

2011



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia | 118

Sampo Varjonen

Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus - ja vapaus valita

Perhevapaiden uudistamisen argumentointi
1970-luvulta 2000-luvulle



Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 118

KELAN TUTKIMUSOSASTO | HELSINKI 2011

Sampo Varjonen

Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita

*Perhevapaiden uudistamisen argumentointi 1970-luvulta
2000-luvulle*

Kirjoittaja

Sampo Varjonen, VTM, tutkija
Kelan tutkimusosasto
etunimi.sukunimi@kela.fi

Sarjan julkaisut on hyväksytty
tieteellisessä arvioinnissa.

© Kirjoittaja ja Kelan tutkimusosasto

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

ISBN 978-951-669-868-0 (nid.)
978-951-669-869-7 (pdf)
ISSN 1238-5050

Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy
Tampere 2011

Tiivistelmä

Varjonen S. **Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita.**

Perhevapaiden uudistamisen argumentointi 1970-luvulta 2000-luvulle.

Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 118, 2011. 114 s.

ISBN 978-951-669-868-0 (nid.), ISBN 978-951-669-869-7 (pdf).

Tutkimuksessa tarkastellaan perhevapaista Suomessa käytyä poliittista keskustelua ja sen pitkän aikavälin muutosta. Tutkimuksessa syvennytään 1970-luvun uudistusaaltoon, jolloin isät otettiin mukaan järjestelmään, sekä 2000-lukuun, jolloin isiä on eri keinoin kannustettu vapaiden käyttöön. Tässä yhteydessä selvitetään itse uudistusprosesseja, mutta keskeinen tutkimuskohde ovat päätöksentekoon osallistuneiden toimijoiden perhevapaita koskevien näkemysten argumentointitavat. Tutkimuksen aineisto koostuu mm. valtiopäiväasiakirjoista, työryhmämuistioista, hallitusten ja puolueiden ohjelmista ja työmarkkinajärjestöjen kannanotoista. Aineistoa lähestytään kehysanalyysin sekä argumentaatioteorian menetelmien avulla. Näillä kiinnitetään huomio niihin tekniikoihin, joilla poliittisessa argumentoinnissa on pyritty saamaan esitetyille toimenpiteille mahdollisimman laaja kannatus. 1970-luvulla keskustelu vanhempainlomista oli hyvin polarisoitunutta. Isien hoivaajaroolin kasvattaminen oli osa vasemmiston diskurssia, joka pyrki tasa-arvoon niin kodeissa kuin työmarkkinoillakin. Konservatiivien äidinhoivan diskurssi sitä vastoin piti äitiä luonnostaan parempana hoitajana lapselle ja vaati pitkän äitiysloman jatkeeksi kotihoidon tukea, jota vasemmisto puolestaan vastusti. 2000-luvun pääteemoja ovat olleet vanhemmuuden kustannusten tasaisempi jakaminen sekä isien kannustaminen vapaiden käyttöön. Isien kannustamiseksi on esitetty erilaisia malleja isäkiintiöistä: perusteina ovat olleet muun muassa isä-lapsi-suhde, tasa-arvo sekä Pohjoismaiden positiiviset kokemukset kiintiöistä. Työnantajat ja konservatiivit ovat kuitenkin pitäneet kiintiöitä vanhempien valinnanvapauden rajoittamisena, vaikka ne muuten ovatkin argumentoineet tasa-arvon ja isien kannustamisen puolesta. Isäkiintiöiden kannattajat taas eivät enää 2000-luvulla ole kyseenalaistaneet kotihoidon tukea, joka on pidentänyt naisten katkoja työelämästä ja jolla on suuri merkitys lasten hoidon epätasaiselle jakautumiselle.

Avainsanat: vanhempainvapaa, perhevapaat, kotihoidon tuki, perhepolitiikka, poliittinen päätöksenteko, argumentaatioteoria, kehysanalyysi, diskurssi

Sammandrag

Varjonen S. **Moders vård, delat föräldraskap – och friheten att välja. Argumentation gällande finska föräldraledighetsreformerna från 1970-talet till 2000-talet.** Helsingfors: FPA, Social trygghet och hälsa: undersökningar 118, 2011. 114 s. ISBN 978-951-669-868-0 (hft.), ISBN 978-951-669-869-7 (pdf).

Studien behandlar långfristiga förändringar i den politiska diskussionen om föräldraledighet i Finland. Studien fördjupar sig först i reformerna under 1970-talet, då pappaledighet infördes, och därefter på 2000-talet, då en jämnare fördelning av ledighet mellan föräldrarna har uppmuntrats på olika sätt. Studien kastar ett ljus på själva reformprocesser, men fokus ligger på de sätt hur aktörer, som har deltagit i beslutsprocessen, har argumenterat sina åsikter i frågan. Materialet består i huvudsak av riksdagshandlingar, dokument av olika arbetsgrupper, regeringsprogram och partiprogram, och uttalanden av arbetsmarknadsorganisationer. Som analysmetod har använts ramanalys och argumentationsteori, som båda fokuserar på de tekniker som politiska aktörer använder för att samla stöd för sina förslag. Diskussionen om föräldraledighet var mycket polariserade på 1970-talet. Betoning av faderns roll som vårdgivare var en del av vänsterns diskurs, som syftade till att öka jämställdhet i hemmet och på arbetsmarknaden. Konservativa såg modern som den främsta vårdaren och avkrävde en lång mammaledighet följt av ett hemvårdsstöd, som vänsterpartierna var emot. På 2000-talet har de viktigaste målen varit att fördela kostnader för föräldraledighet mer jämlikt, och uppmuntra pappor att använda ledigheten. Genomförande av pappakvoter har föreslagits på grund av att de skulle hjälpa till att bygga ett starkare band mellan pappa och barn och öka jämställdhet. Arbetsgivare och konservativa har sett kvoterna som en begränsning av föräldrarnas valfrihet, fast de har samtidigt argumenterat för jämställdhet och starkare engagemang av fäderna. Förespråkarna för kvoter å andra sidan har inte längre varit emot hemvårdsstöd, som har förlängt mödrarnas frånvaro från arbetsmarknaden och har ett starkt inflytande på den ojämna fördelningen av omvårdnadsansvar.

Nyckelord: föräldraledighet, familjeledigheter, hemvårdsstöd, familjepolitik, politisk beslutsfattande, argumentationsteori, ramanalys, diskurs

Abstract

Varjonen S. **Mother's care, shared parenthood – and freedom to choose.**

Argumentation in Finnish parental leave reforms from the 1970s to the 2000s.

Helsinki: The Social Insurance Institution of Finland, Studies in social security and health 118, 2011. 114 pp. ISBN 978-951-669-868-0 (print), ISBN 978-951-669-869-7 (pdf).

The study examines long-term changes in the political discussion about parental leave schemes in Finland. The study first explores the reforms during the 1970s, when paternal leave was introduced, and subsequently the 2000s, when a more equal take-up of leave by both parents has been encouraged in several ways. The study sheds a light on the reform processes themselves, but the main focus is on the ways in which the actors taking part in decision-making have argued their opinions on the issue. The data mainly consists of parliamentary documents, documents of different working groups, government and party platforms, and statements made by labour market organizations. The methods applied are frame analysis and argumentation theory, which both focus on the techniques that political actors use to gather support for their proposals. The discussion about parental leaves was very polarized in the 1970s. Emphasizing the father's role as a caregiver was a part of a leftist discourse which aimed to increase equality between men and women at home and in the labour market. Conservatives however saw the mother as the principal caregiver and demanded a long maternal leave to be followed by a child home care allowance, to which the leftist parties were opposed. In the 2000s the main aims have been distributing the costs of parental leaves more equally and encouraging fathers to take up leave. Implementation of father's quotas has been suggested on the grounds that they would help build a stronger bond between father and child and improve equality between men and women. Employers and conservatives have however seen the quotas as limiting parents' freedom of choice, although at the same time they have argued for equality and stronger fatherhood. The proponents of quotas, on the other hand, have no longer been opposed to child home care allowance, which has extended mothers' absence from the labour market and which has a strong influence on the unequal distribution of caregiving responsibilities.

Key words: parental leave, family leaves, child home care allowance, family policy, political decision-making, argumentation theory, frame analysis, discourse

ALKUSANAT

Syksyllä 2009, samoihin aikoihin kuin pohdin sopivaa aihetta poliittisen historian pro gradu -tutkielmalleni, pääministeri Matti Vanhasen II hallitus esitti isäkuukauden pidentämistä kahdella viikolla. Vihreät ja vasemmistoliitto ehdottivat huomattavasti perusteellisempia uudistuksia, ja asia nousi jälleen kerran vahvasti julkiseen keskusteluun. Olin jo jonkin aikaa ihmetellyt, miksi perhevapaiden uudistaminen kävi niin hitaasti, vaikka hoiva-vastuun ja vanhemmuuden kustannusten tasapuolisemmasta jakamisesta näytti vallitsevan kaikki puoluerajat ylittävä yksimielisyys. Tämä retoriikan ja käytännön politiikan välillä ilmenevä ristiriita antoi minulle sysäyksen syventyä gradussani perhevapaista käytyyn keskusteluun. Pääsin kesällä 2010 harjoittelijaksi Kelan tutkimusosastolle Suomen Akatemian rahoittamaan *Back to the basics* -hankkeeseen, jossa keräsin perusturvaan liittyvää aineistoa ja osallistuin yhden artikkelin kirjoittamiseen. Sain tämän jälkeen hienon mahdollisuuden jatkaa työsuhdettani kirjoittamalla graduani, jonka työstämisen aloitin syyskuussa 2010.

Kelan tutkimusosasto on ollut työympäristönä inspiroiva, ja apua on ollut aina tarjolla – mahdollisuus kysyä neuvoa suoraan lähdekirjallisuutena käytettyjen teosten kirjoittajilta lienee etuoikeus, josta harva alani opiskelija on saanut nauttia. Tutkimusosastolta haluan kiittää Mikko Niemelää sekä Olli Kangasta saamastani mahdollisuudesta työskennellä Kelassa, ja Mikolle kuuluu lisäksi erityiskiitos arvokkaista kommentteista ja mentoroinnista. Haluan kiittää myös Anita Haatajaa vinkeistä, kommentteista ja kannustuksesta sekä tutkimusosaston julkaisutoimitusta tutkimuksen saattamisesta julkaisuksi. Suuri kiitos kuuluu myös tasa-arvoasiain neuvottelukunnan osastosihteeri Anne Silfverbergille TANEa koskevan historia-aineiston keräämisestä. Lisäksi kiitän graduni ohjaajaa ja esitarkastajaa professori Pauli Kettusta perusteellisesta työstä sekä keskusteluista, joilla ei ollut aikarajaa. Kiitän myös Eteläsuomalaisten ylioppilaiden säätiötä saamastani opinnäytetyöstipendistä, Saara Vihkoa vertaistuesta ja kielenkääntämisavusta sekä äitiäni Johanna Varjosta kannustuksesta vaikeinakin hetkinä. Lopuksi kiitos avopuolisolleni Siljalle tuesta, luottamuksesta ja ennen kaikkea kärsivällisyydestä.

Helsingissä toukokuussa 2011

Sampo Varjonen

SISÄLTÖ

LYHENTEET	8
1 JOHDANTO	9
1.1 Tutkimusasetelma	10
1.2 Tutkimuksen aineisto ja käsitteet	11
1.3 Lakien valmistelu ja työmarkkinajärjestöt	13
1.3.1 Komiteoista työryhmiin	14
1.3.2 Korporatismista Suomessa	14
1.4 Poliittiset prosessit ja argumentaatio	17
1.4.1 Ideat ja kehysanalyysi	17
1.4.2 Retoriikka ja argumentaatioteoria	21
2 PERHEPOLIITTISET VAPAAT SUOMESSA JA MUISSA Pohjoismaissa	25
2.1 Perhevapaat	25
2.2 Kotihoidon tuki	30
2.3 Perhepoliittiset typologiat	32
2.4 Suomalaisen perhepolitiikan ristiriidat	36
3 VANHEMPAINLOMAKYSYMYS 1970-LUVULLA	39
3.1 Äitiyslomista isyys- ja vanhempainlomiin	39
3.1.1 Äitiysloma pitenee	40
3.1.2 Isyysloma vai vanhempainloma?	43
3.1.3 Asteittäisiä pidennyksiä	45
3.2 Argumentointi uudistusprosesseissa	48
3.2.1 ”Lapsen etu” ja pitkä lomajakso yhteisinä tavoitteina	48
3.2.2 Muuttuvat sukupuoliroolit	54
3.2.3 Talous, työllisyys ja tasa-arvo	59
3.2.4 Yhteenvetoa 1970-luvun diskursseista	62
4 PERHEVAPAAT 2000-LUVULLA	65
4.1 Perhevapaiden uusi uudistusaalto	66
4.1.1 Mitä tehdä isän vapaille?	66
4.1.2 Kustannusten tasaaminen ja taloudelliset kannustimet	70
4.1.3 Uudet kiintiömallit	74
4.2 Argumentointi 2000-luvun uudistuksissa	77
4.2.1 Vanhemmuuden kustannusten tasaaminen	77
4.2.2 Isien kannustaminen vapaiden käyttöön	84
4.2.3 Kotihoito ja äidin rooli	93
4.2.4 Yhteenvetoa 2000-luvun diskursseista	97
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	99
LÄHTEET	104
LIITETAULUKKO	114

LYHENTEET

EK	Elinkeinoelämän keskusliitto
HE	Hallituksen esitys
ILO	International Labour Organization
KA	Keskustelualoite
KD	Kristillisdemokraatit
Kesk.	Suomen Keskusta
KK	Kirjallinen kysymys
KM	Komiteanmietintö
Kok.	Kansallinen Kokoomus
L	Laki
LA	Lakialoite
LKP	Liberaalinen Kansanpuolue
LTK	Liiketyöntantajain Keskusliitto
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PT	Palvelutyöntajat
PTK	Pöytäkirja
RKP	Ruotsalainen kansanpuolue
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKL	Suomen Kristillinen Liitto
SoVM	Sosiaalivaliokunnan mietintö
STTK	Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto (vuodesta 1993 Toimihenkilökeskusjärjestö STTK)
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
TA	Toivomusaloite
TAA	Talousarvioaloite
TANE	Tasa-arvoasiain neuvottelukunta
TT	Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto
TVK	Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen Keskusliitto
TyVL	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
Vas.	Vasemmistoliitto
Vihr.	Vihreä liitto
VNS	Valtioneuvoston selonteko
Vp	Valtiopäivät

1 JOHDANTO

Suomessa on viime vuosina käyty aktiivista keskustelua erilaisista perhevapaista ja pienten lasten hoitojärjestelyistä. Keskustelun taustalla on se tosiasia, että lastenhoito on yhä enimmäkseen äitien vastuulla. Kuten julkisuudessa on usein toistettu, lastenhoidon epätasainen jakautuminen heikentää naisten työmarkkina-asemaa ja palkkatasoa miehiin nähden ja aiheuttaa vanhemmuuden kustannusten painottumista naisvaltaisten alojen työnantajille. Niin julkisessa keskustelussa kuin poliittisessa päätöksenteossakin on vuosien ajan yritetty keksiä keinoja, joilla myös isät saataisiin osallistumaan aktiivisemmin lastensa hoitoon, mutta poliittisten uudistusten toteuttaminen on kestänyt kauan, ja niiden tulokset ovat Suomessa olleet muihin Pohjoismaihin verrattuna melko laihoja. Ihmettely tämän muutoksen hitaudesta on pannut alulle tämän tutkimuksen. Tarkoitukseni onkin auttaa ymmärtämään nykypäivän perhevapaista käytyä keskustelua perhevapaiden historian kautta. Paneudun tässä tutkimuksessa siihen, millä tavoin perhevapaat ja pyrkimys isän roolin muutokseen ovat esiintyneet suomalaisen politiikan asialistoilla pitkällä aikavälillä.

Pienten lasten hoidon järjestämisellä erilaisilla töistä pidettävillä vapailla on pitkä historia. Nykyisten perhevapaiden juuret ulottuvat 1800- ja 1900-lukujen vaihteeseen, jolloin länsimaissa alettiin suojella syntyviä lapsia äidin työssäkäynnin, varsinkin tehdastyön, aiheuttamilta vaaroilta. Ensimmäinen äitiyslomalaki säädettiin Sveitsissä vuonna 1877, ja ensimmäisen maailmansodan loppuun mennessä lähes kaikissa länsimaissa oli säädetty vastaavat lait. Monissa tapauksissa lait kuitenkin koskivat vain tiettyjä ammattiryhmiä ja synnytysvapaat olivat palkattomia ja pakollisia. Suomessa ensimmäinen palkatonta äitiyslomaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan melko myöhään, vuonna 1917. Myös äitiyden rahallinen tukeminen kehittyi hitaasti: Ruotsi alkoi maksaa vähävaraisille äideille ansionmenetykskorvausta vuonna 1931, ja Suomessa otettiin puolestaan vuonna 1937 käyttöön äitiysavustus, jota jaettiin aluksi vain pienituloisille joko rahana tai äitiyspakkauksena. Sekä Ruotsi että Suomi olivat tässä vaiheessa muita länsimaita selvästi jäljessä äitiyslomien kehittämisessä.¹

Perhevapaita alettiin sodan jälkeen kehittää Pohjoismaissa tiiviimmin Ruotsin ollessa edelläkävijä. 1950- ja 1960-lukujen aikana äitiyslomia pidennettiin ja kertakorvauksista siirryttiin ansiosidonnaisiin päivärahoihin.² 1960-luvun aikana alettiin myös keskustella lasten isien osallistumisesta lasten hoitoon. Järjestelmän kehittämistä vaativat etenkin naisasia- ja tasa-arvoliikkeet, joiden tavoitteena oli löytää ratkaisu naisten kaksoisroolin ongelmaan työntekijänä ja lastenhoitajana: naisten työssäkäynnin yleistyessä ja syntyvyyden vähetessä oli siis löydettävä keinoja, jotka mahdollistaisivat perheen perustamisen äidin työuraa pysyvästi pysäyttämättä. Yhtenä ratkaisuna perhevapaajärjestelmät laajennettiin 1970- ja 1980-luvuilla koskemaan tavalla tai toisella myös lasten isiä kaikissa Pohjoismaissa Islantia lukuun ottamat-

1 Hiilamo 2006, 113–117.

2 Hiilamo 2006, 117.

ta.³ Kun isät eivät käyttäneet mahdollisuuksiaan perhevapaisiin toivotulla tavalla, Norja ja Ruotsi kehittivät 1990-luvulla lisäkannustimiksi isien omat lomakiintiöt, ja Tanska ja Islanti seurasivat perässä. Suomen järjestelmän kehitys sen sijaan pysähtyi 1970-luvun nopean laajentumisvaiheen jälkeen lähes täysin, minkä sijasta Suomi alkoi panostaa lasten kotihoitoon. Isien rooli nousi uudelleen keskusteluun 1990-luvun lopulla muiden Pohjoismaiden siirtyessä kiintiömalleihin, ja vuodesta 2003 alkaen isät, jotka pitivät vanhempainvapaasta viimeiset 12 arkipäivää, saivatkin oikeuden 12 ylimääräiseen vapaapäivään.⁴ Isien vanhempainvapaiden käyttö on ollut Suomessa kuitenkin edelleen vähäistä, ja suomalaiset äidit hoitavatkin lapsiaan kotona kokopäiväisesti enemmän ja pidempään kuin muissa Pohjoismaissa.⁵ Isäkiintiöiden sijaan Suomessa on 2000-luvun aikana yhä kiivaammin etsitty keinoja, joilla vanhemmat saataisiin jakamaan vastuuta perheestä omasta tahdostaan.

1.1 Tutkimusasetelma

Tarkastelen tässä tutkimuksessa Suomen perhevapaalainsäädännöstä 1970- ja 2000-luvuilla käytyä keskustelua. Kiinnostukseni kohteena ovat ennen kaikkea vanhempien roolit ja pyrkimys niiden muuttamiseen lainsäädännön avulla. Selvitän tässä yhteydessä itse uudistusprosesseja ja niiden etenemistä, mutta keskeinen tutkimuskohde on se, millä tavoin päätöksentekoon osallistuneet toimijat ovat perustelleet – tai vastustaneet – ehdotettuja toimenpiteitä. Tarkoitan näillä toimijoilla sekä puolueita että työmarkkinajärjestöjä, joilla on ollut mahdollisuus käyttää suoraan valtaa päätöksenteossa, sekä vuonna 1972 valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettua tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa (TANE). TANE ei käytä valtaa puolueiden tai etujärjestöjen tavoin, mutta se on perustamisestaan asti ollut tasa-arvo- ja perhepolitiikassa keskeinen keskustelija ja aloitteentekijä.

En pyri niinkään itse päätöksenteon alkulähteille enkä selvittämään, minkä tahon ansioksi tai syyksi toteutuneet tai toteutumatta jääneet tapahtumat voidaan lukea. Myös eduskunnassa käyty keskustelu on ensisijaisesti pragmaattista ja strategista toimintaa⁶, ja siellä pidetyt puheenvuorot ovat vain yksi, joskin näkyvä, osa päätöksentekoprosesseja. Päätöksenteko ja sen valmistelu on 2000-luvullakin kuitenkin vain osittain julkista, ja saatavilla olevan tiedon perusteella voi esittää vain arveluja toimijoiden argumenttien takana vaikuttavista todellisista motiiveista. Tarkoitukseni onkin ensisijaisesti tutkia sitä, miten puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen edustajat, joilla on omat intressinsä perhepolitiikassa sekä mahdollisuudet käyttää valtaa poliittisessa päätöksenteossa, ovat puhuneet näistä asioista julkisuudessa. Pyrin siis selvittämään, minkälaisia kantoja eri toimijoilla on ollut, millaisia argumentteja ne

3 Haataja 2004a, 25–28.

4 Haataja 2004a, 34–36.

5 Haataja 2004b, 180.

6 Ks. Wiberg ja Koura 1996.

ovat kantojensa tueksi kehittäneet, ja ennen kaikkea, miten tämä argumentointi on muuttunut pitkällä aikavälillä.

