ja vanhempainvapaajärjestelyihin ja ottamalla käyttöön uusia tai muita perhevapaamuotoja saataisiin aikaan paketti, josta olisi paljon apua työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa. Kun otetaan huomioon, että työmarkkinaosapuolet aikovat neuvotella vanhempainvapaasta, komission olisi kuitenkin pidättäydyttävä esittämästä vanhempainvapaata koskevia ehdotuksia. Samoin olisi muistettava, että työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa saatetaan käsitellä myös uudenmuotoisia vapaita. Äitiysvapaajärjestelyjä muuttava ehdotus jää tällä perusteella ainoaksi tässä vaiheessa toteuttamiskelpoiseksi toimenpiteeksi.