Vaikka juuri esimerkiksi eduskunnan työ keskittyy sanalliseen vaikuttamiseen ja toimijoiden omien kantojen puolustamiseen, poliittisessa argumentoinnissa ei ole kyse pelkästään kuulijoiden vakuuttamisesta. Retoriikassa käytetyillä käsitteillä annetaan asioille merkityksiä ja asetetaan rajoja poliittiselle diskurssille – kielellinen väittely onkin lopulta kamppailua vallasta eli siitä, kuka määrittelee, mistä puhutaan ja miten.⁷ Tämän tutkimuksen aihepiirissä argumentointi on siis keino, jonka avulla muodostetaan yhteiskuntaan käsityksiä esimerkiksi sukupuolirooleista tai siitä, mikä on lopulta parasta lapselle.

Tutkimus jakautuu kahteen osaan: ensimmäisessä tarkastelen 1970-luvun uudistus-aaltoa, jossa isät otettiin mukaan järjestelmään, ja jälkimmäisessä tutkin 1970-luvun analyysin tulosten valossa 2000-lukua, jonka aikana isien roolia on jälleen pyritty erilaisin keinoin lisäämään. Rajaan siis näiden ajanjaksojen väliin jäävän ajan tarkemman analyysin ulkopuolelle. Perhevapaajärjestelmään toki tehtiin 1980- ja 1990-lukujenkin aikana pienehköjä muutoksia, mutta isille kohdennettujen vapaiden kehityksessä alku- ja loppupäät erottuvat selvästi kiihkeämpinä uudistusten ajanjaksoina. Analyysin rajaaminen vuosille 1970–1982 ja 1998–2009 mahdollistaa myös aiheesta käydyn keskustelun pitkän aikavälin muutosten ja pysyvyyden arvioinnin. Kiinnostavan kysymyksenasettelusta tekee se, että perhevapaiden uudistamistarpeet ovat nähdäkseni olleet molempina tutkittavina ajanjaksoina pitkälti samanlaiset. Kyseessä on pohjimmiltaan ollut tarve parantaa kansalaisten mahdollisuuksia yhdistää työ- ja perhe-elämä, mikä on väistämättä johtanut kysymykseen siitä, kenelle lasten hoitaminen kuuluu. Keskityn tässä työssä niihin perhevapaalainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, joilla on pyritty vaikuttamaan tähän roolijaon kysymykseen kodeissa ja työmarkkinoilla. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät sellaiset aika ajoin esillä olleet teemat kuin vähimmäispäivärahan taso sekä monikko-, adoptio- ja sateenkaariperheiden asema, joiden kohdalla kyse on ollut ennemminkin kansalaisten oikeuksista yleensä kuin sukupuolten oikeuksista ja velvollisuuksista erityisesti. Aikarajaus päättyy vuoden 2009 loppuun, jolloin perhevapaajärjestelmään tehtiin viimeisimmät muutokset.

1.2 Tutkimuksen aineisto ja käsitteet

Tutkimuksen aineisto on varsin monenkirjava. Puolueiden argumentointiin olen perehtynyt ensinnäkin tutkimalla perhevapaita koskevia valtiopäiväasiakirjoja vuosilta 1970–1982 ja 1998–2009: näihin sisältyvät mm. hallitusten esitykset, valtioneuvoston selonteot, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, eduskuntapöytäkirjat ja erilaiset aloitteet. Lisäksi olen saanut lisävalaistusta puolueiden kantoihin internetin Pohtivatietovarannosta löytyvistä eduskuntapuolueiden poliittisista ohjelmista. Erityisesti 1970- ja 2000-luvun poliittisten uudistusprosessien selvityksessä olen käyttänyt tut-

7 Paavonen ja Kangas 2006, 203–204.

kimuskirjallisuuden lisäksi lähdeaineistona komiteoiden ja työryhmien mietintöjä ja muutamassa tapauksessa myös arkistoitua materiaalia niiden työskentelystä, jos sellaista on ollut saatavilla. Lisäksi olen käyttänyt aineistossa tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANEn) lausuntoja ja kannanottoja, jotka olen saanut 1970-luvun osalta TANEn omasta arkistosta ja 2000-luvun osalta sen internet-sivuilta.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen 1970-luvun aineiston kerääminen osoittautui haasteelliseksi. Perhepolitiikka on ollut vain pieni osa niiden valtavaa toimintakenttää, minkä seurauksena tätä teemaa koskevien asiakirjojen etsiminen niiden arkistoista ei ollut tutkimusekonomisesti kovinkaan tarkoituksenmukaista. Lisäksi varsin merkittävä osa Suomen Työnantajain Keskusliiton (STK) arkistomateriaalista Suomen Elinkeinoelämän Keskusarkistossa Mikkelissä on toistaiseksi luetteloiduttu, varsinkin oman tutkimukseni kannalta kriittisiltä vuosilta. Näistä syistä olen 1970-luvun osalta perehtynyt työmarkkinajärjestöjen argumentointiin pelkästään komitea-asiakirjojen sekä järjestöjen omien, viikoittain ilmestyneiden lehtien perusteella, joista kuitenkin saa jo melko hyvän kuvan niiden julkisuuteen tuomista perhepoliittisista kannoista. 2000-luvun osalta olen käyttänyt aineistona työmarkkinakeskusjärjestöjen sähköisistä arkistoista löytyvää materiaalia, joka koostuu pääasiassa lehdistötiedotteista. Myös 2000-luvun osalta olen tutustunut järjestöjen lehtiin, mutta harventuneen ilmestymistiheydensä vuoksi ne eivät tuoneet tiedotteiden rinnalle paljoakaan uutta. Saadakseni paremman kuvan perhevapaista käydyn keskustelun kokonaisuudesta olen tutustunut myös molemmilta ajanjaksoilta Helsingin Sanomissa esiintyneisiin perhevapaita koskeviin artikkeleihin. 1970-luvun osalta tein valikoivan katsauksen niihin ajankohtiin, jolloin järjestelmää uudistettiin, mutta lehtikirjoittelu oli pääosin uutisoivaa eikä tuonut valtiopäiväasiakirjojen rinnalle juurikaan uutta tietoa. Sen sijaan 2000-luvulla varsinkin kolmikantatyöryhmien työn etenemisestä on kirjoitettu ahkerasti ja myös työmarkkinajärjestöt ovat ottaneet asioihin kantaa lehden palstoilla.

Suomen perhevapaalainsäädännön käsitteistö on muodostunut vuosikymmeniä kestäneen kehittämisen myötä melko monimutkaiseksi. Kuten Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä yleisemminkin, myös perhepolitiikan osa-alueella erilaisia vapaita ja niiden ajalta maksettavia etuuksia onkin lukuisia. Käyn seuraavassa lyhyesti läpi tämän tutkimuksen kannalta oleellisen käsitteistön.

Vanhempien pienten lasten hoitoon tarkoitetut vapaat on säädetty työsopimuslaissa. *Äitiysvapaa* tarkoittaa lapsen syntymän yhteydessä äidille korvamerkittyä vapaajaksoa, kun taas *vanhempainvapaan* aikana kumpi tahansa (mutta vain toinen) vanhemmista voi hoitaa lasta. *Isyysvapaa* on puolestaan vapaajakso, jonka isä voi pitää äitiys- tai vanhempainvapaan aikana niin, että vanhemmat ovat yhtä aikaa vapaalla. *Isäkuukausi* on Suomessa vuoden 2003 alusta käyttöön otettu vapaa, jossa vanhempainvapaasta viimeiset kaksi viikkoa käyttänyt isä saa kahden viikon (vuodesta 2010 alkaen neljän viikon) bonusvapaan. Erotuksena Suomen isäkuukaudesta Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa on käytössä *isäkiintiö*, joka tarkoittaa isälle kokonaan korvamerkittyä itsenäistä vapaajaksoa. Kela maksaa äitiys-, isyys- ja vanhempainvapailta sekä isäkuukaudelta ansiosidonnaista päivärahaa, jonka korvaustaso on määritelty

sairausvakuutuslaissa. Joillakin aloilla ainakin osa perhevapaista voi olla määritelty työehtosopimuksessa palkallisiksi, jolloin Kelan maksama päiväraha maksetaan vanhemman työnantajalle.

Näiden vapaiden yhteydessä käytetyt nimitykset ”loma” ja ”vapaa” merkitsevät käytännössä samaa asiaa: 1970-luvulla puhuttiin äitiys-, isyys- ja vanhempainlomista ja 2000-luvulla puolestaan vapaista. Työsopimuslaissa termit muuttuivat vuonna 1998, jolloin lakia muutettiin Euroopan yhteisön säännöksiä paremmin vastaavaksi⁸. Koska nämä termit toistuvat käyttämissäni esimerkeissä ja sitaateissa, selkeyden vuoksi käytän niitä myös itse, eli 1970-lukua käsitellessäni puhun lomista ja 2000-lukua käsitellessäni vapaista.

Näiden pienten lasten hoitoon tarkoitettujen vapaiden ohella käsittelen tässä tutkimuksessa myös *äidinpalkkaa* ja sen seuraajaa *kotihoidon tukea*: tätä tukea on vuodesta 1985 alkaen maksettu vanhemmalle, joka jää vanhempainvapaan jälkeen *hoitovapaalle* hoitamaan lastaan kotona kunnallisen päivähoidon sijaan. Hoitovapaa voi pisimmillään kestää siihen saakka, kunnes perheen nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. *Osittainen hoitovapaa* tarkoittaa työajan lyhentämistä lapsen hoitamista varten, mitä varten Kelasta voi nostaa osittaista hoitorahaa lapsen toisen lukuvuoden loppuun saakka. Alle 10-vuotiaan lapsen sairastuessa jommallakummalla vanhemmalla on myös oikeus jäädä töistä *tilapäiselle hoitovapaalle*, joka on työehtosopimuksista riippuen joillakin aloilla palkallista vapaata.

Työsopimuslaissa *perhevapaiden* käsitteeseen kuuluu äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan lisäksi hoitovapaa, osittainen hoitovapaa ja tilapäinen hoitovapaa. Käytän kuitenkin tässä tutkimuksessa termejä *perhevapaat* ja *perhevapaajärjestelmä* kuvaamaan kokonaisuutta, joka käsittää pelkästään äitiys- isyys- ja vanhempainvapaat sekä isäkuukauden ja isäkiintiöt. Syy on ennen kaikkea se, että näille pienten lasten hoitoon tarkoitetuille vapaille, jotka ovat tutkimukseni keskiössä, ei ole selkeää kattokäsitettä. Useissa yhteyksissä niistä on puhuttu yksinkertaisesti vanhempainvapaina, mutta tällöin vaarana on termin sekoittaminen äitiysvapaan jälkeen pidettävään vanhempainvapaajaksoon. Julkisessa keskustelussa onkin jossain määrin vakiintunut tapa puhua erikseen perhevapaista ja kotihoidon tuesta. Myös poliittisessa keskustelussa sekä lakien valmistelussa on 2000-luvulla puhuttu usein perhevapaiden uudistamisesta, kun kohteena ovat olleet nimenomaan isän vapaat ja vanhempainvapaat.

1.3 Lakien valmistelu ja työmarkkinajärjestöt

Koska tutkimus kattaa kokonaisuudessaan neljän vuosikymmenen ajanjakson, on syytä huomioida tällä aikavälillä tapahtuneet muutokset lakien valmisteluprosesseissa. Samalla on muistettava, ettei lainsäädännön uudistaminen ole ainoastaan

8 HE 37/1998 vp; L 357/1998.

poliitikkojen ja virkamiesten käsissä, vaan erilaisilla etujärjestöillä on pitkä historia vaikuttajina varsinkin työmarkkina- ja sosiaalipoliittisten uudistusten takana.

1.3.1 *Komiteoista työryhmiin*

1970-luvun alun tyypillisimpiä valmisteluelimä olivat tilapäiset komiteat, joiden tehtäviin kuului tavallisesti jonkin asiakokonaisuuden tutkiminen tai toimenpide-ehdotusten tekeminen. Tilapäisiin komiteoihin luetaan sekä komiteat että toimikunnat; komiteat ovat valtioneuvoston ja toimikunnat ministeriöiden asettamia. Tilapäisten komiteoiden määrä alkoi 1970-luvun alun jälkeen kuitenkin vähentyä, ja 2000-luvulle tultaessa niitä asetettiin vuosittain enää kymmenkunta. Samalla työryhmien käyttö on puolestaan yleistynyt. Työryhmien asettaminen kuuluu yksittäisen ministerin toimivaltaan, ja niiden työskentely on muutenkin komiteoita vähemmän säädeltyä. Työryhmien vuosittaisen määrän kasvu alkoi jo 1970-luvulla ja vakiintui 1980-luvun jälkipuoliskolla kolmensadan ja neljänsadan välille. Vuodesta 1989 alkaen valmistelun apuna on alettu käyttää myös selvityshenkilöitä, joita voivat asettaa sekä valtioneuvosto että ministeriöt: selvityshenkilöiden käytön etuna on ollut heidän työskentelynsä nopeus sekä ehdotusten selväpiirteisyys komiteoiden ja työryhmien kompromisseihin verrattuna. Komiteoiden vaihtumiselle työryhmiksi ja selvityshenkilöiksi on useita syitä, mutta todennäköisesti tärkeimpänä on ollut työryhmien nopeus ja joustavuus verrattuna komiteoihin, joiden asettaminen ja työskentely on ollut hallinnollisesti hitaampaa ja hankalampaa sekä usein myös kalliimpaa. Tarve nopeampaan lakien valmisteluun kasvoi erityisesti EU-jäsenyyden myötä, ja työryhmien ja selvityshenkilöiden on katsottu soveltuvan tähän paremmin. Toinen merkittävä tekijä on ollut ministeriöiden aseman vahvistuminen, sillä työryhmien organisointi ja ohjaus tapahtuu yksittäisen ministeriön alaisuudessa, toisten ministerien vaikutusvallan ulottumattomissa.⁹

Perhevapaiden uudistamisessa hallinnollisen valmistelun muutos näkyi selvästi. 1970-luvulla vanhempainlomajärjestelmän uudistamiseen otettiin kantaa kahdessa eri komiteassa, mutta 2000-luvulla valmistelu on tehty vuoden 1998 isätoimikuntaa lukuun ottamatta poikkeuksetta työryhmissä. Molempia ajanjaksoja kuitenkin yhdistää työmarkkinajärjestöjen suuri rooli uudistusten valmistelussa.

1.3.2 *Korporatismista Suomessa*

Suomessa harjoitettiin vuodesta 1968 vuoteen 2008 kolmikantaan perustuvaa tulopoliittikkaa, jossa neuvotteluosapuolia olivat työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjestöt sekä hallitus. Työmarkkinaosapuolet olivat sopineet keskenään työehtosopimusten raameista jo vuodesta 1945 alkaen, ensin valtion johdolla ja sitten valtiosta erillään. 1960-luvulla länsimaissa oli jo yleinen käytäntö, että hallitukset tekivät eturyhmien

⁹ Puoskari 2001, 24–40.

kanssa yhteistyötä talouden tasapainottamiseksi.¹⁰ Ensimmäisen tulopoliittisen kokonaisratkaisun solmimista vuonna 1968 edelsikin useiden vuosien valmistelu, ja työehtosopimuksista oli neuvoteltu osapuolten kesken jo pitkään. Timo Kyntäjä onkin kuvannut tulopolitiikan syntyä Suomessa solmukohdaksi, jonka taustalla vaikuttaneet yhteiskunnalliset kehityskulut ulottuivat vuosikymmenten taa.¹¹

Tapani Paavonen on määritellyt tulopolitiikan politiikaksi, jossa ”tulonjakoon vaikuttavat kysymykset kootaan yhdellä kertaa ratkaistavaksi, kaikkia tulonsaajaryhmiä koskevaksi kompromissiksi”.¹² Juho Saaren mukaan mallin kestävyydelle on kaksi tärkeää syytä. Ensinnäkin työnantajat alkoivat vuoden 1968 sopimuksen mukaan periä ammattiliittojen jäsenmaksut suoraan työntekijöiden palkasta ja työntekijät saattoivat vähentää ne verotuksessa, mikä johti ammattiliittojen jäsenmäärien voimakkaaseen kasvuun. Toiseksi keskitetyt päätökset osoittautuivat työnantajille tehokkaaksi keinoksi kompensoida niitä menetyksiä, jotka aiheutuivat Suomen inflaatio–devalvaatio-sykleihin perustuvasta talousmallista.¹³ Vuodesta 1968 alkaen tulopoliittiset sopimukset solmittiin aluksi yleensä vuodeksi ja sitten kahdeksi vuodeksi kerrallaan, ja valtiovalta oli neuvotteluissa vahvasti mukana.¹⁴

Työntekijäpuolella vahvin keskusjärjestö on koko tulopolitiikan aikana ollut Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK), jonka jäsenmäärä nousi vuonna 1979 yli miljoonan. 1970-luvulla toiseksi suurin palkansaajien keskusjärjestö oli Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto (TVK), joka meni konkurssiin vuonna 1993. Konkurssin jälkeen toiseksi suurimmaksi keskusjärjestöksi nousi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK. Korkeasti koulutettujen ammattiliitot ovat puolestaan järjestäytyneet keskusjärjestö Akavaan. Suomen palkansaajien järjestäytymisaste lähti voimakkaaseen nousuun tulopolitiikkaan siirtymisen myötä 1960-luvun lopulla ja nousu jatkui aina 1990-luvun alkuun saakka, jolloin työssä olevista järjestäytyneitä oli 72 prosenttia. Timo Kauppisen mukaan korkean järjestäytymisasteen syitä olivat ennen kaikkea Suomen neuvottelujärjestelmän korporatistisuuden kattavuus ja sopimusten laaja-alaisuus sekä hallituksen ja työnantajien myönteinen asenne työntekijöiden järjestöjä kohtaan järjestelmän alkuvaiheessa.¹⁵ 1990-luvun laman jälkeisenä aikana enää Akava on pystynyt kasvattamaan jäsenmääriään SAK:n jäsenmäärän jopa hieman laskiessa, mutta vuonna 2004 järjestäytyneenä oli yhä noin 70 prosenttia palkansaajista.¹⁶

Työnantajapuolella keskusjärjestökenttä on ollut monimutkaisempi. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät työnantajajärjestöt olivat 1970-luvulla Suomen

10 Paavonen ja Kangas 2006, 111–117.

11 Kyntäjä 1993, 65.

12 Paavonen ja Kangas 2006, 117.

13 Saari 2001, 98.

14 Paavonen ja Kangas 2006, 119–120.

15 Kauppinen 1992, 96–112.

16 Mansner 2007, 177.

Työnantajain Keskusliitto (STK) ja Liiketyönantajain Keskusliitto (LTK). STK yhdistyi vuonna 1993 Teollisuuden Keskusliiton kanssa Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitoksi (TT), ja LTK muutti vuonna 1995 nimekseen Palvelutyönantajat (PT). Nämä kaksi keskusjärjestöä muodostivat puolestaan vuonna 2005 Elinkeinoelämän keskusliiton (EK).¹⁷ Työntekijä- ja työnantajajärjestöjen lisäksi järjestökentällä merkittävä tekijä on ollut Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK). Myös työnantajien vaikutusvalta kasvoi tulopolitiikan myötä, ja vuonna 1975 STK:n ja LTK:n jäsenyrytykset työllistivät lähes puolet koko maan työntekijöistä.¹⁸

Tulopoliittinen järjestelmä toimi aina 1990-luvulle asti pääasiassa niin, että palkansaajajärjestöt laativat esityslistan vaatimuksistaan ja työnantajien roolina oli löytää kompromissi, jonka tueksi hallitus puolestaan tarjosi jonkinlaista kompensatiota. Vuonna 1991 järjestys muuttui niin, että työnantajat esittivät listan työehtojen heikennyksistä kilpailukyvyn parantamiseksi, ja kompromissin löytäminen jäi palkansaajien tehtäväksi.¹⁹ Rakenteeltaan useimmat sopimukset olivat kaksiosaisia: niihin kuului varsinainen sopimusosa, joka koski palkkojen nousun ja inflaation hillitsemistoimia, sekä erillinen sosiaalipaketti, jossa sovittiin erilaisista sosiaalipoliittisista toimenpiteistä.²⁰ Sosiaalipaketeilla oli tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa esitetyllä sopimuksella ei ollut riittävää parlamentaarista kannatusta. Saari onkin kuvannut sosiaalipaketteja ”varoventtiiliksi”, jolla tulopoliittiset sopimukset saatiin hyväksytyä silloin, kun kompromissia ei muuten välttämättä olisi saatu aikaiseksi. Sosiaalipaketit toimivat myös tietynlaisena porkkanana neuvotteluosapuolille: työntekijöille saatettiin esimerkiksi tarjota sosiaalipoliittisia uudistuksia vastineeksi siitä, että näiden palkkavaatimukset pysyisivät maltillisina.²¹ Työnantajien näkökulmasta sosiaalipaketeilla saatettiin ikään kuin ostaa yhteiskuntarauhaa ja säädellä ristiriitoja ja ehkäistä samalla kommunistien vaikutusvallan kasvua.²² 1970- ja 1980-lukujen aikana sosiaalipakettien uudistukset ulottuivat laajalle sosiaalipolitiikan alalle, koskien mm. palkka-, eläke-, työttömyys- ja sairausturvaa, asumistukea, lapsilisää, äitiysrahaa ja vanhempainlomaa.²³

Tulopolitiikalla on siis ollut ratkaiseva merkitys myös sosiaalipolitiikan saralla. Vaikka jotkut työmarkkinajärjestöt ovatkin toisinaan jättäytyneet tupo-sopimusten ulkopuolelle, on sopimuksissa päätetty sosiaalilainsäädäntö kuitenkin ulottunut kaikkiin työnantajiin ja työntekijöihin.²⁴ Työmarkkinajärjestöt ovat olleet aktiivisia myös perhevapaista päätettäessä. 1970-luvulla tehdyt uudistukset, joissa äitiyslomaa

17 Mansner 2007, 72.

18 Lammi-Taskula ja Takala 2009, 90.

19 Kauppinen 1992, 61.

20 Kyntäjä 1993, 133–134.

21 Saari 2001, 101–104.

22 Pietiäinen 1995, 311.

23 Kauppinen 1992, 141–142.

24 Kyntäjä 1993, 134–135.

asteittain pidennettiin ja isät saivat oman lomansa lapsen syntymään yhteyteen, olivat järjestään tupo-sopimusten tuloksia. Myös 2000-luvun uudistuksia valmistelleiden työryhmien perustamisesta on usein alun perin sovittu tupo-sopimuksissa.²⁵

Työmarkkinajärjestöjen valta ei kuitenkaan rajoitu pelkästään tupo-sopimusten piiriin, vaan järjestöt ovat perinteisesti olleet mukana myös itse hallintokoneistossa ja erityisesti lakeja valmistelleissa komiteoissa ja työryhmissä.²⁶ Tällainen etujärjestöjen valmisteluvalta on toteutunut myös perhepoliittisessa päätöksenteossa. 1970-luvulla etujärjestöillä oli edustajansa vanhempainlomaa suunnitelleessa äitiysloma- ja äitiysrahoitusjärjestelmän kehittämistoimikunnassa, ja 2000-luvulla valmistelun painopisteen siirryttyä komiteoista työryhmiin keskusjärjestöjen osallistuminen on ollut yhä voimakasta. Lähes kaikki 2000-luvun uudistukset ovatkin syntyneet tällaisten kolmikantaisten työryhmien kompromissien tuloksina. Työmarkkinakeskusjärjestöjen vaikutusvalta lakien valmisteluun siis jatkuu toki edelleen, vaikka tulopoliitiikan aikakausi toistaiseksi päättyikin vuonna 2008.

1.4 Poliittiset prosessit ja argumentaatio

Lähestyn tässä tutkimuksessa aineistoani kehysanalyysin sekä argumentaatioteorian menetelmien avulla. Luon tässä alaluvussa lyhyen katsauksen ideoiden vaikutukseen sosiaalipoliittisten muutosten prosesseissa ja sitä kautta retorisiin keinoihin, joilla poliittiset toimijat voivat pyrkiä vaikuttamaan yleisöön.

1.4.1 Ideat ja kehysanalyysi

Hyvinvointivaltion tutkimuksessa on sosiaalipoliittisia muutoksia tarkasteltaessa perinteisesti korostettu rakenteiden, luokkaintressien ja instituutioiden merkitystä. 2000-luvun puolella näiden rinnalle on kuitenkin nostettu neljänneksi tekijäksi mentaaliset mallit eli maailmankuvat ja ideat. Ideoiden analyysi korostaa sitä, ettei sosiaalipoliittinen päätöksenteko ole pelkästään eri toimijoiden omaan etuun perustuvaa rationaalista suunnittelua, vaan toimien takana vaikuttavat toimijoiden perustavanlaatuiset käsitykset todellisuudesta, arvoista ja oikeudenmukaisuudesta. Ideoiden merkitys korostuu silloin, kun tehtäville päätöksille ei ole olemassa luotettavia tieteellisiä perusteita ja vaihtoehtoja joudutaan punnitsemaan muilla, esimerkiksi arvopohjaisilla perusteilla.²⁷

Juho Saari ja Johannes Kananen erittelevät kolme näkökulmaa, joiden kannalta sosiaalipoliittisia ideoita voidaan tarkastella: paradigmat, agendat ja kehukset. *Para-*

25 Lammi-Taskula ja Takala 2009, 93–97.

26 Puoskari 2001, 16.

27 Saari ja Kananen 2009, 13–16.

digmat ovat laaja-alaisia ideoita siitä, millä tavoin koko yhteiskuntaa ja sen sosiaali-politiittista järjestelmää tulisi kehittää. Peter Hall on nähnyt politiikkaparadigman käsitteessä kolme ulottuvuutta: kognitiivinen ulottuvuus määrittelee poliittiset ongelmat, normatiivinen ulottuvuus heijastaa niiden taustalla olevaa käsitystä arvoista ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, ja nämä kaksi yhdistyvät toiminnallisessa ulottuvuudessa, jossa määritellään toimenpiteet ongelmien ratkaisemiseksi.²⁸ Kognitiivinen paradigma on siis ikään kuin toimijan tai päätöksentekijän ideoiden viitekehys tai teoreettinen näkemys yhteiskunnassa vallitsevista poliittisista, taloudellisista ja sosiaalisista syy-seuraussuhteista, joka otetaan itsestään annettuna ja joka siten vaikuttaa huomaamattakin päätösten taustalla. Esimerkiksi Gösta Esping-Andersenin hyvinvointivaltioiden jaottelussa pohjoismaisen perhemallin paradigma korostaa äidin työllistymistä ja lasten päivähoitoa, kun taas eteläeurooppalainen perhepolitiikan paradigma olettaa, että äiti hoitaa lasta perhepiirissä. Tämä paradigma myös määrää käytännössä toteutettavan perhepolitiikan suuntaa. Paradigman normatiivinen ulottuvuus puolestaan perustuu paradigmassa itsestään selvinä pidettyihin arvoihin ja asenteisiin, kuten esimerkiksi näkemykseen siitä, että perhepiiri on myös lapselle paras mahdollinen ympäristö. Yhdessä kognitiivinen ja normatiivinen ulottuvuus rajoittavat päätöksentekijöiden käytännön mahdollisuuksia tai ylipäätään halukkuutta muuttaa vallitsevaa politiikkaa.²⁹

Agendojen asettamisessa on kyse siitä, miten erilaiset ongelmat tai aiheet nousevat politiikan asialistalle. Perinteisesti agendojen asettamisen on nähty olevan seurausta eri intressiryhmien rationaalisesta omien etujensa ajamisesta, mutta Saaren ja Kananen mukaan kyse on myös ideoista, joista jotkut vetoavat neuvottelijoihin enemmän kuin toiset. Eri asioiden agendalla oleminen saattaa vaihdella pitkällä aikavälillä voimakkaasti – esimerkiksi sukupuolten tasa-arvo voi yhteen aikaan olla vahvasti esillä ja sitten vastaavasti jäädä pois keskustelusta pitkäksi ajaksi.³⁰

John W. Kingdon on hahmottanut agendojen asettamisen kolmen rinnakkaisen prosessin vuorovaikutuksena. Nämä prosessit ovat ongelmien tunnistaminen, toimenpide-ehdotusten eli ratkaisujen kehittäminen sekä varsinainen käytännön politiikka. Ongelmien tunnistamisen prosessissa määritellään ensinnäkin se, mitä asioita ylipäätään halutaan muuttaa. Ongelmilla voi olla useita eri tasoja: Kingdon nostaa esimerkiksi ylemmän tason ongelmasta terveydenhuollon kalleuden, jonka alemman tason ongelmiksi voidaan hahmottaa esimerkiksi sen hinta valtiolle tai kansalaisille tai yhtä hyvin palvelujen saatavuus tai väestön elintavat. Ratkaisujen kehittämisen prosessissa poliittinen yhteisö, johon voi kuulua niin virkamiehiä, poliitikkoja, tutkijoita kuin intressiryhmiäkin, kehittää puolestaan ratkaisuja mahdollisiin ongelmiin. Poliittiset toimenpide-ehdotukset syntyvät yhteisössä esiin tulevien ideoiden yhteen-törmäyksistä, ja prosessin myötä osa niistä säilyy ja osa suljetaan pois. Itse politiikan

28 Saari ja Kananen 2009, 20–22.

29 Campbell 2002, 22–23.

30 Saari ja Kananen 2009, 22–23.

prosessiin, jossa lopulta määritetään toteutettavat poliittiset uudistukset, voi niin ikään olla vaikuttamassa monenlaisia tekijöitä, kuten yleinen mielipide, vaalitulokset, ideologiset tekijät ja intressiryhmien kampanjat. Usein uudistukset toteutuvat eri toimijoiden kompromisseina.³¹

Kingdonin teorian mukaan nämä kolme prosessia toimivat suurimmaksi osaksi toisistaan erillisinä ja erilaiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan niihin jatkuvasti. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että ratkaisuja kehittävän yhteisön piirissä syntyy myös sellaisia toimenpide-ehdotuksia, jotka eivät kehittämishetkellään vastaa mihinkään tunnettuun ongelmaan. Yhtä lailla myös politiikkaprosessin muutokset tapahtuvat irrallaan ongelmien tai toimenpiteiden prosesseista. Kukin näistä prosesseista voi myös edistää tai toisaalta hidastaa jonkin asian agendalle nousemista. Poliittiset uudistukset edellyttävätkin Kingdonin mukaan sitä, että nämä kolme edellä kuvattua prosessia kohtaavat toisensa samaan aikaan: ongelma tunnistetaan, sille on olemassa ratkaisu ja poliittinen ilmasto sallii sen toimeenpanon.³² Daniel Béland on kuitenkin huomauttanut, ettei poliittinen päätöksenteko ole aivan niin satunnaista kuin Kingdon antaa ymmärtää, koska useimmat toimenpiteiden syntyprosessissa syntyneet politiikkavaihtoehdot ovat kytköksissä johonkin paradigmaan. Paradigmat toimivatkin vaihtoehtojen kehittäjille eräänlaisina tiekarttoina, jotka ohjaavat toimijoiden toimintaa.³³

Tämän tutkimuksen kannalta erityisen olennainen näkökulma ideoiden tarkasteluun on *kehystäminen*. Varsinkin monimutkaisissa asiakokonaisuuksissa yleisön suhtautumiseen vaikuttaa merkittävästi se, millaisessa ulkoasussa eli kehyksessä asiat esitetään. Kehystämisen vaikutuksia on tutkittu erityisesti kyselytutkimuksissa, joissa ihmisten mielipiteiden on havaittu vaihtelevan huomattavan paljon se, mistä näkökulmasta asiaa on katsottu.³⁴ Klassisessa esimerkissä kuvitteellisen maan hallitus valmistautuu vakavaan epidemiaan, jonka odotetaan tappavan 600 ihmistä. Vaihtoehtoisia ohjelmia on kaksi: toinen takaa varmasti, että 200 ihmistä jää henkiin ja 400 kuolee – toinen puolestaan antaa 33 prosentin mahdollisuuden, että kaikki jäävät henkiin, mutta 66 prosentin todennäköisyydellä kaikki kuolevat. Yleisön valinnat näiden kahden vaihtoehdon välillä ovat osoittautuneet täysin päinvastaisiksi sen mukaan, ilmaistaanko vaihtoehdot henkiin jäävien vai kuolevien lukumäärillä.³⁵ Suomessa Olli Kangas on tutkinut kyselyn avulla erilaisten kehysten vaikutusta kansalaismielipiteisiin toimeentulotuen maksatuksen siirtämisestä Kelaan: mielipiteissä on kymmenien prosenttiyksiköiden eroja riippuen esimerkiksi siitä, korostetaanko

31 Kingdon 2003, 87–88.

32 Kingdon 2003, 87–88.

33 Béland 2005, 8.

34 Saari ja Kananen 2009, 24.

35 Tversky ja Kahneman 1981, 453.

esitetystä kysymyksessä tuen saamisen helpottamisesta seuraavaa kulujen kasvua vai nykyisen hakuprosessin hankaluudesta johtuvaa tuen alikäyttöä.³⁶

Kehystämisen merkitys lieneekin kiistaton mielipidekyselyissä, joissa asia esitetään yleisölle vain yksittäisessä, yksipuolisessa kehyksessä. Jos yleisö kuitenkin altistetaan samanaikaisesti useammille toisilleen vastakkaisille kehyksille tai jos yleisö pääsee keskustelemaan asiasta keskenään, kehysten vaikutusten on osoitettu heikkenevän merkittävästi ja olevan muutenkin lyhytkestoisia.³⁷ Näinhän yleensä käy tavallisessa julkisessa keskustelussa poliittisista kysymyksistä, jossa keskenään kilpailevat kehykset ovat kaikkien ulottuvilla. Paul Sniderman ja Sean Theriault ovat tulleet siihen tulokseen, että kehysten kilpailutilanteessa henkilö valitsee yleensä sen vaihtoehdon, joka on lähimpänä hänen omia arvojaan tai periaatteitaan³⁸, mutta Dennis Chongin ja James N. Druckmanin olettan mukaan tämä pätee ainoastaan silloin, kun kyse on todella keskeisistä perusarvoista – muussa tapauksessa riittävän vahvalla kilpailevalla kehyksellä on yleensä mahdollisuus myös etäännyttää ihmisiä heidän omien arvojensa mukaiseksi rakennetusta argumenttikehyksestä.³⁹ Chong ja Druckman mainitsevat myös vaihtoehdoisen hypoteesin, jonka mukaan merkitystä on ennen kaikkea sillä, kuinka ”äänekäs” kehys on, eli kuinka laajasti tietyllä tavalla kehystettyä viestiä levitetään ja kuinka paljon sitä toistetaan: ajan myötä ihmiset tottuvat uskomaan eniten ja suurimmalla intensiteetillä toistettuun kehykseen.⁴⁰

Kehystämisen vaikutuksia yleisön mielipiteiden muokkaajana on erittäin vaikea arvioida, mistä kertoo sekin, että aiheesta tehdyt tutkimukset ovat päättyneet hyvin erilaisiin tuloksiin. Tämän tutkimuksen kannalta olennaisempaa on kuitenkin se, miten kehystämistä ylipäänsä käytetään poliittisessa argumentoinnissa. Bélandin mukaan politiikassa kehystäminen tapahtuu olennaisena osana Kingdonin hahmotamaa politiikkaprosessia eli siinä vaiheessa, kun tiedossa on ratkaistava ongelma ja sille on ehdolla useita ratkaisuvaihtoehtoja. Poliittiset toimijat pyrkivät tällöin kehystämistekniikoita käyttämällä luomaan legitimitettä ja suuren yleisön kannatusta ajamalleen vaihtoehdolle. Kehystämistä käytetään tällöin välineenä sellaisen poliittisen diskurssin luomiseen, jolla poliittisia toimenpiteitä voidaan helpommin ”myydä” yleisölle.⁴¹

Asian esittäminen myönteisessä kehyksessä näin ollen edistää ja kielteisessä kehyksessä vastaavasti vähentää sen toteutumisen mahdollisuuksia. Päätöksentekijät pyrkivätkin tästä syystä kehystämään argumenttinsa niin, että viestin vastaanottaja ajattelisi

36 Kangas 2008.

37 Druckman ja Nelson 2003, 729–732.

38 Sniderman ja Theriault 2004.

39 Chong ja Druckman 2007a, 113.

40 Chong ja Druckman 2007b, 104.

41 Béland 2005, 11.

asiaa valitun kehyyksen rajoissa.⁴² Kehystämällä pyritään siis ikään kuin paketoimaan argumentti sellaiseen muotoon, että se vetoaisi mahdollisimman moniin. Chong ja Druckman pitävätkin poliitikoille tyypillisimpänä strategiana sellaista kehystämistä, jossa toimenpide-ehdotus kytketään positiiviseksi koettuun, mahdollisimman yleisesti hyväksytyyn ideaan tai arvoon, mikä lienee tavallista myös perhevapaista käydyssä keskustelussa. Toisaalta myös yleisön reaktioilla ja esimerkiksi mielipidetiedusteluiden kautta saadulla palautteella on merkitystä, ja poliitikko tai intressiryhmä voi sen mukaisesti muokata kehystä yleisölle mieluisammaksi.⁴³ Bélandin mukaan kehyykset ovat myös luonteeltaan dialogisia, sillä ne pyrkivät ottamaan jo valmiiksi huomioon niitä vastaan tehtävät vasta-argumentit ja siten suojaamaan itseään kritiikiltä. Poliittiset muutokset, ja etenkin politiikkaparadigman muutos, edellyttävät asioiden uudelleenkehystämistä sellaiseen muotoon, joka korostaa vallitsevan järjestelmän mahdottomuutta ja muutoksen välttämättömyyttä: esimerkiksi Isossa-Britanniassa sosiaaliturvan leikkauksia ajanut Margaret Thatcher puhui tarpeesta päästä eroon ”riippuvuuskuulttuurista”. Bélandin mukaan kehystäminen vaikuttaakin olennaisesti siihen, miten yksittäinen poliittinen ratkaisu nousee toisten, muuten tasavertaisten vaihtoehtojen edelle.⁴⁴

Kehystämisen onnistumisen arviointi esimerkiksi sillä perusteella, mikä kulloinkin esitetyistä politiikkavaihtoehdoista on lopulta noussut yli muiden, olisi hyvin hankalaa. Tietyn vaihtoehdon toteutumiseen on vaikuttamassa lukuisia muitakin tekijöitä, ja päätöksentekijöiden voi varsinkin korporatistisessa päätöksenteossa olla yksinkertaisinta päätyä kehyyksistä riippumatta sellaiseen ratkaisuun, jonka taakse voidaan rakentaa mahdollisimman suuri koalitio. Ideat eivät ylipäänsä vaikuta politiikkaan suoraan, vaan ikään kuin suodattuvat olemassa olevien poliittisten ja sosiaalisten instituutioiden läpi ja saavat siksikin erilaisia käytännön muotoja eri ympäristöissä.⁴⁵ Tarkoitukseni ei olekaan tutkia kehystämisen vaikutusta mielipiteisiin tai politiikkaan sinänsä, vaan ensisijaisesti sitä, *millä tavoin eri tahot ovat kehystäneet argumenttejaan* tuodessaan omia kantojaan perhevapaista esille, erityisesti suuren yleisön ulottuville, ja miten ne ovat kehystämällä pyrkineet rajaamaan aiheesta käytävää keskustelua. Tällöin kehystäminen on poliittista kamppailua niin ongelmien, vaihtoehtojen kuin keinojenkin hallinnasta ja niiden tulkinnoista.

1.4.2 Retoriikka ja argumentaatioteoria

Argumenttien kehystäminen on olennainen osa poliittista retoriikkaa. Riikka Kuusisto on määritellyt retoriikan maailman inhimillisen toiminnan alueeksi, jossa ”kielellisten strategioiden avulla luoduilla tarinoilla ja tarjotuilla perusteluilla on

42 Campbell 2002, 26–27; Saari ja Kananen 2009, 24.

43 Chong ja Druckman 2007a, 116–117.

44 Béland 2005, 11.

45 Campbell 2002, 30–31.

todistusarvoa ja merkitystä yleisöä vakuutettaessa”. Poliitikassa retoriikalla luodaan ”poliittisen maailman rajat” tuomalla tietyt valitut asiat esille, antamalla käsitteet niiden hahmottamiseen ja luomalla erillisistä palasista aihekokonaisuuksia käsiteltäviksi. Samalla tulee määritellyksi ja rajatuksi se kenttä, jolla poliittista diskurssia ylipäänsä käydään. Chaïm Perelmanin ja Lucie Olbrechts-Tytecan⁴⁶ mukaan retoriikan maailma kattaa kaikki käytetyt todistamisen menetelmät: retoriikalla vahvistetaan uskoa eri ilmiöiden välisiin kausaalisuhteisiin ja luodaan siten maailmaan järjestystä ja samalla määritellään eri toimijoiden asemaa ja roolia.⁴⁷

Perelman lähestyy retoriikkaa uuden retoriikan luonnehdinnassaan Aristoteleen loogisen päättelyn muotojen kautta. Aristotelesta seuraillen Perelman vetää rajan syllogistisen ja dialektisen päättelyn välille: siinä missä syllogistinen päättely koostuu pätevistä ja kiistattomista päätelmistä, joilla pyritään totuuteen, dialektisessa päättelyssä pyritään saamaan hyväksyntää yleensä kiistanalaisille väitteille. Dialektinen päättely koostuu puolestaan argumenteista, jotka eivät ole koskaan puhtaan muodollisia vaan joiden tarkoituksena on ennen kaikkea vakuuttaa kuulijansa. Argumentaatio käydään luonnollisella kielellä, joka on aina tulkinnallista ja monimerkityksistä – Perelmanin ”uudessa retoriikassa” onkin kyse siitä, millaisia tekniikoita argumentin esittäjä voi käyttää, jotta argumentista tulisi mahdollisimman vakuuttava.⁴⁸

Perelmanin argumentaatioteorialle on keskeistä se, ettei argumentaatio toteudu ”tyhjiössä” vaan argumentti on aina osoitettu jollekin oletetulle yleisölle. Yleisön määrittely erilaisissa tilanteissa ei ole aina yksinkertaista: onko esimerkiksi eduskunnassa pidetyn puheenvuoron yleisönä toiset kansanedustajat vai koko kansa, jonka tietoon puhe median välityksellä voi tulla? Perelman itse määrittelee argumentin yleisöksi kaikki ne, joihin puhuja haluaa ylipäätään argumentillaan vaikuttaa,⁴⁹ joskin viestin vastaanottajina voi toki olla muitakin yleisöjä. Retoriikan ja argumentaation yleisölähtöisyys aiheuttaa kuitenkin sen, että puhujan täytyy sovittaa argumenttinsa yleisönsä mukaan eli argumentoida erilaisille yleisöille erilaisilla tavoilla. Perelmanin ja Olbrechts-Tytecan mukaan yleisöä on sitä helpompi lähestyä, mitä yhtenäisempi se on, sillä silloin on myös helpompi löytää kaikkien varmasti hyväksymiä premissejä. Laajemmalle yleisölle argumentoitaessa on vaikeampaa pitää huolta siitä, etteivät argumentit sodi toisiaan vastaan. Jokainen yleisö kuitenkin hyväksyy ennakolta tietyt asiat, joita se pitää itsestäänselvyyksinä ja jotka voidaan siirtää kiistojen ulkopuolelle – Perelman ja Olbrechts-Tyteca kutsuvat näitä argumentin julkilausumattomia lähtökohtia *esisopimuksiksi*. Esisopimukset voivat koskea joko todellisuutta tai toivottavaa asioiden tilaa: todellisuutta koskevat esisopimukset ovat itsestään selviä, yleisön faktoina pitämiä asioita, kun taas toivottavaa asioiden tilaa koskevat esisopimukset perustuvat yleisön tavoittelemisen arvoisina pitämiin arvoihin ja arvohierarkioihin.

46 Ks. Perelman ja Olbrechts-Tyteca 1969.

47 Kuusisto 1996, 270–271.

48 Perelman 1996, 7–11.

49 Perelman 1996, 20–21.

Kuusiston analysoimissa läntisten suurvaltajohtajien puheissa esisopimukset ovat usein itsestään selviä toteamuksia, joita ei ole juurikaan perusteltu ja joihin ei ole tarkoitukseen kiinnittä paljoa huomiota.⁵⁰

Jotta argumentilla olisi positiivinen vaikutus yleisöön, puhujan täytyy siis ottaa päätelynsä lähtökohdiksi tällaisia väitteitä ja arvoja, jotka yleisö ilman muuta hyväksyy. Argumentaatiossa onkin Perelmanin mukaan kyse ennen kaikkea siitä, että tämä yleisön premisseille osoittama hyväksyntä pyritään siirtämään koskemaan myös päättelyn johtopäätöksiä.⁵¹ Tämä tuokin argumentaatioteorian lähelle kehystämisen tekniikoita, joissa argumentti pyritään liittämään helpommin hyväksyttävään, positiiviseen kehukseen, jotta koko paketti tulisi hyväksytyksi. Kuusisto kuitenkin huomauttaa, ettei esisopimusten tarvitse aina olla välttämättä tosia tai kaikkien hyväksymiä. Hänen aineistossaan poliitikot saattoivat nostaa mahdollisesti kiistanalaisiakin väitteitä esisopimusten asemaan, itsestäänselvyyksiksi, joita ei tarvinnut perustella. Kuusiston mukaan tässä on kyse sekä yleisön valmistamisesta tulevienkin väitteiden hyväksymiseen että kohdeyleisön rajaamisesta.⁵² Toisaalta tarkoituksena voi olla yksinkertaisesti oman kannan pönkittäminen kieltämällä ylipäätään asian kiistanalaisuus.

Perelman jakaa keskeiset argumentaatiotekniikat kahteen pääryhmään: assosiativisiin eli erilaisia asioita yhdisteleviin, ja dissosiativisiin eli tavallisesti yhdessä esitettyjä asioita erottaviin argumentteihin. Assosiativiset argumentit Perelman jakaa vielä kolmeen alaryhmään: kvasiloogisiin, todellisuuden rakenteeseen perustuviin ja todellisuuden rakennetta muokkaaviin argumentteihin.

Kvasiloogiset argumentit voidaan rinnastaa loogiseen tai matemaattiseen ajatteluun, sillä niissä pyritään antamaan kuva ikään kuin ”laboratorio-olosuhteista” sulkemalla pois inhimillisen toiminnan vaikutus ja muuttuvat ympäristötekijät. Tällaista argumentointia on esimerkiksi kahden erillisen tapahtuman tai tilanteen vertailu niin, että niissä vallinneet olosuhde-erot unohdetaan ja niille vaaditaan yhdenmukaista kohtelua.⁵³

Todellisuuden rakenteeseen perustuvissa argumenteissa pyritään luomaan luonnollisen kaltaisia siteitä kahden asian välille ja perustamaan johonkin yksittäistapaukseen liittyvä argumentti näihin siteisiin. Yleensä tällaisissa argumenteissa on kyse kahden ilmiön välisen syy-seuraussuhteen osoittamisesta.⁵⁴ Tyypillinen todellisuuden rakenteeseen perustuva argumentti on ns. pragmaattinen argumentti, jossa jotakin asiaa

50 Kuusisto 1996, 277–278.

51 Perelman 1996, 28.

52 Kuusisto 1996, 278.

53 Kuusisto 1996, 280.

54 Kuusisto 1996, 282.

arvioidaan sen oletettujen seurausten perusteella: esitettyjen toimenpiteiden täytyy olla hyviä, jos niiden oletetut seurauksetkin ovat toivottuja.⁵⁵

Todellisuuden rakennetta muokkaava argumentointi puolestaan käyttää jotakin tiettyä yksittäistapausta esimerkkinä, havainnollistajana tai mallina. Esimerkeillä pyritään yleistykseen, ja valmiiksi hyväksytyjä yleistyksiä voidaan puolestaan havainnollistaa yksittäistapausta käyttämällä. Mallin antamisella pyritään saamaan aikaan mallin mukaista toimintaa.⁵⁶ Kansanedustaja voi esimerkiksi esitellä jotakin todellista tai kuviteltua yksittäistapausta esimerkkinä koko maassa vallitsevasta sosiaalisesta epäoikeudenmukaisuudesta. Toisen valtion tekemät uudistukset voivat taas toimia sopivana mallina, johon puhuja voi vedota ajaessaan vastaavanlaista uudistusta omassa kotimaassaan.

Dissosiativisessa argumentoinnissa pyritään erottamaan tavallisesti yhteen kuuluvia asioita tai termejä eli ns. filosofisia pareja toisistaan niin, että parin ensimmäinen termi selitetään virheelliseksi toisen termin edustaessa oikeaa totuutta. Tyypillistä termien erottamista on esimerkiksi väite, ettei asian ulkomuoto vastaa sen syvempää olemusta tai näennäinen todellisuutta.⁵⁷ Argumentatiivisena tekniikkana dissosiaatiossa on kyse siitä, että tavallisesti yhdessä esitettyjen asioiden keskinäinen yhteys kyseenalaistetaan ja väitetään, että niitä tulisi käsitellä erillisinä.⁵⁸ Kehystämistekniikoiden tavoin dissosiaatiolla voidaan siis pyrkiä rajaamaan ei-toivottuja asioita keskustelun ulkopuolelle.

Pyrin tutkimusaineistoni analyysissä soveltamaan elementtejä sekä kehysanalyysistä että Perelmanin argumentaatioteoriasta. Molemmat menetelmät pyrkivät kiinnittämään huomionsa siihen, millaisiin arvoihin tai normeihin poliittisten toimijoiden ajamat toimenpiteet näiden argumentoinnissa yhdistetään. Molemmat tarkastelevat niin ikään sitä, millä keinoilla puhuja pyrkii toisaalta rajaamaan keskustelua ja toisaalta tuomaan siihen ulkopuolisia elementtejä ja näkökulmia lopulta ”paketoitakseen” sen mahdollisimman vakuuttavaan muotoon.

Käsittelen seuraavassa luvussa tutkimuskirjallisuuden pohjalta suomalaista perhepolitiikkaa suhteessa muihin Pohjoismaihin. Luvun tarkoituksena on paitsi valottaa tutkimuksen taustaa myös syventää itse tutkimuskysymystä ja toimia eräänlaisena siltana varsinaiseen analyysiosuuteen. Tämän jälkeen tarkastelen luvuissa 3 ja 4 perhevapaita ensin 1970- ja sitten 2000-luvuilla. Molemmat luvut jakautuvat kahteen osaan, joista ensimmäisessä käyn läpi itse poliittisten uudistusten prosessia ja jälkimmäisessä niistä käytyä keskustelua. Luvussa 3 analysoin argumentointia lähtökohtaisesti keskusteluteemoittain ja luvussa 4 ensisijaisesti 1970-luvulta saatujen tulosten perusteella.

55 Perelman 1996, 94–95.

56 Kuusisto 1996, 284.

57 Kuusisto 1996, 286.

58 Perelman ja Olbrechts-Tyteca 1969, 411–412.

2 PERHEPOLIITTISET VAPAAT SUOMESSA JA MUISSA Pohjoismaissa

Suomen perhevapaiden ja yleensäkin perhepolitiikan kehityksen ymmärtäminen edellyttää sen asettamista pohjoismaiseen kontekstiin. Pohjoismaat kehittivät perhevapaitaan etenkin 1970- ja 1980-luvuilla melko lailla samaan tahtiin, ja ne olivat edelläkävijöitä lasten isien huomioimisessa perhevapaajärjestelmissään. 1980-luvun lopulta alkaen Pohjoismaiden väliset erot ovat kuitenkin tulleet selkeämmiksi, ja erityisesti Suomi on kehittynyt muista poikkeavaan suuntaan tukemalla lasten kotihoitoa. Suomessakin vanhemmuuden jakaminen on ollut pitkään poliittinen tavoite ja uudistuksia on perusteltu isien kannustamisella vapaiden käyttöön, mutta silti enemmistö suomalaisista äideistä jää kuitenkin kotihoidon tuen turvin pidemmäksi aikaa kotiin hoitamaan lapsiaan. Suomessa ei myöskään ole otettu käyttöön isäkiintiöitä, joilla muut Pohjoismaat ovat pystyneet jakamaan lapsenhoitovastuuta tasaisemmin vanhempien kesken. Tämä Suomen järjestelmän ristiriitaisuus ja sen ilmeneminen perhevapaista käydyssä keskustelussa on tämän tutkimuksen keskiössä.

2.1 Perhevapaat

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot laajenivat nopeasti 1960-luvulta 1980-luvulle ulotuneen ajanjakson aikana. Samaan aikaan Pohjoismaat kaupungistuivat nopeasti ja erityisesti julkisten palveluiden painoarvo kasvoi maatalouden merkityksen vastavasti pienentyessä. Julkisen ja palvelusektorin nopea kehittäminen loi naisille työmahdollisuuksia, ja 1960-luvulta alkaen naisten työllisyys kasvoikin nopeasti kaikissa Pohjoismaissa.⁵⁹ Myös perheelliset työllistyivät: suomalaisten lapsiperheiden äideistä 45 prosenttia toimi ammatissa vuonna 1960, mutta heidän osuutensa nousi vuoteen 1975 mennessä jo 67 prosenttiin.⁶⁰ Naisten nopeasta työllistymisestä seurasi kuitenkin työmarkkinoiden voimakas jakautuminen sukupuolten välillä. Arnlaug Leiran mukaan pohjoismaiset naiset työllistyivätkin suurimmaksi osaksi sellaisille julkisen sektorin aloille, joita voitiin pitää eräänlaisena kotipiirin jatkeena ja perinteisinä ”naisten töinä” eli sosiaalialoille, terveyspalveluihin ja opetukseen. Naisten suuren työllisyyden ja taloudellisen itsenäisyyden kääntöpuolena Pohjoismaiden työmarkkinat ovat yhä edelleen kansainvälisessä vertailussa sukupuolisesti poikkeuksellisen segregoituneet.⁶¹

Naisten korkea työllisyysaste oli vaikeasti yhdistettävissä pienten lasten hoitoon, koska äitiyslomat olivat vielä lyhyitä ja kehittymättömiä. Äitiyslomia pidennettiin kaikissa Pohjoismaissa merkittävästi 1970- ja 1980-lukujen aikana, mikä puolestaan synnytti tarpeen tarjota osia pidennetyistä lomista myös lasten isille. Pohjoismaat ovatkin olleet edelläkävijöitä sekä isyyslomien että vanhempien kesken yhteisesti

59 Åmark 2006, 315–316.

60 Hiilamo 2006, 78.

61 Leira 2002, 65–69.

jaettavien vanhempainlomien kehittämisessä. Isät saivat oman, lapsen syntymän yhteydessä pidettävän isyysloman Suomessa ja Norjassa vuonna 1977, Ruotsissa 1980 ja Tanskassa 1984, joskin Islannissa vasta 1990-luvun lopulla. Vanhempainloma puolestaan otettiin käyttöön Ruotsissa 1974, Suomessa 1980, Islannissa 1981, Tanskassa 1984 ja Norjassa 1987.⁶²

1990-luvulle tultaessa Pohjoismaissa saatettiin kuitenkin todeta, ettei isille tarjottu mahdollisuus osallistua pienten lasten hoitoon olennaisesti muuttanut vallinneita käytäntöjä, vaan pidennettyjä vapaita käyttivät edelleen yleensä äidit, joille lasten saaminen merkitsi nyt vain pidempiä taukoja työelämästä. Pohjoismaissa alettiin etsiä uusia keinoja isien kannustamiseksi vapaiden jakamiseen. Merkittävin uudistus oli vanhempainvapaan jatkaminen ns. isäkiintiöllä eli vapaalla, jonka saattoi käyttää vain lapsen isä, muuten perhe menettäisi sen. Isäkiintiö siis mahdollisti lapsen entistä pidemmän kotihoidon sillä edellytyksellä, että myös lapsen isä osallistuisi lapsen hoitoon. Ensimmäisenä kuukauden isäkiintiö otettiin käyttöön vuonna 1993 Norjassa, jossa se esiteltiin eräänlaisena lempeänä pakkokeinona isille ottaa vastuuta lapsen hoidosta. Ruotsissa silloisesta 15 kuukauden vanhempainvapaasta rajattiin isille oma kuukauden kiintiö vuonna 1995. Tanskassa kahden viikon isäkiintiö otettiin käyttöön vuonna 1999, mutta siitä luovuttiin jo kolme vuotta myöhemmin. Islanti puolestaan siirtyi 2000-luvun alussa asteittain ns. 3+3+3-malliin, jossa molemmilla vanhemmilla on kolmen kuukauden kiintiöt ja kolmas kolmen kuukauden jakso on yhteisesti jaettavissa. Suomessa varsinainen isäkiintiö ei ole toteutunut – sen sijaan vuonna 2003 toteutui uudistus, jossa vanhempainvapaasta viimeiset kaksi viikkoa käyttävä isä sai kaksi bonusviikkoa, jotka näin muodostivat ns. isäkuukauden. Samalla suomalainen vanhempainvapaa, joka oli vielä 1990-luvun alussa Pohjoismaiden toiseksi pisin, oli 2000-luvun alussa jäänyt toiseksi lyhimmäksi.⁶³ Suomen perhevapaajärjestelmän pitkä kehityskaari on kuvattu kuviossa 1, josta ilmenee, että 1970-luvun harppausten jälkeen uudistukset ovat olleet harvassa ja ne ovat olleet suhteellisen pienimuotoisia.

Isäkiintiöllä on ollut huomattava vaikutus perhevapaiden käyttöön: sekä Norjassa, Ruotsissa että Islannissa isien vapaiden käyttö nousi huomattavasti kiintiöiden käyttöönoton jälkeen. Samalla on tosin havaittu, että isät käyttävät vain oman kiintiönsä eivätkä siis juurikaan jaa vanhempainvapaata äidin kanssa. Suomessakin ehdollisen isäkuukauden käyttöönotto kasvatti vanhempainvapaata jakavien isien määrää melko paljon, noin 50 prosentilla, mutta kuten kuvioista 2 (s. 28) ilmenee, muihin Pohjoismaihin verrattuna suomalaisten isien vanhempainvapaiden käyttö on edelleen ollut erittäin vähäistä.⁶⁴ Kuvioista 3 (s. 28) voidaan kuitenkin nähdä, että yhtä aikaa äidin kanssa pidettävän isyysvapaan käytössä Suomi on noussut Pohjoismaiden kärkeen: Anita Haatajan mukaan tämä on seurausta 1990-luvun lakiuudistuksista, joissa isyysvapaata pidennettiin, se erotettiin kokonaisuudessaan vanhempainvapaasta ja sen

62 Haataja 2004a, 31–34.

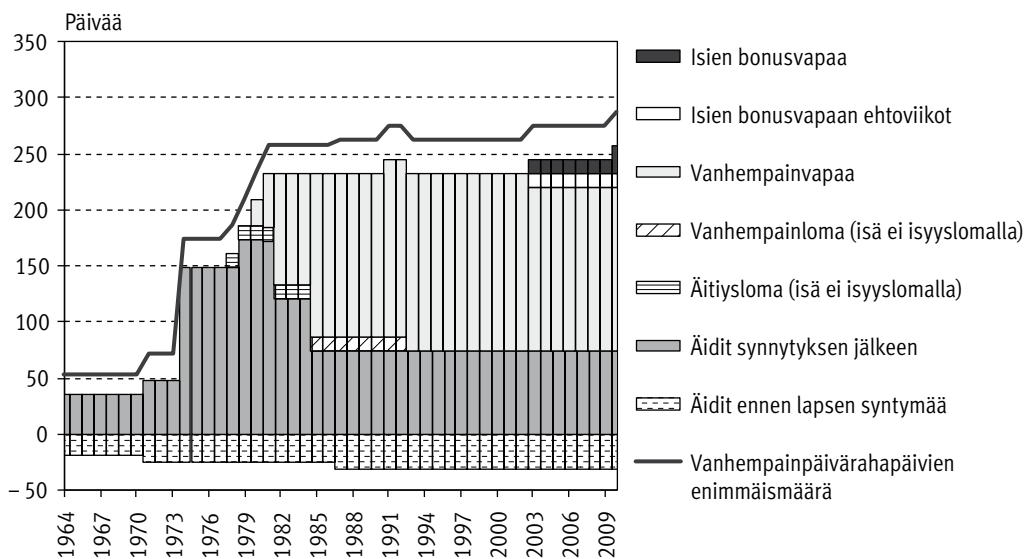
63 Haataja 2004a, 29–37.

64 Haataja 2004a, 37.

käyttöä joustavoitettiin.⁶⁵ Isyysvapaan korkea käyttöaste kertoo kuitenkin siitä, että valtaosa suomalaisista isistä haluaa osallistua pienen lapsen hoitoon ainakin silloin, kun vapaata voi pitää yhtä aikaa äidin kanssa.

Haataja kuitenkin muistuttaa, ettei isäkiintiökään välttämättä tarkoita isän itsenäistä hoitajaksoa: isille suunnattujen vapaiden joustomahdollisuuksien ansiosta pohjoismaiset isät saattavat usein käyttää vapaataan äidin ollessa samaan aikaan vuosilomalla. Vanhemmat eivät siis välttämättä edelleenkään juuri vuorottele lapsen hoitajina, vaan isäkiintiöt antavat vanhemmille mahdollisuuden viettää enemmän yhteistä aikaa lapsen kanssa.⁶⁶ Minna Salmi ym. ovat todenneet, että Suomessa noin joka toisessa perheessä äiti oli kotona myös isän bonusvapaan aikana.⁶⁷ Toki tällöinkin se tavoite, että isä viettää aikaa lapsensa kanssa, ainakin jossain muodossa toteutuu.

Kuvio 1. Suomen perhevapaajärjestelmän kehitys, vapaan kesto päivissä.



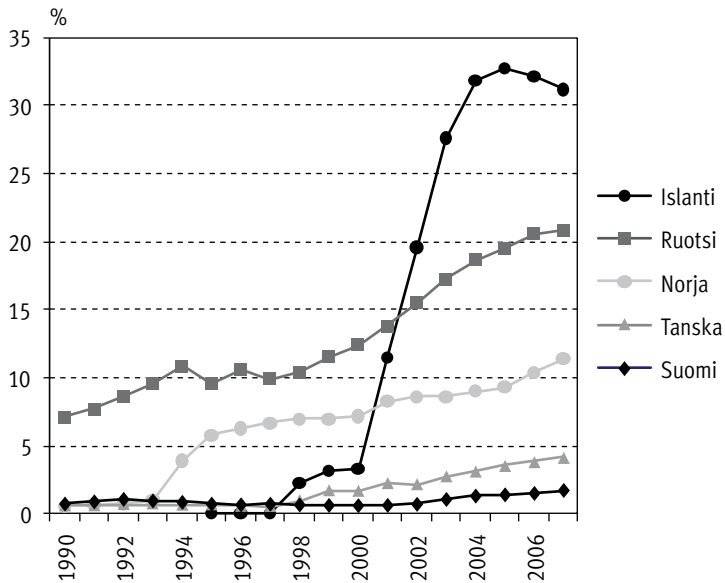
Lähde: Haataja 2007, 22. Päivitetty versio saatu tekijältä.

65 Haataja 2006, 37.

66 Haataja 2004a, 38.

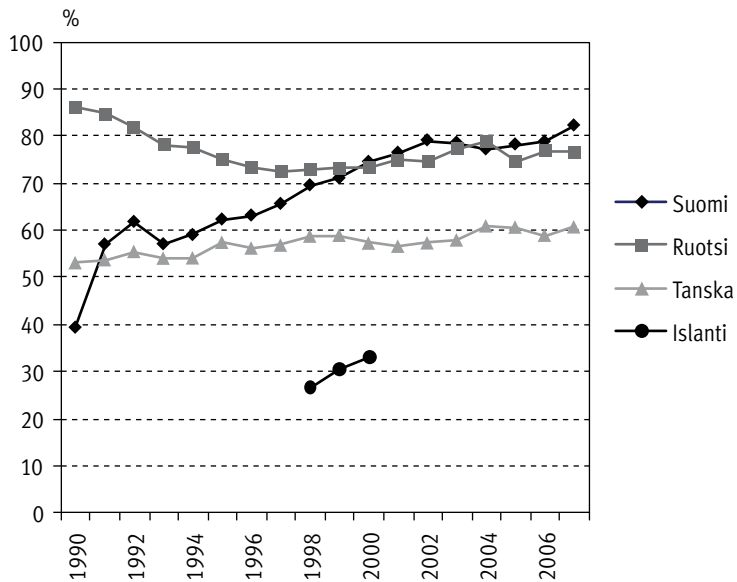
67 Salmi ym. 2009, 53.

Kuvio 2. Isien osuus vanhempainpäivärahapäivistä (pois lukien isyyysvapaa), %.



Lähde: Haataja 2009.

Kuvio 3. Isyyssvapaata käyttävät isät, %.



Lähde: Haataja 2009.

Suomessa on 2000-luvulla tutkittu eri tekijöiden vaikutuksia isien perhevapaiden käyttöön. Merkittävimmäksi tekijäksi on todettu isän työmarkkina-asema, sillä työttömillä isillä ei ole mitään kannustimia vapaidensa käyttöön. Ansiotyössä olevista vapaille jäävät etenkin korkeasti koulutetut miehet, varsinkin jos myös heidän puolisonsa on korkeasti koulutettu.⁶⁸ Yleisin syy isäkuukauden käyttämättä jättämiselle on ollut se, että äiti on ollut jäämässä hoitovapaalle eikä bonusvapaata ole siksi voitu käyttää. Toiseksi yleisimmäksi mainittu syy on ollut oletus siitä, ettei vapaalle jääminen ole ollut taloudellisesti mahdollista, ja kolmanneksi yleisin syy on ollut tietämättömyys koko bonusvapaasta. Monissa perheissä isä tai äiti ei ole myöskään pitänyt bonusvapaata tarpeellisena tai isä on arvellut vapaan haittaavan työtehtävien hoitamista.⁶⁹

Lisäkeinoksi vanhempainvapaiden jakamiseksi vuoden 2003 alusta kehitettiin isäkuukauden lisäksi osa-aikainen vanhempainvapaa, jossa molemmat vanhemmat ovat osa-aikatyössä ja vuorottelevat lapsenhoidossa. Tällöin päivärahaa maksetaan puolet kokoaikaisesta vanhempainpäivärahasta. Tämä järjestely edellyttää kuitenkin molempien vanhempien työnantajan suostumusta. Osa-aikaisen vapaan käyttö on ollut erittäin vähäistä: esimerkiksi vuonna 2006 sitä käytti vain 106 vanhempaa. Yleisin äitien mainitsema syy on ollut yksinkertaisesti halu pitää vanhempainvapaata kokoaikaisena, kun taas isien mukaan sen käyttö ei ole ollut taloudellisista syistä tai työn luonteen vuoksi mahdollista.⁷⁰

Perhevapaiden epätasaisella jakautumisella sukupuolten välillä on merkittäviä seurauksia. Ensinnäkin perhevapaat vaikuttavat naisten palkkoihin. Näitä vaikutuksia tutkinut Jenni Kellokumpu on laskenut, että perhevapaista johtuvat katkot työelämässä laskevat äitien palkkoja lähes seitsemällä prosentilla muihin naisiin verrattuna. Syynä on erityisesti se, että pienten lasten äidit vähentävät työtuntejaan, mutta Kellokummun mukaan palkkoihin vaikuttavat myös tauon aikana heikentyneet työtaidot ja vähentynyt tuottavuus. Lasten isillä palkkataso sitä vastoin keskimäärin nousee jonkin verran, mutta pidempään vapaita pitäneiden miesten tulot laskevat aivan kuten äideilläkin. Perhevapaiden jälkeen ansiotaso nousee hiljalleen takaisin entiselleen, mutta tässä voi kestää kauan, varsinkin jos lapsia, ja siten työelämän katkoja, on useampia. Vaikutus luonnollisesti lieventyisi, jos isät käyttäisivät osan niistä vapaista, joita äidit nyt pitävät.⁷¹

Toinen seuraus perhevapaiden epätasaisesta jakautumisesta on työnantajille koitua epätasainen kustannusrasitus. Vanhemmuudesta aiheutuu työnantajille sekä suoria että epäsuoria kustannuksia. Monissa työehtosopimuksissa ainakin osa äitiysvapaasta (joskus myös isyysvapaasta) on määritelty palkalliseksi, ja lain mukaan perhevapail-

68 Hämäläinen ja Takala 2007, 43.

69 Salmi ym. 2009, 51–52.

70 Salmi ym. 2009, 163–166.

71 Kellokumpu 2007, 23–24.

ta kertyy myös vuosilomaa. Suoria kustannuksia ovat siis itse perhevapaiden ajalta sekä kertyneeltä vuosilomalta maksetut palkat. Epäsuoria kustannuksia aiheutuu mm. raskauden aikaisista sairauksista, tilapäisestä hoitovapaasta eli sairaan lapsen hoitoa varten otetusta vapaasta sekä sijaisen rekrytoinnista ja perehdytyksestä. Suoria kustannuksia korvataan työnantajille melko kattavasti: palkallisen vapaan ajalta ansiosidonnainen päiväraha maksetaan vanhemman työnantajalle, ja vuodesta 1994 alkaen myös vuosilomakustannuksia on korvattu. Työnantajakustannusten vaikutuksia vuonna 2007 tutkineet Mika Maliranta ja Sami Napari ovatkin todenneet, ettei suorista kustannuksista koidu yrityksille merkittävää kustannusrasitetta.⁷² Epäsuorien kustannusten vaikutusten mittaaminen on hyvin hankalaa, mutta tutkimusten valossa vaikuttaa siltä, että niillä on naisvaltaisilla aloilla negatiivisia vaikutuksia yritysten kannattavuuteen.⁷³

2.2 Kotihoidon tuki

Äitiysloman lisäksi 1960-luvulla julkiseen keskusteluun nousi kysymys siitä, miten lasten hoito tuli järjestää lomien jälkeen. Vasemmistopuolueet pitivät työssäkäyntiä kaikkien naisten oikeutena ja kampanjoivat sellaisen päivähoitojärjestelmän puolesta, joka mahdollistaisi ansiotyön myös perheellisille naisille. Laki lasten päivähoidosta säädettiin vuonna 1973, mutta päivähoitopaikkoja riitti tässä vaiheessa vain pienelle vähemmistölle lapsista. Päiväkotilinjaa vastustamaan nousivat etenkin maalaisliiton naiset. He vaativat lasta kotona hoitavien äitien tueksi ns. äidinpalkkaa, jotta äitien ei tarvitsisi jättää lastaan ja siirtyä ansiotyöhön vain taloudellisen pakon vuoksi. Vaatimusten taustalla vaikutti Anneli Anttosen mukaan jo 1950-luvulta alkaen lastenhoidon politiikkaa määrittänyt ns. psykososiaalinen diskurssi, joka korosti äidin ja lapsen kiintymyssuhteen merkitystä.⁷⁴ Tämä kehityspsykologisesta tutkimuksesta alkunsa saanut näkemys määritteli mielikuvan luonnollisesta ydinperheestä, jossa äiti huolehti kodista ja lapsista ja isä kantoi vastuun toimeentulosta. Äidin keskeisenä tehtävänä oli luoda läheinen suhde lapseen, mikä turvaisi lapsen terveen kehityksen tasapainoiseksi kansalaiseksi. Ydinperheestä poikkeavat kotitaloudet leimattiin vastaavasti mahdollisesti ongelmallisiksi lapsen normaalille kehitykselle. Isän merkitys lapsen kehitykselle jäi puolestaan vähäisemmälle huomiolle ja isät saatettiin jopa sulkea kokonaan keskustelun ulkopuolelle. Jaana Vuoren mukaan tällainen äidinhoivan diskurssi nousi sodanjälkeisessä yhteiskunnassa hallitsevaan asemaan, ja vasta sen 1960-luvulla haastanut tasa-arvodiskurssi alkoi ottaa myös isät huomioon mahdollisina lasten hoitajina.⁷⁵

72 Maliranta ja Napari 2007, 41–43.

73 Johansson ym. 2007, 55–56.

74 Anttonen 2003, 165–169.

75 Vuori 2001, 33–44.

1960-luvun lopulla äidinpalkka tuli mukaan keskustapuolueen vaaliohjelmaan, ja se muodostui pian keskustalle tärkeäksi tavoitteeksi.⁷⁶ Äidinpalkkaa alettiin 1970-luvun aikana nimittää sukupuolineutraalimmin kotihoidon tueksi, mutta sen merkitys säilyi: tuen tarkoitus oli tarjota äideille mahdollisuus pidempään lapsen kotihoitoon työpaikkaa menettämättä tai vaihtoehtoisesti lisätuloja äidin ollessa työttömänä. Yhteiskunnalle se tarjosi puolestaan mahdollisuuden säästää päivähoitokuluissa sekä keinon vähentää työttömyyttä. Tuella katsottiin myös olevan syntyvyyttä edistäviä vaikutuksia. Mallia saatettiin ottaa myös ulkomailta, sillä samoihin aikoihin kotihoidon tukijärjestelmiä kehitettiin innokkaasti Itä-Euroopan maissa. Ensimmäisenä alle 3-vuotiaiden lasten kotihoitoa alkoi tukea Unkari vuonna 1967. Tuki olikin siellä erittäin suosittu ja toimi mallina myös muille Itä-Euroopan maille.⁷⁷

Suomessa kotihoidon tuki eteni lainsäädäntötasolla hitaasti, mutta sitä edistettiin erilaisten alueellisten ja kunnallisten kokeilujen kautta. Kunnille se oli edullisuutensa takia houkutteleva vaihtoehto kalliiseen laitospäivähoitoon verrattuna. Tässä mielessä vuoden 1973 päivähoitolaki toimikin eräänlaisena lisäkannustimena kuntien kotihoidon tukikokeiluille, ja 1980-luvun alkuun mennessä jopa neljännes kunnista maksoi tällaista tukea. Kiista lasten päivähoiton järjestämisestä kiihtyi 1970-luvun aikana vasemmistopuolueiden vaatiessa panostusta julkiseen päivähoitoon ja keskustaoikeiston ajaessa lakisääteistä kotihoidon tukea yhtäläiseksi oikeudeksi.⁷⁸

Vuonna 1984 SDP ja keskusta sopivat lastenhoitokompromissista, jossa taattaisiin alle 3-vuotiaille lapsille subjektiivinen oikeus päivähoitoon ja sen vaihtoehdoksi kotihoidon tuki ikään kuin korvaukseksi niille vanhemmille, jotka eivät käyttäneet päivähoito-oikeuttaan. Vanhempainvapaan jälkeen toinen lapsen vanhemmista sai siis jäädä työsuhdettaan menettämättä kotihoidon tuelle pisimmillään siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Sosiaalidemokraatit olivat toivoneet kotihoidon tuesta tulositonon ja tarveharkintaista, mutta se toteutui keskustan ajamassa muodossa tasarahakorvauksena. Tuen käyttö lisääntyi 1990-luvulle tultaessa nopeasti, ja sen suosio oli huipussaan laman aikana, todennäköisimmin siksi, että työttömyyden lisääntyessä sitä käytettiin toimeentuloturvan muotona.⁷⁹ Keskustan pääministeri Esko Ahon keskusta-oikeistolainen hallitus ei vielä leikkanut tukea, mutta sitä seurannut SDP:n Paavo Lipposen sateenkaarihallitus leikkasi sitä noin viidenneksellä, laajentaen samalla subjektiivisen päivähoito-oikeuden koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia. Kotihoidon tuen tasoa korotettiin jälleen hieman vuonna 2005, mutta sen reaalitaso jäi selvästi alemmaksi kuin ennen leikkauksia.⁸⁰ Laitospäivähoidon kalleus kotihoitoon nähden luo kunnille kuitenkin kannusteen suosia kotihoitoa, ja monet kunnat maksavatkin kotihoidon tuen lisäksi ns. kuntalisää lasta kotona hoi-

76 Isohookana-Asunmaa 2006, 370–372.

77 Leira 2002, 109–110.

78 Hiilamo ja Kangas 2009, 73–74.

79 Anttonen 2003, 172–176.

80 Niemistö 2007, 85–87.

taville perheille. Kuntalisää maksavien kuntien määrä väheni laman aikana, mutta se on noussut tasaisesti vuodesta 1996 alkaen.⁸¹

Kotihoidon tuki on säilynyt hyvin suosittuna tukimuotona: vuonna 2005 tukea käytti vanhempainvapaan jälkeen 87 prosenttia perheistä, ja hoitovapaalle jäänyt vanhempi oli lähes aina lapsen äiti. Tukikausien pituus on hieman lyhentynyt 2000-luvulla. Vuonna 2005 reilu neljännes perheistä käytti tukea alle puoli vuotta, neljännes 7–12 kuukautta, reilu neljännes 1–2 vuotta ja viidennes aina lapsen 3-vuotissyntymäpäivään saakka.⁸² Keskimäärin lapsia hoidetaan kotona siihen asti, kunnes lapsi on noin 1,5–2-vuotias.⁸³ Salmi ym. ovat havainneet, että äitien kotihoidon tuen käyttö riippuu merkittävästi työmarkkinoiden toimivuudesta – jos äideillä on pysyvä työpaikka johon palata tai työvoimasta on muuten kysyntää, myös tukijaksot ovat lyhyempiä. Myös koulutustasolla on väliä, sillä korkeasti koulutetuilla äideillä tuen käyttö on keskimääräistä vähäisempää. Vastaavasti vähemmän koulutetut naiset, joilla on heikommat uranäkymät tai ei työpaikkaa ollenkaan, jäävät hoitovapaalle keskimääräistä pidemmäksi aikaa.⁸⁴

Pohjoismaista myös Norjassa on kehitetty eräänlainen kotihoidon tukijärjestelmä. Siellä otettiin vuonna 1998 oikeistohallituksen toimesta käyttöön ns. lastenhoitoraha, jota maksetaan Suomen tavoin alle 3-vuotiaiden lasten hoitamisesta kotona kunnallisen päivähoidon sijaan. Vastaavanlainen lasten hoitotuki otettiin käyttöön niin ikään oikeistohallituksen toimesta myös Ruotsissa vuonna 1994, mutta uusi sosiaalidemokraattinen hallitus kumosi lain vain puoli vuotta myöhemmin. Tanskassa lastenhoitovapaa otettiin käyttöön vuonna 1992, mutta sielläkin laki kumottiin vanhempainvapaan pidennyksen yhteydessä vuoden 2002 alusta.⁸⁵ Ruotsissa vuonna 2006 valtaan noussut oikeistohallitus hyväksyi kuitenkin 2008 uudelleen lain, jonka mukaan kunnat voivat halutessaan maksaa tasasummaista tukea lasta kotona hoitavalle vanhemmalle. Tanskassa ja Islannissa vastaavaa tukea ei tällä hetkellä makseta.⁸⁶

2.3 Perhepoliittiset typologiat

Länsimaisten hyvinvointivaltioiden kansainvälisessä vertailussa on ollut suosittua ryhmitellä järjestelmiltään samankaltaisia maita yhteisten otsikoiden alle. Erityisen kestäväksi on osoittautunut tanskalaisen Gösta Esping-Andersenin 1990-luvulla hahmottelema länsimaiden jako liberaaleihin, konservatiivisiin ja sosiaalidemokraattisiin hyvinvointiregiimeihin sillä perusteella, millä taholla on kulloinkin vas-

81 Miettunen 2008, 43–45.

82 Salmi ym. 2009, 32–33.

83 Lammi-Taskula ym. 2009, 65.

84 Salmi ym. 2009, 42–43.

85 Haataja 2004a, 41–42.

86 Ks. Moss 2010.

tuu sosiaalisten riskien hallinnoinnista ja hyvinvoinnin tuottamisesta.⁸⁷ Liberaalin mallin maissa, kuten Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa ja Australiassa, valtion rooli palveluiden tuottajana on minimoitu ja vastuu on siten yksilöllä. Sosiaaliset edut ovat rajoitetun ihmisjoukon saatavilla, ne ovat kohdennettuja ja yleensä tarveharkintaisia. Konservatiivisessa regiimissä yksilön sijaan painottuvat korporatistiset statusryhmät, ja sosiaalisten etuuksien saanti on yleensä sidonnainen statukseen ja saavutuksiin työelämässä. Ensisijaisen elättäjän sosiaaliedut kattavat usein myös muut perheenjäsenet, eli hyvinvointi ja etuudet toteutuvat perheen kautta. Konservatiivisen regiimin maihin lukeutuvat Saksa, Italia, Espanja ja Ranska. Sosiaalidemokraattisessa regiimissä vastuu on puolestaan valtiolla, joka pyrkii tasaamaan tuloeroja ja vähentämään sosiaalista eriarvoisuutta ja tarjoaa siksi kattavia ja yleensä universaaleja sosiaali-etuuksia. Sosiaalidemokraattiseen regiimiin kuuluvat Esping-Andersenin mukaan Pohjoismaat.⁸⁸ Esping-Andersenin jaottelu on luonnollisesti yleistävä ja yksinkertaistava ja joiltakin osin aika on ajanut sen ohitse, mutta se antaa pohjaa perhepoliittisten mallien tyypittelylle, joka on tämän tutkimuksen kannalta olennaista.

Esping-Andersenin alkuperäistä tyypittelyä kritisoiin juuri perhepolitiikan unohtamisesta. Vuoden 1999 päivytyksessään hän otti tämän huomioon ja pyrki määrittelemään, millä tavoin valtioiden harjoittama sosiaalipolitiikka ja erityisesti lapsiin ja vanhuksiin kohdistuva hoivapolitiikka vaikuttaa perheiden elämään. Esping-Andersen käyttää familismin (*familialism*) ja defamilisaation (*defamilialization*) käsitteitä kuvaamaan sitä, missä määrin valtio kannustaa perheitä huolehtimaan itse jäsentensä hyvinvoinnista. Perhepoliittinen jaottelu seuraa pitkälti alkuperäistä hyvinvointiregiimien jakoa: konservatiivisen mallin maissa toteutetaan Esping-Andersenin mukaan familistista politiikkaa, jossa valtio ei tarjoa hoivapalveluita vaan järjestelmä kannustaa, mahdollisesti taloudellisilla tuilla, lasten ja vanhusten hoidon järjestämiseen perhepiirissä. Konservatiivinen regiimi ylläpitää tällöin yhden ansaitsijan mallia, jossa yleensä mies ansaitsee elannon ja nainen hoitaa perhettä. Liberaalin ja erityisesti sosiaalidemokraattisen regiimin maissa defamilisaatio on paljon voimakkaampaa; liberaalissa regiimissä siksi, että yksityisillä markkinoilla hoivapalvelut ovat huomattavasti halvempia kuin konservatiivisessa regiimissä ja näin ollen suuremman joukon saatavilla, ja sosiaalidemokraattisessa siksi, että hoivapalvelut ovat valtion voimakkaasti tukemia.⁸⁹

Norjalaisen Arnlaug Leiran mukaan Esping-Andersenin familismin ja defamilisaation käsitteille perustuva tyypittely käsittelee työn ja perheen jännitettä kuitenkin yhä ensisijaisesti naisia koskevana kysymyksenä, eikä se kyseenalaista oletusta miehen oikeudesta jättää lasten kasvatusta äidin huoleksi.⁹⁰ Lisävaloa kysymykseen tuo Walter Korpi, joka on kehittänyt oman tyypittelynsä sillä perusteella, missä määrin poliit-

87 Esping-Andersen 1990.

88 Esping-Andersen 1999, 74–83.

89 Esping-Andersen 1999, 55–67.

90 Leira 2002, 28.

tisten instituutioiden kautta kannustetaan naisten jatkuvaa työssäkäyntiä, naisten ja miesten vanhemmuuden ja ansiotyön yhteensovittamista sekä hoivaroolien jakamista vanhempien välillä. Näiden tekijöiden pohjalta Korpi jakaa hyvinvointivaltiot perhepolitiikoiltaan yleiseen perhepoliittiseen malliin, kahden ansaitsijan malliin ja markkinasuuntautuneeseen malliin. Yleistä perhepoliittista mallia, joka toteuttaa perinteistä sukupuolittunutta työnjakoa, ylläpitävät pienten lasten kotihoidosta maksettavat etuudet ja verovähennykset sekä päivähoitopalvelujen tarjoaminen vain yli 3-vuotiaille lapsille. Kahden ansaitsijan mallissa puolestaan tarjotaan päivähoitomahdollisuuksia myös alle 2-vuotiaille, korvattuja perhevapaita sekä äideille että isille sekä julkista lähihoitajapalvelua vanhuksille, tavoitteena molempien vanhempien ansiotyön helpottaminen. Markkinasuuntautuneessa mallissa kaikki edellä mainitut tukimuodot ovat vähäisiä ja vanhempien tulee löytää ratkaisut lasten hoidon järjestämiseen yksityisiltä markkinoilta.⁹¹ Korven typologian lähtökohdakseen ottanut Tommy Ferrarini puolestaan lisää näiden perään vielä neljännen mallin, jota hän kutsuu ristiriitaiseksi malliksi. Tässä mallissa monipuolisilla perhepoliittisilla etuuksilla tuetaan sekä perinteistä että kahden ansaitsijan mallia: siinä siis tavallaan yhdistyy sekä Korven yleisen perhemallin kotihoitoon kannustavia että kahden ansaitsijan mallin molempien vanhempien työssäkäyntiä tukevia ominaisuuksia.⁹²

Yhdysvaltalainen politiikan tutkija Nancy Fraser on puolestaan hahmotellut eräänlaisia ideaalimalleja siitä, miten elättäjä- ja hoivavastuut voitaisiin jakaa jälkiteollisissa yhteiskunnissa. Näistä ensimmäisessä, universaalissa ansaitsijamallissa (*universal-breadwinner model*), naiset ikään kuin nostetaan miehen asemaan kannustamalla naisia aktivoitumaan työmarkkinoilla. Malli vaatii suuria poliittisia panostuksia: naisten työllistyminen edellyttää laajoja lasten ja vanhusten hoitopalveluita sekä uudistuksia työpaikoilla, jotta esteet miesten ja naisten yhtäläisille työllistymismahdollisuuksille saadaan poistettua. Hoivavastuu jää tässä mallissa siis joko markkinoille tai valtiolle, joiden piirissä hoivatyötä tekevien kuuluu niin ikään saada työstään riittävän suurta palkkaa – malliin kuuluu erityisesti naisvaltaisten alojen palkkatason ja arvostuksen nostaminen tavallisen ansiotyön tasolle. Parhaina puolina universaalissa ansaitsijamallissa Fraser pitää naisten taloudellista itsenäisyyttä ja tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla, mutta toisaalta se aliarvostaa edelleenkin kotona tapahtuvaa palkatonta hoivatyötä. Ongelma on myös se, ettei malli vaikuta millään tavalla sukupuolten väliseen tasa-arvoon kotipiirissä, jolloin monissa tapauksissa äitien kaksoisrooli ansaitsijana ja hoivaajana ei muutu miksikään.⁹³

Fraserin toinen malli on tasa-arvoinen hoivaajamalli (*caregiver parity model*), jossa naisia ei kannusteta osallistumaan työmarkkinoille, vaan kotona tehtävä hoiva- ym. työ nostetaan samanarvoiseksi tavallisen ansiotyön kanssa: kotona tehdystä työstä maksetaan palkan kaltaista tukea ja se oikeuttaa hoivajakson päätyttyä ansiosidon-

91 Korpi 2000, 144–146.

92 Ferrarini 2003, 14–15.

93 Fraser 1997, 51–55.

naisiin sosiaalietuuksiin. Hyvänä puolena Fraser pitää tässä mallissa sitä, että kotityön arvo nousee eivätkä kotiäidit ole enää riippuvaisia miehen tuloista. Toisaalta tässäkin mallissa kotityöt jäävät yhä naisten vastuulle, minkä lisäksi perheellisten naisten toistuva siirtyminen työmarkkinoiden ja kodin välillä hidastaa heidän henkilökohtaista urakehitystään ylläpitäen näin työmarkkinoiden segregatiota ja sukupuolten välisiä palkkaeroja.⁹⁴

Kumpikaan edellä kuvatuista malleista ei Fraserin mukaan edistä miesten ja naisten yhtäläistä osallistumista politiikkaan ja kansalaisyhteiskuntaan, ja kumpikin niistä perustuu naisen aseman muutokseen sen sijaan, että miehiä vaadittaisiin muuttamaan. Fraserin kolmas malli, universaali hoivaajamalli (*universal caregiver model*) pyrkiikin yhdistämään kahden ensimmäisen mallin hyvät puolet ja korjaamaan niiden heikkoudet. Kun nykytilanteessa naiset joutuvat käytännössä yhdistämään ansiotyön ja perhe-elämän, universaalissa hoivaajamallissa tämä laajennetaan koskemaan myös miehiä – politiikkaa siis kehitetään tukemaan sitä, miten useimmat naiset jo nyt toimivat. Käytännössä kaikki työpaikat on suunniteltu työntekijöille, jotka ovat myös hoivaajia: työajat ovat nykyistä lyhyempiä ja kotityöt ovat puolestaan osittain julkisin varoin tuettuja. Mallin tarkoituksena on poistaa kokonaan vastakkainasettelu ansiotyön ja hoivatyön väliltä, jolloin molempia sukupuolia kannustetaan osallistumaan yhtäläisesti molempiin.⁹⁵

Fraserin mallit ovat luonnollisesti ideaalityyppejä, joita ei ole sellaisenaan olemassa. Rianne Mahon on kuitenkin ottanut Fraserin mallit lähtökohdakseen ja ikään kuin vienyt ne käytäntöön analysoidessaan länsimaiden viime aikojen hoivapoliittisia ratkaisuja. Mahonin mukaan Fraserin universaalien ansaitsijamallin vastine on Isossa-Britanniassa toteutettu *kolmannen tien malli*, joka pyrkii edistämään molempien sukupuolten osallistumista työmarkkinoille esimerkiksi tarjoamalla mahdollisuuksia julkiseen päivähoitoon. Kolmannen tien politiikka aktivoi naisia työmarkkinoilla mutta ei toisaalta pyri muuttamaan vanhempien työnjakoa kotipiirissä, eikä se siten edistä sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tähän ansiotyöhön kannustavaan malliin kuuluvat myös korkean työllisyysasteen kääntöpuolina sääntelemättömät työmarkkinat, epätyypilliset työsuhteet sekä pienpalkka-alojen suuresta osuudesta seuraava tuloerojen kasvu. Fraserin tasa-arvoista hoivaajamallia vastaa Mahonilla puolestaan *uusfamilistinen malli*, joka pitkäaikaisilla lasten kotihoidon tukimuodoillaan ylläpitää perinteisiä sukupuolieroja. Uusfamilismi korostaa uusliberalismin tavoin valinnanvapauden merkitystä, mutta naisille tämä merkitsee käytännössä valintaa työuran ja väliaikaisen kotiäitiyden välillä. Fraserin kolmatta mallia, universaalista hoivaajamallia, vastaa puolestaan Mahonin *egalitaarinen malli*, joka kannustaa vanhempia jakamaan perhevapaita keskenään ja tukee toisaalta heidän työssäkäyntiään laadukkaalla julkisella päivähoidolla.⁹⁶

94 Fraser 1997, 55–59.

95 Fraser 1997, 55–62.

96 Mahon 2002, 345–349.

2.4 Suomalaisen perhepolitiikan ristiriidat

Esping-Andersen nosti 1990-luvun jaottelussaan sosiaalidemokraattisen regiimin piiriin kuuluvat Pohjoismaat esimerkiksi siitä, miten suuri naisten työllisyys on onnistuttu yhdistämään eurooppalaisittain runsaaseen syntyvyyteen. Hänen mukaansa valtion aktiivinen osallistuminen perhepolitiikkaan mahdollistaa täten Pohjoismaissa naisten taloudellisen itsenäisyyden kaikkein parhaiten.⁹⁷ Walter Korven typologiassa Ruotsi, Tanska, Suomi ja Norja ovat niin ikään kärkisijoilla, kun mitataan kahden ansaitsijan mallia tukevia institutionaalisia tekijöitä. Korven analyysi on tosin rajattu vuosille 1985–1990⁹⁸, mutta myös Ferrarinin vuotta 2000 koskevassa analyysissä nämä neljä maata, Suomi mukaan lukien, edustavat kahden ansaitsijan mallia.⁹⁹ Ferrarini kuitenkin katsoo kotihoidon tuen ylläpitävän varsinkin alhaisen korvaustasonsa tähden perinteistä yhden ansaitsijan mallia, jossa mies on ansiotyössä ja nainen kotona.¹⁰⁰ Koska Suomi ja Norja (sekä Ferrarinin työn kirjoitushetkellä myös Tanska) tukevat myös lasten kotihoitoa, katsookin hän niiden siirtyneen ylöspäin myös yleisen perhemallin asteikossa: näiltä osin ne voisivat siis olla myös luokiteltavissa Ferrarinin ”ristiriitaiseen” malliin.¹⁰¹

Astetta pidemmälle menee Rianne Mahon, joka esittää Suomen yhdessä Ranskan kanssa esimerkkinä poliittisesta siirtymästä egalitaarisista ideoista kohti uus-familismia. Mahon viittaa tutkimuksiin, joiden mukaan pienten lasten äitien työhönosallistumisaste pieneni kotihoidon tuen käyttöönoton jälkeen kuudessa vuodessa 76 prosentista 53 prosenttiin, ja vaikka kuntien täytyy lain mukaan tarjota lapsille päivähoitopaikkoja, suurta osaa lapsista hoidetaan kotihoidon tuen turvin kotona ainakin 2-vuotiaiksi. Mahonin mukaan kotihoidon tuen taustalla on ajattelutapa, jonka mukaan hoivatyö kuuluu joka tapauksessa äidille, ja koska kyse on tärkeästä tehtävästä, tulee sen ajaksi tarjota jonkintasoista sosiaaliturvaa. Kotihoidon tuki vahvistaa entisestään työnantajien oletusta, jonka mukaan naispuoliset työntekijät jäävät lapsia saadessaan pitkäksi aikaa pois töistä, eikä heidän työsuhdettaan siksi kannata vakinaistaa. Koska seurauksena on sekä työmarkkinoiden että hoivatyön epätasa-arvoistuminen, Mahon katsoo Suomen kotihoidon tuen olevan vahvassa ristiriidassa 1970-luvun tasa-arvoon tähdänneiden toimenpiteiden kanssa.¹⁰² Sen sijaan Ruotsin ja Tanskan Mahon katsoo yhä jatkaneen egalitaarisen mallin linjalla, koska ne tarjoavat mm. laadukasta päivähoitoa pienille lapsille sekä kannustavat vanhempia hoivavastuun jakamiseen.¹⁰³ Tanskassahan on tosin sittemmin luovuttu isäkiintiöstä. Johanna Lammi-Taskula ym. ovat todenneet Mahonin liioitelleen Suomen konsensus-

97 Esping-Andersen 1999, 67–72.

98 Korpi 2000, 147–148.

99 Ferrarini 2003, 41.

100 Ferrarini 2003, 97.

101 Ferrarini 2003, 136.

102 Mahon 2002, 351–352.

103 Mahon 2002, 356–357.

ta kotihoidon tuesta ja sivuuttaneen analyysissään Suomen panostukset päivähoitojärjestelmään 1990-luvun leikkaustenkin keskellä, mutta toisaalta on totta, että tuella on vahva kansan tuki ja suuri enemmistö valitsee sen niin kauan kuin perhevapaiden pituus säilyy nykyisellään.¹⁰⁴

Suomen järjestelmää on kritisoinut myös taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD. Järjestö kiitteli raportissaan vuonna 2005 Suomen järjestelmän tarjoamia valinnanmahdollisuuksia mutta katsoi kotihoidon tuen olevan ristiriidassa Suomen työllisyystavoitteiden kanssa, koska kuntalisten kanssa se muodostaa pienten lasten äideille merkittävän kannusteen jättäytyä pois työmarkkinoilta. Äitien alhainen työllisyysaste oli OECD:n mukaan uhka tasa-arvon toteutumiselle samaan aikaan, kun naisia tarvittaisiin työmarkkinoilla.¹⁰⁵ OECD ohjeistikin Suomea leikkaamaan tukea tai sen kestoja, panostamaan perhepäivähoitoon ja muuttamaan järjestelmää äitien osa-aikaista työllistymistä kannustavaan suuntaan.¹⁰⁶ Minna Salmi on tosin huomauttanut, että OECD:n arvio kotihoidon tuen kilpailukykyisyydestä palkkoihin nähden perustui osittain virhearvioille tuen tason korkeudesta.¹⁰⁷ Salmen mukaan Suomessa on kuitenkin havaittavissa kaksi ristiriitaista poliittista linjaa, joista toinen korostaa runsasta syntyvyyttä ja lasten kotihoitoa ja toinen suurta työllisyyttä, jonka kääntöpuolena korkeasti koulutetut naiset synnyttävät vähemmän lapsia. Salmi kuitenkin kyseenalaistaa sen, että tässä olisi kyse familismin tai defamilisaation ideoista sinänsä, ja kysyy, olisivatko perhepoliittiset ratkaisut pikemminkin seurausta työmarkkinoiden toiminnasta ja perhepolitiikan heikosta asemasta politiikan agendoilla ylipäänsä.¹⁰⁸

Myös Lammi-Taskula ym. ovat todenneet, että Suomen työn ja perhe-elämän yhteensovittamisen tavoitteenasettelussa on tiettyjä ristiriitoja. 1990-luvun lopulta alkaen kaikki hallitukset ovat tavoitelleet korkeaa työllisyysastetta, mutta samalla on haluttu lisätä syntyvyyttä ja pitää kiinni vanhempien valinnanvapaudesta lapsen hoitomuodon suhteen eli tukea sekä päivä- että kotihoitoa. Siinä missä perhevapaalla oleva vanhempi lasketaan tilastoihin työllisenä, kotihoidon tukea saavan eli hoitovapaalla olevan vanhemman katsotaan olevan työvoiman ulkopuolella. Lammi-Taskula ym. kritisoivat OECD:n ehdotusta kotihoidon tuen leikkaamisesta, sillä tällä voisi olla syntyvyyttä vähentäviä vaikutuksia, varsinkin kun nykyään lähes kaikki äidit jäävät joksikin aikaa hoitovapaalle vanhempainvapaan jälkeen. Sen sijaan he katsovat, että työllisyyden ja syntyvyyden välinen ristiriita voitaisiin ratkaista vakinaistamalla naisten määräaikaisia työsuhteita, jolloin lapsen saaminen ei katkaisisi työuraa ja äidit luultavasti palaisivat nykyistä aikaisemmin töihin. Ristiriita syntyy kuitenkin silloin, jos poliittiseksi tavoitteeksi otetaan myös julkisen sektorin menojen supistaminen,

104 Lammi-Taskula ym. 2009, 65–66.

105 OECD 2005, 22.

106 OECD 2005, 14.

107 Salmi 2006b, 417.

108 Salmi 2006a, 163–164.

koska tämä johtaa kotihoidon suosimiseen päivähoidon kustannuksella. Sen sijaan Lammi-Taskulan ym. mukaan vanhempainvapaata tulisi pidentää, mikä luultavasti myös vähentäisi kotihoidon tuen käyttöä.¹⁰⁹

Suomalaiseen perhepolitiikkaan ja erityisesti perhevapaisiin sisältyy mielenkiintoisia jännitteitä. Perhevapaajärjestelmää kehitettiin kaikissa Pohjoismaissa nopeasti 1970- ja 1980-lukujen aikana, jolloin myös isät otettiin mukaan järjestelmään. Suomi kuitenkin jäi 1990-luvun aikana jälkeen naapureistaan, jotka ottivat käyttöön isien omat vapaakiintiöt. Vaikka tutkimukset sekä Suomessa että muissa Pohjoismaissa antavat melko selvää näyttöä siitä, että isät käyttävät todennäköisimmin heille korvamerkittyjä vapaita¹¹⁰, Suomessa isäkiintiö ei ole toteutunut isien ehdottomana oikeutena. Samalla miesten vanhempainvapaan käyttö on noussut hyvin hitaasti varsinkin muihin Pohjoismaihin verrattuna.

Toinen kiinnostava tekijä perhevapaapolitiikassa on kotihoidon tuen rooli, jota niin OECD kuin useat tutkijatkin ovat kritisoineet naisten asemaa heikentäväksi. Ylipääntään sellaisen pitkäkestoisen tukimuodon olemassaolo, jota käyttävät lähes pelkästään naiset, tuntuu olevan ristiriidassa sen kanssa, että poliittisella tasolla pyritään jatkuvasti löytämään keinoja isien kannustamiseksi perhevapaiden käyttöön. Oletettavasti nämä tekijät ovat olleet myös perhevapaista käydyn keskustelun keskiössä.

109 Lammi-Taskula ym. 2009, 91–94.

110 Salmi ym. 2009, 187.

3 VANHEMPAINLOMAKYSYMYS 1970-LUVULLA

Suomalaisten syntyvyys väheni 1970-luvun alussa alimmilleen koko Suomen siihenastisessa historiassa. Kokonaishedelmällisyys oli pienimmillään vuonna 1973, jolloin syntyi keskimäärin vain 1,5 lasta naista kohden. Suurin syy rajulle väheneemiselle oli kuitenkin se, että lapsia oli alettu hankkia entistä myöhemmällä iällä: sittemmin on voitu laskea sotien jälkeisten ikäluokkien todellisen kumulatiivisen hedelmällisyysluvun pysyneen lähes 1,9 lapsessa naista kohden. 1970-luvun aikana ja sen jälkeen toteutetulla perhepolitiikalla on toki voinut olla oma vaikutuksensa siihen, ettei hedelmällisyys lopulta laskenut niin paljon kuin miltä pahimmillaan näytti. On joka tapauksessa selvää, että 1970-luvun alun hedelmällisyysluvun romahdus aliarvioi silloin synnytysikäisten naisten todellista lapsikertymää.¹¹¹

1970-luvulla pieni hedelmällisyysluku näytti joka tapauksessa hälyttävältä. Naisten työssäkäynnin yleistyttyä ja lasten päivähoitojärjestelyiden ollessa puutteelliset tai jopa olemattomat lasten hankkimisesta katsottiin tulleen vanhemmille taloudellinen riski, mitä pahensi lapsilisien reaaliarvon laskeminen. Ongelmaa lähdettiin ratkaisemaan perhepolitiikkaa kehittämällä, mutta keinoista vallitsi suuri erimielisyys. Ehdotettuja ja tavalla tai toisella toteutettuja ratkaisuja olivat päivähoitopaikkojen lisääminen, kotihoidon tukeminen ja äitiysloman pidentäminen. Äitiysloman pidentämisessä lisääntyivät myös vaatimukset ottaa isät mukaan järjestelmään, jottei yksin äidin tarvitsisi jäädä pois töistä koko lomajakson ajaksi. Isän roolin määrittely tässä järjestelmässä jakoi poliittista kenttää laajasti ja kytkeytyi laajempiin kysymyksiin lapsen edusta, isän oikeuksista, tasa-arvosta ja taloudellisista vaikutuksista.

3.1 Äitiyslomista isyys- ja vanhempainlomiin

Kansainvälinen työjärjestö ILO uudisti sekä äitiyssuojelua koskevaa konventiota (C103) että suositusta (R95) vuonna 1952. Uusi konventio nosti äitiysloman pituuden kahteentoista viikkoon. Suosituksessa ILO esitti kuitenkin neljäntoista viikon äitiyslomaa sekä korvaustason sitomista äidin äitiyslomaa edeltäviin ansioihin. Ruotsi otti jo vuonna 1955 käyttöön pakollisen kolmen kuukauden äitiysloman, johon kuului kertakorvaus, ja vuonna 1963 se siirtyi lähemmäs ILO:n suositusta siirtymällä ansiosidonnaiseen korvaukseen, joka vastasi 60:tä prosenttia äidin ansioista. Suomessakin ansiosidonnaisesta äitiysrahasta keskusteltiin, mutta se toteutui osana sairausvakuutusjärjestelmää vasta vuonna 1964 yhdeksän viikon mittaisena, ja korvauksen suuruus oli vain noin 40 prosenttia äidin tuloista.¹¹² Lisäksi laki koski vain äitiyspäivärahaa – varsinainen lakisääteinen synnytysloma määräytyi vuosilta 1917 ja 1919 peräisin olleiden työsopimuslakien perusteella ja oli äitiysrahakautta lyhyempi. Osa äideistä sai kuitenkin työehtosopimusten kautta pidemmät ja paremmin korvatut synnytyslomat. Lakisääteinen synnytysloma pidennettiin koko äitiysrahan maksukauden pituiseksi

111 Ruokolainen ja Notkola 2007, 96–98.

112 Hiilamo 2006, 116–117; ILOLEX: Database of International Labour Standards.

ja samalla siltä osin ILO:n konventiota vastaavaksi vuonna 1971, joskin Suomi jätti itse konvention yhä ratifioimatta. Kolmen kuukauden lomasta ensimmäinen kuukausi oli tarkoitettu pidettäväksi ennen lapsen syntymää. Kuitenkin vain kuusi viikkoa lomasta oli pakollista, ja työnantajan suostumuksella äiti sai palata työhön jo tätä aikaisemminkin.¹¹³ Kun äitiyslomaa lähdettiin tästä pidentämään, kysymys isän roolista oli alusta asti mukana.

3.1.1 Äitiysloma pitenee

Isien ottamisesta mukaan äitiyslomajärjestelmään oli puhuttu jo 1960-luvun puolella ja erityisesti tasa-arvonäkökulmasta. Ensimmäisenä isyyslomaa ehdotti feministiliike Yhdistys 9 vuonna 1967¹¹⁴, ja eduskunnassa asiasta teki ensimmäisen aloitteen liberaalien sittemmin sosiaalidemokraatteihin siirtynyt kansanedustaja Pirkko Aro.¹¹⁵ Valtioneuvosto asetti vuonna 1966 naisten asemaa tutkivan komitean, joka käsitteli naisen yhteiskunnallista asemaa varsin perinpohjaisesti ulottaen toimintansa mm. sukupuoliroolien opettamiseen ja oppimiseen lasten kasvatuksessa sekä naisten asemaan työelämässä ja yhteiskunnassa yleensä. Merkittävä rooli oli annettu myös perhepolitiikalle, jota sitäkin lähestyttiin tasa-arvonäkökulmasta. Komitea kiinnitti huomionsa erityisesti siihen, että äitiyden perusteella myönnettävät etuudet voisivat heikentää naisten asemaa työelämässä ja johtaa nuorten naisten syrjintään työhönotossa. Ongelma korostuisi silloin, jos äitiyslomaa pidennettäisiin niin, että vain äidillä olisi siihen oikeus. Komitea katsoikin, että ”äitiyssuojelusta” aiheutuvat kustannukset tuli korvata kollektiivisesti, mutta tämä ei vielä riittäisi:

”Se eriarvoinen asema, johon naiset äitiyden ja lastenhoitovelvoitteiden vuoksi työelämässä joutuvat, voidaan poistaa vain sillä, että miehet omaksuvat toisen puolen kasvavan sukupolven hoito- ja kasvatustehtävistä ja osallistuvat lapsen hoitoon sen syntymästä lähtien.”¹¹⁶

Komitea kiinnitti huomiota kuitenkin myös isän ja lapsen väliseen suhteeseen, jonka vahvistamisen se katsoi olevan mm. mielenterveydellisistä syistä tärkeää. Lasten aseman parantamisessa tarvittaisiin yleisemminkin miehiä, joilla olisi omakohtaista kokemusta lastenhoidosta. Komitea esitti äitiysloman jakamista puoliksi äidille kiinnittyyn sekä vanhempien kesken jaettavaan osaan ja ehdotti, että näiden tavoitteiden saavuttamiseksi perustettaisiin uusi toimikunta.¹¹⁷ Lopettaessaan toimintansa komitea myös esitti, että valtioneuvoston kanslian alaisuuteen perustettaisiin elin, joka edistäisi naisten ja miesten tasa-arvoa ja toteuttaisi käytännössä tähän tähtäviä

113 Haataja 2007, 14–15.

114 Lammi-Taskula ja Takala 2009, 93.

115 Haataja 2007, 17.

116 KM 1970:A8, 88.

117 KM 1970:A8, 88–89.

uudistuksia. Tämä ehdotus toteutui 1972, kun valtioneuvosto asetti ensimmäisen tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE). Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tehtäväksi asetettiin muun muassa tasa-arvon toteuttamisen seuraaminen ja edistäminen yhteiskunnan suunnittelussa, aloitteiden tekeminen tasa-arvoon vaikuttavan lainsäädännön kehittämiseksi, valtioneuvoston kanslian määräämien tutkimus- ja suunnittelutehtävien suorittaminen ja tasa-arvoon liittyvien uudistusten valmistelutyöhön osallistuminen. Sillä oli ja on edelleen siis neuvoa-antava rooli valtionhallinnossa. Kansanedustajista koostuva neuvottelukunta asetetaan eduskunnan toimikaudeksi, ja sen kokoonpanossa otetaan eduskunnan voimasuhteet huomioon. Ensimmäiseksi puheenjohtajaksi tuli SDP:n pitkäaikainen kansanedustaja Meeri Kalavainen.¹¹⁸

Syntyvyyden laskun myötä perhepolitiikka nousi 1970-luvun alussa keskeiseen asemaan poliittisessa keskustelussa. Myös naisten työllisyyden voimakas kasvu 1960-luvulla oli lisännyt tarvetta lasten päivähoitojärjestelyille. 1960- ja 1970-lukujen perhepoliittista keskustelua värittikin vasemmiston ja keskusta-oikeiston kiista päivähoiton ja äidinpalkan, sittemmin kotihoidon tuen, välillä. Myös naisten asemaa tutkiva komitea otti kantaa lasten laajemman kotihoidon järjestämiseen. Komiteassa pidettiin tärkeänä, että vanhemmilla olisi vapaus itse valita lapselle parhaaksi katsomansa hoitomuoto. Ehdotukset äidinpalkasta se kuitenkin tyrmäsi sillä perusteella, että korvaus olisi kuitenkin niin pieni, että se hyödyttäisi vain hyvätuloisimpien miesten vaimoja, joiden ei muutenkaan tarvitsisi olla töissä. Äidinpalkka hidastaisi myös tasa-arvokehitystä, sillä se ei millään tavalla nostaisi naisten arvoa yhteiskunnassa eikä kannustaisi naisia kouluttautumaan:

”Äidinpalkan maksaminen naisille, jotka hoitavat itse lapsiaan olisi myös tasa-arvoisuusperiaatteen vastainen, sillä se osoittaisi miehille ja naisille erilaiset tehtävät. Äidinpalkkajärjestelmä saattaisi myös vahvistaa käsitystä, jonka mukaan lastenhoito yksinään riittää naisen ammatiksi ja voisi näin ollen vähentää naisten halukkuutta ammattikoulutuksen hankkimiseen.”¹¹⁹

Äidinpalkan sijaan komitea esitti vanhempien valinnanmahdollisuuksien parantamista lapsikohtaisella hoitolisällä, jota maksettaisiin lapsen hoitomuodosta ja vanhempien työssäkäynnistä riippumatta, mahdollisesti tarveharkintaisena, lapsen hoitokustannusten kattamista varten. Samalla tuli kehittää päivähoitojärjestelmää vanhempien työssäkäynnin mahdollistamiseksi. Komitea katsoi muutenkin kotikasvatuksen ohella lapsiryhmissä tapahtuvan kasvatuksen tarjoavan lapselle itselleen ”rikkaamman ja varmemman” kasvuympäristön kuin pelkkä kotihoito yksinään saattoi tarjota.¹²⁰

118 Räsänen 1997, 4–9.

119 KM 1970:A8, 122.

120 KM 1970:A8, 124.

Vuonna 1973 Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK sekä Toimihenkilö- ja virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK esittivät äitiysloman pidentämistä seitsemään kuukauteen. Kalevi Sorsan johtama punamultahallitus laati samana vuonna hallitusohjelmaan lisäpöytäkirjan, jossa päätettiin ”lapsiystävällisemmän yhteiskunnan aikaansaamiseksi” lisätä päivähoitopaikkoja ja kehittää äitiysrahajärjestelmä kuuden kuukauden vanhempainrahajärjestelmäksi.¹²¹ Tasa-arvoasiain neuvottelukunta piti ehdotettuja toimenpiteitä riittämättöminä ja esitti keväällä 1974 oman ehdotuksensa äitiyslomajärjestelmän uudistamiseksi. TANEn mukaan äiti tarvitsi synnytyksen jälkeen toipumisaikaa ja lapsen imettäminenkin oli ”sekä terveydellisistä että äidin ja lapsen suhteisiin liittyvistä syistä suositeltavaa”, mutta tämän jälkeen isä voisi yhtä hyvin jäädä hoitamaan lasta. Siksi neuvottelukunta ehdotti äidille kiintiöidyn osan rajaamista kahteen kuukauteen synnytyksen jälkeen, jonka jälkeen loput neljä kuukautta olisivat vanhempien keskinäisellä sopimuksella jaettavaa vanhempainlomaa. Neuvottelukunnan mukaan lasten hoitaminen oli yhteiskunnallinen tehtävä, joka kuului yhtä lailla miehille kuin naisillekin. Vuoden 1970 komitean tapaan TANE oli myös huolissaan naisten työmarkkina-asemasta, sillä vain äidille osoitettu pidennetty loma voisi johtaa naisten syrjintään työnhaussa. Tavoitteena olikin, että isien pitäessä vanhempainlomaa jakautuisivat myös vanhemmuuden kustannukset tasaisemmin eri alojen työnantajille. TANE esitti lisäksi vanhemmille mahdollisuutta palkattomaan lomaa, kunnes lapsi täyttäisi vuoden, ja irtisanomissuojaa ulotettavaksi molemmilla vanhemmilla puolentoista vuoden pituiseksi. Vanhempainloman korvaustasoa määriteltessään neuvottelukunta piti Ruotsin nyt jo 90 prosenttia ansiotuloista korvaavaa mallia Suomeenkin sopivana muttei tehnyt järjestelmän rahoituksen suhteen ehdotuksia vaan katsoi sen kuuluvan työmarkkinajärjestöjen ratkaistavaksi.¹²²

Kalevi Sorsan I hallitus teki keväällä 1974 ”tulopoliittisten neuvottelujen perusteella” esityksen äitiysloman pidentämisestä seitsemään kuukauteen.¹²³ Pidennys oli yhä osoitettu vain lapsen äidille, mutta sosiaalivaliokunta jätti mietintöönsä lausuman, joka edellytti hallitusta jatkamaan äitiysrahajärjestelmän kehittämistä vanhempainlomaksi. Sekä valiokunnassa että itse lakimuutoksen eduskuntakäsittelyssä erityisesti kokoomuksen edustajat vastustivat isien mukaan ottamista järjestelmään. Isien mukaantuloa kritisoi myös Suomen maaseudun puolue, mutta siinä vaiheessa kun äitiyslomasta saataisiin riittävän pitkä, oli se valmis muuttamaan sen kaksi viimeistä kuukautta vanhempainlomaksi. Sekä keskusta, kokoomus että SMP puhuivat myös pidemmän kotihoidon ja sen mahdollistavan äidinpalkkajärjestelmän puolesta. Isän roolin kasvattamista kannattivat puheenvuoroissaan puolestaan SKDL sekä Suomen kansan yhtenäisyyden puolue. Jokseenkin yhtä mieltä puolueet olivat siitä, että äitiyslomaa oli jatkossa pidennettävä entisestään.¹²⁴

121 Sorsan hallituksen ohjelman lisäpöytäkirja 1.11.1973.

122 TANE 1974.

123 HE 55/1974 vp.

124 SoVM 14/1974 vp; PTK 74/1974 vp, 2302–2315; PTK 79/1974 vp, 2516–2524.

3.1.2 *Isyysloma vai vanhempainloma?*

Eduskunnan hyväksymän sosiaalivaliokunnan lausuman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuoden 1974 lopulla kolmikantaisen toimikunnan tutkimaan mahdollisuuksia vanhempainloman toteuttamiseksi. Esimerkin tarjosi Ruotsi, joka oli ottanut samana vuonna ensimmäisenä maailmassa käyttöön kuuden kuukauden vanhempainloman, joka oli jaettavissa vanhempien keskinäisellä sopimuksella ja jonka korvaustaso oli jopa 90 prosenttia bruttoansioista.¹²⁵ Toimikunta tekikin perusteellisia selvityksiä Ruotsin uudesta järjestelmästä ja sen vastaanotosta ja tulevaisuudennäkymistä. Ruotsalaisten miesten todettiin käyttäneen lomaoikeuksiaan hyvin vähän, minkä syyksi arveltiin järjestelmän nuoruutta. Toimikunta kuuli myös useita asiantuntijoita, jotka ottivat kantaa sekä uudistusten yhteiskunnallisiin vaikutuksiin että lääketieteellisiin ja psykologisiin kysymyksiin. Asiantuntijoiden mukaan kolmen kuukauden imetys- ja toipumisaika oli äidille riittävä, minkä jälkeen molemmat vanhemmat voisivat osallistua lapsen hoitoon tasapuolisesti. Toimikunta esittikin 1975 julkistetussa mietinnössään loman jakamista äidille kiintiöityyn jaksoon, joka käsitti kuukauden ennen syntymää ja kolme kuukautta sen jälkeen, ja tätä seuraavaan kolmen kuukauden vanhempainlomajaksoon. ”Äidin etujen suojaamiseksi” isä voisi kuitenkin käyttää vanhempainlomaa vain äidin suostumuksella. Toimikunta piti päivärahaa ensisijaisesti korvauksena menetetyistä tulosta, joten se ehdotti sitä maksettavaksi kotiin jäävän vanhemman henkilökohtaisten tulojen perusteella. Perusteina ehdotuksille oli läheisen isäsuhteen muodostamisen merkitys lapselle, tasa-arvon ulottaminen myös lastenhoitoon, naisten työmarkkina-aseman tukeminen sekä vanhemmuuden kustannusten tasaisempi jakautuminen eri alojen välillä. Pidemmän aikavälin tavoitteina toimikunta esitti loman pidentämistä vuoden mittaiseksi ja mahdollisen erillisen isyysloman kehittämistä lapsen syntymän yhteyteen, jolloin molemmat vanhemmat voisivat olla kotona yhtä aikaa.¹²⁶

Toimikunnassa mukana olleiden työmarkkinajärjestöjen edustajien mielipiteet erosivat toisistaan huomattavasti. Työntekijöiden järjestöt SAK, TVK, STTK ja Akava olivat kaikki valmiit lisäämään isän roolia, joskin kannoissa oli pieniä eroja: SAK ja TVK kiirehtivät loman pidennystä vuoteen, josta vanhempainloman osuus voisi olla jopa kahdeksan kuukautta, kun taas Akava kannatti isyyslomaa sekä vanhempainlomaa sinänsä mutta katsoi asian vaativan ensin yksityiskohtaisia selvityksiä.¹²⁷ Kriittisemmin ehdotettuihin uudistuksiin suhtautuivat työnantajajärjestöjen STK:n ja LTK:n sekä valtiovaraministeriön edustajat, jotka jättivät yhdessä mietintöön eriyvän mielipiteensä. He katsoivat tasa-arvon kehittämisen sinänsä tarpeelliseksi mutta halusivat muun muassa riittävän pitkän imetysajan turvaamiseksi rajata vanhempainloman kahteen kuukauteen. Lisäksi työnantajat olivat huolissaan mahdollisista järjestelmän väärinkäytöksistä, joita olisi erityisesti yrittäväväestön osalta

125 Hiilamo 2006, 117–118.

126 KM 1975:72, 16–24; Haataja 2007, 18.

127 Äitiysloma- ja äitiysrahaajärjestelmän kehittämistoimikunta 1977.

mahdotonta valvoa, ja ehdottivat, että myös isän saaman päivärahan tulisi määräytyä äidin tulojen perusteella.¹²⁸

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta antoi toimikunnan mietinnöstä oman lausuntonsa, jossa se yhtyi ehdotukseen vanhempainlomasta. TANE piti myös toimikunnan ehdottamaa, lapsen syntymän yhteydessä pidettävää isyyslomaa tarpeellisena, ja ehdotti sen pituudeksi kahta viikkoa. Neuvottelukunta perusteli kantaansa erityisesti äidin avuntarpeella: jos perheessä oli ennestään lapsia, he tarvitsivat hoitajaa äidin toipuessa synnytyksestä. Lausunnossa todettiin, etteivät isät asenteiden hitaan muuttumisen takia tulisi luultavasti käyttämään lomaoikeuksiaan kovinkaan innokkaasti, minkä vuoksi vanhempainlomaa toteutettaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota tiedotukseen ja vanhempainkasvatukseen myös miehille. Myös päivärahan tasoa tuli korottaa ja irtisanomissuojaa parantaa miesten lomankäyttömahdollisuuksien ja -halukkuuden kannustamiseksi. Lisäksi neuvottelukunta esitti, että myöhemmin pitäisi harkita vanhempainloman pidentämistä lapsen ensimmäisen ikävuoden loppuun asti, jolloin osa lomasta olisi kiintiöity pelkästään lapsen isälle.¹²⁹

Ehdotukset vanhempainlomasta ja lapsen syntymän yhteydessä pidettävästä isyyslomasta etenivät rinta rinnan. Kristilliset ehdottivat syksyllä 1975 toivomusaloitteensa äitiysloman jatkamista kuuden kuukauden ”hoitolomalla”, jota kumpi tahansa vanhemmista voisi käyttää¹³⁰. Liberaalinen kansanpuolue teki puolestaan samoihin aikoihin oman toivomusaloitteensa kahden viikon lomasta, jonka isä voisi pitää lapsen syntymän yhteydessä tutustuakseen paremmin lapseen¹³¹, ja kesällä 1976 myös TANE teki sosiaali- ja terveysministeriölle isyyslomasta aloitteen, jossa tärkeimpänä perusteena lomalle oli nimenomaan äidin lepo ja lisääntynyt avuntarve. Tästä syystä neuvottelukunta ehdotti isyyslomaa kahdentoista arkipäivän mittaiseksi, jos perheessä oli ennestään alle 10-vuotiaita lapsia, ja kuuden päivän mittaiseksi, jos syntynyt lapsi oli ensimmäinen.¹³²

Vanhempainloman kehittämistä saatiin yhä odottaa, mutta keskusta-vasemmistolainen Sorsan II hallitus esitti vuoden 1977 lopulla äitiyslomaan kahden viikon pidennystä, jonka lapsen isä voisi vaihtoehtoisesti käyttää lapsen syntymän yhteydessä. Loma ei siis ollut isän subjektiivinen oikeus: koska loman käyttö lyhentäisi vastaavasti äidin lomaa, sen käyttö asetettiin ehdolliseksi äidin suostumukselle. Esityksessä pidettiin loman pidennystä ennen kaikkea talouden elvytystoimenpiteenä työllisyyden parantamiseksi, sillä äidin pidempi loma vapauttaisi työpaikkoja nuorille työnhakijoille. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan tavoin hallitus perusteli isän lomaa myös äidin avuntarpeella sekä isän ja lapsen suhteen myönteisellä kehityksellä. Jotta isät

128 KM 1975:92.

129 TANE 1976a.

130 TA 1113/1975 vp.

131 TA 1128/1975 vp.

132 TANE 1976b; Haataja 2004a, 29; Haataja 2007, 19.

todella käyttäisivät lomaa, ehdotettiin isän päivärahan määräytyvän tämän omien tulojen mukaan. Esityksessä arvioitiin, että lomaoikeuttaan käyttäisi noin kymmenen prosenttia isistä.¹³³

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta kritisoi uudistuksen perustelemista nuorisotyöttömyyden hoitamisella. Neuvottelukunnan mukaan sama työttömyysriski koski myös suurta osaa äideistä, eikä heidän oikeuttaan ansiotyöhön tullut työttömyyden vallitessaan kyseenalaistaa. TANE kiinnitti huomionsa myös tasa-arvokysymyksiin ja suositteli isän lomaosuuden kasvattamista tulevaisuudessa nuorten naisten työmarkkina-aseman parantamiseksi. Myös äitiyspäiväraha-termi esitettiin korvattavaksi vanhempainraha-termillä. Lisäksi neuvottelukunta ehdotti, että laissa korostettaisiin vanhempien tasavertaisuutta niin, ettei isyysloma olisi ehdollinen äidin yksipuoliselle suostumukselle vaan isä voisi käyttää sen vanhempien keskinäisen sopimuksen perusteella.¹³⁴ SKDL:n kansanedustaja Ensio Laineen mukaan sosiaalivaliokunnan käsittelyssä olikin yksimielisesti päätetty muuttaa esityksen sanamuotoa TANEn ehdotuksen mukaiseksi niin, että isyysloma olisi vanhempien keskenään sovittavissa, mutta sosiaali- ja terveysministeriön hallitussihteeri Tuulikki Haikaraisen ”puhelinilmoituksen perusteella” valiokunta olisi luopunut tästä kannastaan asian toisessa käsittelyssä. Valiokunnan lopullisen kannan mukaan isyysloma olikin yhä äidin suostumukselle ehdollinen.¹³⁵

Eduskunnassa isyyslomaa vastusti jälleen kokoomus, joka katsoi lyhyen isyysloman ajoittamisen olevan liian hankalaa. Kokoomuksen edustajat korostivat muutenkin äidin suurempaa merkitystä lapsen hoitajana, minkä takia isälle tuli myöntää lomaoikeuksia vasta sitten, kun äitiysloma olisi ainakin vuoden pituinen. Muut puolueet hyväksyivät isyysloman sinänsä mutta kritisoivat edelleen äitiysloman lyhyyttä. Vasemmistopuolueet olivat voimakkaimmin isän roolin kasvattamisen kannalla ja saivat tukea sekä liberaaleilta että RKP:ltä, kristillisten ja SMP:n painottaessa enemmän äidin läheisyyden merkitystä alle vuoden ikäisille lapsille.¹³⁶

3.1.3 Asteittaisia pidennyksiä

Kahden viikon isyysloma tuli voimaan vuoden 1978 alusta, ja äitiyslomajärjestelmän kehittäminen jatkui tasaista tahtia. Vuosien 1978 ja 1979 aikana äitiyslomaa pidennettiin vielä kahteen otteeseen kahdella viikolla ilman muutoksia isän asemaan, joskin sosiaalivaliokunta, TANE ja vasemmistopuolueet ottivat toistuvasti esille äitiysloman jatkamisen vanhempainlomana. Sorsan II hallitus puolusti muutosten asteittaisuutta

133 HE 207/1977 vp; Haataja 2007, 20.

134 TANE 1977.

135 SoVM 22/1977 vp; PTK 130/1977 vp, 2919. Laineen väitteelle ei löydy vahvistusta sosiaalivaliokunnan pöytäkirjoista, mutta valiokunnan muut jäsenet eivät myöskään kiistäneet väitettä eduskuntakäsittelyn aikana.

136 PTK 130/1977 vp, 2915–2920; PTK 137/1977 vp, 3040–3045; PTK 143/1977 vp, 3348–3351.

sillä, että isien loman käytöstä oli vielä liian vähän tietoa. Vuosikymmenen loppua kohden puolueiden vaatimukset äitiysloman pidentämisestä vuoden mittaiseksi kiihtyivät, mutta isän rooli herätti edelleen erimielisyyksiä. Kokoomuksen kanta isyys- ja myös vanhempainlomaa kohtaan pehmeni hiljalleen, joskin se SMP:n ja keskustan tavoin korosti yhä voimakkaasti äidin roolia ja vaati kotihoidon tuen kehittämistä. RKP sekä vasemmistopuolueet puolestaan kritisoivat uudistusten hitautta ja pyrkivät kiirehtimään vanhempainloman kehittämistä. Erityisen äänekästä kritiikkiä esitti SKDL:n vähemmistösiipi, joka koostui Suomen kommunistisen puolueen taistolaisiksi kutsutun sisäisen opposition edustajista.

Mauno Koiviston II hallitus, jonka muodostivat keskusta, SDP, SKDL ja RKP, aloitti toimintansa keväällä 1979. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan työvaliokunta antoi pian lausunnon, jossa se suositteli hallitusohjelmaan äitiyspäivärahan tuntuvaa korotusta sekä äitiys- ja vanhempainloman pidennystä 13 kuukauteen, josta vanhempainloman osuus olisi viisi viimeistä kuukautta.¹³⁷ Ensimmäistä kertaa vuoden 1973 jälkeen hallitusohjelmaan tulikin maininta vanhempainlomasta¹³⁸. Syksyllä 1979 hallitus esitti äitiyslomaan kuukauden pidennystä siten, että loman viimeinen kuukausi oli vanhempainlomaa eli vaihtoehtoisesti isän käytettävissä, tosin jälleen vain äidin suostumuksella. Hallitus perusteli vanhempainlomaa varsin lyhytsanaisesti lapsen hoidolla ja työmarkkinapoliittisilla syillä sekä sillä, etteivät kaikki äidit tuolloinkaan käyttäneet koko lomaansa vaan palasivat töihin jo äitiyspäivärahaikauden aikana. Hallitus piti parempana vaihtoehtona sitä, että isä käytti rahan jäämällä kotiin, kuin sitä, että äiti kävisi töissä ja nostaisi samalla päivärahaa. Anita Haatajan mukaan äitien työhönpaluusta jo päivärahaikauden aikana ei ollut virallisia tilastoja, mutta luultavasti ilmiön taustalla vaikutti päivärahan reaaliarvon huomattava lasku 1970-luvulla.¹³⁹ Vanhempainloman tarpeellisuudesta huolimatta hallituksen esityksessä huomautettiin myös, että rintaruokinnan sekä äidin terveyden takia valtaosa lomasta kuului kuitenkin edelleen yksinomaan äidille. Esityksessä myös todettiin isyysloman käytössä olleen hankaluuksia: sitä oli käyttänyt vain noin 13 prosenttia isistä. Hallitus halusikin joustavoittaa isyysloman käyttöä siten, että tiukan kahden viikon rajan sijaan se olisi vähintään kuuden ja enintään kahdentoista päivän mittainen.¹⁴⁰ Eduskuntakäsittelyssä yksikään puolue ei enää vastustanut vanhempainlomaa, mutta kaikki vaativat edelleen koko lomajaksoa pidennettäväksi kolmeentoista kuukauteen – eroa oli vain siinä, kuinka suuren osan tästä tuli olla yhteisesti jaettavissa. Kuten aikaisemminkin, vanhempainlomaan suhtautuivat varauksellisimmin kokoomus ja SMP, kun taas vasemmisto, liberaalit ja myös kristilliset puhuivat pidemmän vanhempainloman puolesta.¹⁴¹

137 TANE 1979.

138 Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979.

139 HE 131/1979 vp; Haataja 2007, 20–21.

140 HE 131/1979 vp.

141 PTK 81/1979 vp, 1928–1936; PTK 84/1979 vp, 1995–2000.

Vanhempainloman tultua voimaan Koiviston II hallitus julkisti maaliskuussa 1980 perhepoliittisen selonteon, jossa se otti laajemmin kantaa perhelitiikkaan ja asetti kauaskantoisempia tavoitteita 1980-luvulle. Yksi perhelainsäädännön uudistusprosessin tavoitteista oli toteuttaa vanhempien yhteinen vastuu lapsen ”huollosta ja hyvinvoinnista” sekä ”lapsen myönteiset ja kiinteät ihmissuhteet kumpaiseenkin vanhempaan”. Selonteossa kerrottiin sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olleesta lakiesityksestä, jossa äitiysrahan maksukausi pidennettäisiin 13 kuukauteen, josta viimeiset yhdeksän kuukautta olisi vanhempien kesken jaettava vanhempainloma. Lisäksi selonteossa todettiin, että vanhempien valinnanvapauden mahdollistamiseksi kaikkia lapsen hoitomuotoja tuli kehittää tasapuolisesti, ja tämän mukaisesti siinä esitettiin tavoitteita sekä päivähoitopaikkojen lisäämiseksi että kotihoidon tuen kehittämiseksi.¹⁴²

Syksyllä 1980 äitiysloma pidennettiin 258 arkipäivään, josta 24 päivää eli kuukausi oli yhä pidettävä ennen lapsen syntymää ja vanhempainloman osuus oli nyt kaksi kuukautta. Järjestelmä siis mahdollisti lapsen hoitamisen kotona lähes kymmenen kuukauden ikään saakka. Samalla esityksessä todettiin vanhempainloman sijoittamisen äitiysrahakauden loppuun olleen järjestelynä epäonnistunut, ja siksi sen käyttöä joustavoitettiin niin, että vanhemmat saattoivat alkaa vuorotella lapsen hoitajina jo äitiysloman ensimmäisen neljän kuukauden jälkeen.¹⁴³ Oppositio kiirehti yhä loman pidentämistä siihen asti, kunnes lapsi olisi vuoden ikäinen.¹⁴⁴

Vuoden 1981 keväällä työmarkkinajärjestöt sopivat Pekkas-sopimukseksi kutsutussa tupo-ratkaisussa laajasta sosiaalivakuutusuudistuksesta. Tässä ns. SOVE-uudistuksessa keskeisissä sosiaalivakuutusetuksissa siirryttiin kerralla lähes tasasuuruisista, verottomista eduista veronalaisiin ja ansiosidonnaisiin etuihin ilman ansiokattoa.¹⁴⁵ Hallitus esitti äitiyspäivärahan määräksi ensimmäiseltä kolmelta kuukaudelta 80:tä prosenttia ja sen jälkeen 70:tä prosenttia ansioista, mutta äitiys- ja vanhempainloman kestoja se esitti muutettaviksi vain muutamalla päivällä eikä enää kajonnut lomajakson kokonaisuuteen.¹⁴⁶ Sosiaalivaliokunnassa päivärahan tasokorotus kuitenkin ulotettiin koko lomajaksole ja vanhempainloman osuus piteni kahdesta neljään kuukauteen.¹⁴⁷

Vuoteen 1982 mennessä äitiysloma oli pidentynyt kymmenen vuoden aikana kolmesta kuukaudesta lähes yhteentoista kuukauteen, eli lasta oli järjestelmän puitteissa mahdollista hoitaa kotona lähes kymmenen kuukauden ikäiseksi saakka. Isällä oli SOVE-uudistuksen jälkeen mahdollisuus pitää enintään kahdentoista päivän isyys-

142 PTK 27/1980 vp, 450–460.

143 HE 183/1980 vp.

144 SoVM 26/1980 vp.

145 Paavonen ja Kangas 2006, 327–328.

146 HE 54/1981 vp.

147 SoVM 12/1981 vp.

loma yhdessä äidin kanssa lapsen syntymän yhteydessä, sekä lapsen tultua kolmen kuukauden ikään enintään neljä kuukautta vanhempainlomaa vapaasti valittavana ajankohtana. Isän lomat olivat kuitenkin ehdollisia äidin suostumukselle, ja itse sairausvakuutuslaissa ei edelleenkään puhuttu isyys- tai vanhempainrahasta vaan äitiysrahasta, jota saatettiin maksaa lapsen isälle. Näin oli siitakin huolimatta, että vanhempainloma-termi oli ollut käytössä poliittisessa keskustelussa lähes kymmenen vuoden ajan ja esityksiä lainsäädännöllisten termien muuttamiseen oli aika ajoin tehty sekä vasemmiston että tasa-arvoasiain neuvottelukunnan taholta. Isyys- ja vanhempainraha tulivat termeinä lainsäädäntöön vasta vuonna 1985, jolloin vanhempainloman osuus myös pidennettiin nykyiseen mittaansa 158 arkipäivään. Äidin ehdollisesta suostumuksesta isän lomaan siirryttiin vanhempien yhteiseen sopimiseen vasta 1990-luvun alussa, jolloin isyyslomaa myös pidennettiin kolmeen viikkoon ja sen käyttö lakkasi lyhentämästä vanhempainrahakautta.¹⁴⁸

Vaikka niin hallituspuolueilla kuin oppositiollakin oli ollut pitkään tavoitteena loman pidennys lapsen ensimmäisen ikävuoden loppuun asti, tämä ei koskaan toteutunut, vaan järjestelmä oli 1980-luvun alussa saavuttanut muotonsa, joka pysyisi lähes muuttumattomana 2000-luvulle saakka.

3.2 Argumentointi uudistusprosesseissa

Äitiysloman kehittämistarpeista oli suuria erimielisyyksiä niin puolueiden kuin työmarkkinajärjestöjenkin kesken jakolinjan kulkiessa tavallisesti vasemmiston ja keskusta-oikeiston sekä palkansaajien ja työnantajien välillä. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan, millaisilla argumenteilla osapuolet perustelivat kantojaan. Tutkin aluksi osapuolia yhdistäneitä tavoitteita ja tekijöitä, minkä jälkeen tarkastelen niitä erottaneita sukupuolirooleihin liittyviä ja talous- ja työllisyyspoliittisia argumentteja. Lopuksi teen vielä lyhyen yhteenvedon 1970-luvun diskursseista ennen siirtymistä 2000-luvun keskustelun analysointiin.

3.2.1 ”Lapsen etu” ja pitkä lomajakso yhteisinä tavoitteina

Kehysanalyysiä käsittelevässä alaluvussa viittasin Dennis Chongiin ja James Druckmaniin, jotka ovat todenneet, että tuodessaan omia kantojaan esille poliitikot pyrkivät usein vetoamaan suuren yleisön mahdollisimman laajalti hyväksymiin perusarvoihin.¹⁴⁹ Samaan tapaan ajatteli Chaïm Perelman, jonka mukaan yleisöön positiivisesti vaikuttamaan pyrkivän puhujan on suorastaan pakko ottaa argumenttinsa lähtökoh-

148 Haataja 2007, 22–23.

149 Chong ja Druckman 2007a, 116–117.

daksi sellaisia arvoja, jotka yleisö varmasti hyväksyy.¹⁵⁰ Keskustelussa äitiyslomajärjestelmän uudistamisesta lapsen etu nousi tällaisen perusarvon asemaan.

Kotihoidon tuen ja päivähoidon vastakkainasettelun retoriikkaa tutkineet Heikki Hiilamo ja Olli Kangas ovat todenneet, että erityisesti SMP mutta myös muut kotihoidon puolesta argumentoineet puolueet vetosivat voimakkaasti lapsen hyvinvointiin ja lääketieteellisiin perusteisiin oman kantansa lähtökohtana. Kotihoitoa positiivisesti arvottavassa kehyksessä lapsen omaan kotiin yhdistettiin rakkauden, läheisyyden, turvallisuuden ja lämmön kaltaisia positiivisia mielleyhtymiä, joita lapsi jäisi kylmässä ja persoonattomassa laitoshoidossa paitsi. Päivähoitojärjestelmän kehittämistä ajaneet vasemmistopuolueet eivät Hiilamon ja Kankaan mukaan sitä vastoin juurikaan käyttäneet lääketieteellisiä argumentteja ehdotustensa perusteena.¹⁵¹

Myös äitiyslomaa käsittelevässä keskustelussa lapsen etu oli vahvasti mukana kotihoitoa puolustavassa diskurssissa, mutta viittauksia siihen ei puuttunut muidenkaan kannanotoista. Jo naisten asemaa tutkivan komitean mietinnössä vuonna 1970 todettiin, että isän poissaolosta ja isä–lapsi-suhteen köyhyydestä olisi haittaa molemmille osapuolille.¹⁵² Sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunta että äitiysloma- ja äitiysrahajärjestelmän kehittämistoimikunta vetosivat lapsen etuun ehdottaessaan äitiysloman jälkipuoliskon muuttamista vanhempainlomaksi: TANEn mukaan isän osallistuminen lapsen kasvatukseen merkitsisi lapselle äidin lisäksi toista ”elämää rikastuttavaa ja turvallisuutta luovaa” ihmissuhdetta¹⁵³, ja äitiysrahatoimikunta katsoi, että isän jäädessä lomalle ”lapselle tarjoutuisi mahdollisuus toiseen pysyvään ihmissuhteeseen äidin lisäksi, mikä lapsen myöhemmän kehityksen kannalta on tärkeää”. Tämä rikastuttaisi toimikunnan mukaan sekä isän että lapsen elämää ja lisäisi lapsen turvallisuudentunnetta.¹⁵⁴

TANEn ja komiteoiden argumentit toistuivat sittemmin myös vasemmistopuolueiden puheissa, kun ne argumentoivat isyys- ja vanhempainlomien kehittämisen puolesta. Sekä SDP:n että SKDL:n edustajat painottivat, että isän läsnäolo tarjoaisi lapselle toisen läheisen ihmiskontaktin ja loisi tälle turvallisuudentunnetta. Vielä SDP:n lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmassa vuodelta 1981 todettiin kiinteiden ihmissuhteiden olevan erityisen tärkeitä lapsille ja korostettiin perheen ”sisäistä vuorovaikutusta”.¹⁵⁵ Myös liberaalisen kansanpuolueen edustajat katsoivat, että lapsi tarvitsi molempia vanhempiaan ja isän oli siksi osallistuttava lapsen hoitoon.¹⁵⁶ Isän roolin kasvattami-

150 Perelman 1996, 28.

151 Hiilamo ja Kangas 2009, 84–85.

152 KM 1970:A8, 88.

153 TANE 1974.

154 KM 1975:92, 16.

155 SDP 1981.

156 Esim. TA 1128/1975 vp; TA 1209/1979 vp.

sen puolesta aktiivisesti puhunut RKP:n kansanedustaja, journalisti Jutta Zilliacus vetosi vuonna 1977 isyyssloman käsittelyn yhteydessä psykologeihin, joiden mukaan lapsi tarvitsi myös isää, varsinkin, kun isien vieraantumista lapsistaan ja perheistään voitiin pitää suorastaan yhteiskunnallisena ongelmana. Zilliacus syyttikin erityisesti kokoomuslaisia ”ihmisvihamielisestä asenteesta”, kun nämä olivat isyysslomaa vastustaessaan vedonneet mahdollisiin väärinkäytöksiin ja suuriin kustannuksiin.¹⁵⁷

Lapsen etu oli kuitenkin paljon voimakkaammin esillä lapsen kotihoitoa puolustavassa argumentoinnissa. Kuten Hiilamon ja Kankaan aineistossa kotihoidon tuen tapauksessa, myös äitiyslomakeskustelussa tämä lapsen etu yhdistettiin nimenomaan äitiin ja lapsen omaan kotiin. Erityisen tarmokkaasti tätä korosti SMP, joka katsoi äidin läsnäolon tuovan lapselle tämän tarvitsemaa hellyyttä ja turvallisuutta, jotka olivat välttämättömiä lapsen myöhemmälle kehitykselle. SMP pyrki näissä kannoissa usein esittämään äidin positiivisen vaikutuksen jonkinlaisena itsestään selvänä ja luonnonmukaisena tosiasiana:

”Jo pelkästään lapsen fyysisen kehityksen kannalta on välttämätöntä, että hän voi mahdollisimman pitkään elää äidin kanssa yhdessä. On syytä kannattaa luonnollisesti kaikkia näitä käsityksiä, koska se on kiistaton tosiasia.”¹⁵⁸

SMP:n kansanedustaja, teologi Anssi Joutsenlahti viittasi yhä edelleen lapsen kehitykseen vanhempainlomakäsittelyn yhteydessä 1979:

”Lapsen kehityksen kannalta on tärkein asia se, että lapselle annetaan mahdollisuus elämänsä ensimmäisinä kuukausina viettää mahdollisimman paljon aikaa äitinsä kanssa. Tällöin luonnonkin tarkoittama tasapaino äidin ja lapsen välillä toteutuu. Lapsi tarvitsee elämänsä alussa turvaa ja läheisyyttä, jota vain äiti voi antaa.”¹⁵⁹

Tämä sama ”luonnon tarkoittamaan tasapainoon” vetoava argumentti toistui lähes samassa muodossa myös useissa SMP:n lakialoitteissa 1970-luvun aikana. Koska lapsen etu oli sidoksissa äidin läsnäoloon, paras vaihtoehto SMP:lle olikin pitkä äitiysloma, jota jatkettaisiin kotihoidon tuella lapsen kolmanteen ikävuoteen saakka. Malliesimerkki tällaisesta järjestelmästä oli Unkari, jossa oli Veikko Vennamon mukaan saatu hyviä kokemuksia kotihoidon tuesta.¹⁶⁰

Myös kristilliset vetosivat usein lapsen etuun, mutta argumenteissa ei SMP:n tavoin vedottu niinkään luonnonmukaisuuteen. Äiti kuitenkin esitettiin myös kristillisten argumentoinnissa ensisijaisena lapsen tarvitseman hellyyden lähteenä, mitä perusteltiin samanlaisella syy-yhteydellä lapsen myöhempään kehitykseen:

157 PTK 137/1977 vp, 3040–3041, ed. J. Zilliacus (RKP).

158 PTK 74/1974 vp, 2308, ed. P. Vennamo (SMP).

159 PTK 81/1979 vp, 1933, ed. A. Joutsenlahti (SMP).

160 PTK 51/1978 vp, 906.

”Pienten lasten kehittämiselle on erittäin tärkeää, että he saavat ensimmäiset elinkuukautensa vastaanottaa runsaasti hellyyttä ja huolenpitoa. Tämä muodostaa pohjaa lapsen myöhemmälle kehitykselle.”¹⁶¹

SMP:n ja SKL:n lisäksi kokoomuksen kannanotoissa lapsen etu oli yleensä lähtökohtana, mutta niissä äidin tarjoaman hoivan tärkeys ja sen vaikutus lapsen myöhempään kehitykseen perustui ennen kaikkea mahdollisimman pitkään imetysaikaan. Tätä painottaessaan kokoomuksen edustajat viittasivat usein erilaisiin asiantuntijoihin ja tutkimuksiin, jotka tukivat puolueen kantaa. Erityisen paljon tällaista tekniikkaa käytti siviilissä lääkärinä toiminut kansanedustaja Eeva Kauppi, joka saattoi argumenttinsa tueksi myös siteerata eduskunnassa asiantuntijalausuntoja imetyksen vaikutuksista. Tyypillisesti Kauppi kuitenkin viittasi asiantuntijoihin nimeltä mainitsematta:

”Asiantuntijat ovat eri tahoilla moneen otteeseen todenneet, että imettäminen vähintään kuuden kuukauden aikana on lapselle aivan välttämätöntä, jotta hän voisi saada immuniteetin, saada suojan, äidinmaidon mukana monia infektioitauteja vastaan. Näin voitaisiin välttää hyvin monien aivovaurioiden syntyminen. Yksin Naistenklinikan aineistosta voitaisiin vuosittain estää noin sadan kehitysvammaisen lapsen syntyminen tähän yhteiskuntaan, jos äideillä olisi kunnollinen äitiysloma ja imettämismahdollisuudet”.¹⁶²

Kaupin huolena oli, että puutteellinen immuniteetti johtaisi infektioitauteihin, joilla taas olisi pienen lapsen kehitykselle peruuttamattomia vaikutuksia ja jotka voisivat aiheuttaa jopa aivovaurioita.¹⁶³ Tilanteesta ja asiantuntijasta riippuen tarpeellinen imetysaika saattoi vaihdella kuuden ja kahdentoista kuukauden välillä, mutta johdopäätös oli joka tapauksessa kiistaton: isä ei voinut imettää ja siksi oli lapsen edun mukaista, että kotona lasta hoitaisi nimenomaan tämän äiti. Vastustaessaan äitiysloma- ja äitiysrahajärjestelmän kehittämistoimikunnan ehdotusta kolmen kuukauden vanhempainlomasta myös työnantajajärjestöt STK ja LTK vetosivat muun muassa ”useiden asiantuntijoiden” suositteluun pitkään imetysaikaan.¹⁶⁴ Hiilamon ja Kankaan aineistossa sama argumentti sopi keskusta-oikeiston retoriikassa myös äidinpalkan tai kotihoidon tuen puolustamiseen, sillä päivähoitossa lasta uhkaavien infektioautien riski olisi paljon suurempi kuin kotona.¹⁶⁵

Ruotsissa 1974 käyttöön otettu vanhempainlomajärjestelmä oli mallina äitiysraha-toimikunnalle, tasa-arvoasiain neuvottelukunnalle ja vasemmistolle, jotka tekivät ehdotuksia Suomen äitiyslomien uudistamiseksi. Kokoomuksen edustajille Ruotsi

161 SoVM 22/1977 vp, Vastalause II.

162 PTK 199/1978 vp, 4842, ed. E. Kauppi (Kok.).

163 PTK 81/1979 vp, 1930–1931.

164 KM 1975:92.

165 Hiilamo ja Kangas 2009, 85.

toimi sen sijaan pikemminkin varoittavana esimerkkinä kehityksestä, jossa isän hoivaajaroolin kasvattamisen nimissä äitiysloma kutistettiin vaarallisen lyhyeksi jo pelkkää synnytyksestä toipumista ajatellen, imetyksestä puhumattakaan. Kokoomuksen edustajista sekä Eeva Kauppi että Sirkka Lankinen katsoivatkin äitiysloman pidennyksen yhteydessä 1974, ettei Suomen tulisi ottaa mallia Ruotsista.¹⁶⁶

Kaikki asiantuntijat eivät suinkaan olleet sitä mieltä, että kuusi kuukautta olisi ehdoton minimiaika lapsen imetykselle. Juuri äitiysloma- ja äitiysrahajärjestelmän kehittämistoimikunnan kuulemat asiantuntijat sosiaalihalituksesta ja HYKS:n lastentautilin klinikalta pitivät kolmen kuukauden imetysaikaa sekä lääketieteellisesti että psykologisesti riittävänä.¹⁶⁷ Isyys- ja vanhempainlomien kehittämistä kannattaneet puolueet saattoivatkin perustella kantojaan tällaisilla asiantuntijoilla, jolloin lääketieteelliset syyt edellyttivätkin äidille enää vain neljän kuukauden korvamerkittyä lomaa: kuukausi ennen synnytystä ja kolme sen jälkeen.

Vaikka eri toimijoiden näkemykset äidin oman loman tarpeellisesta pituudesta poikkesivatkin toisistaan huomattavasti, muodostui puolueiden retoriikassa poikkeuksellisen laaja konsensus siitä, että lomajakso kokonaisuudessaan tuli jatkaa kolmentoista kuukauden mittaiseksi eli lapsen ensimmäisen ikävuoden loppuun saakka. Tämä tavoite toistui kaikkien eduskuntapuolueiden ohjelmissa 1970-luvun aikana, joskin vuosikymmenen lopulla SMP alkoi puhua jo kahden vuoden äitiyslomasta.¹⁶⁸ Lähes kaikki oppositiossa olleet puolueet tekivät 1970-luvun aikana myös laki- tai toivomusaloitteita äitiysloman jatkamisesta vuoden pituiseksi. Vaatimus vuoden lomasta sisältyi myös SAK:n ammattiyhdistysnaisten tasa-arvo-ohjelman tavoitteisiin 1976¹⁶⁹ sekä SAK:n sosiaalipoliittiseen ohjelmaan vuonna 1977, seitsemän kuukauden mittainen vanhempainloma mukaan luettuna.¹⁷⁰ Myös Koiviston II hallitus otti vuoden mittaisen loman tavoitteeksi valtioneuvoston selonteossa 1980.¹⁷¹ Tyypillinen peruste äitiysloman pidentämiselle, kuten perhepolitiikan kehittämiseksi muutenkin, oli syntyvyyden nostaminen. Vaikka syntyvyys oli alkanut vuoden 1973 jälkeen jälleen nousta, monet pitivät sitä yhä 1970-luvun lopullakin huolestuttavan alhaisena, ja sen nostaminen toistui useimpien puolueiden perusteluissa pidemmän äitiysloman puolesta. SMP:n Veikko Vennamo jopa katsoi Suomen syntyvyyden olevan pienin koko maailmassa ja totesi Suomen olevan ”kuoleva kansakunta”, ellei asialle tehtäisi jotain.¹⁷²

166 PTK 74/1974 vp, 2305–2312.

167 Äitiysloma- ja äitiysrahajärjestelmän kehittämistoimikunta. Asiantuntijalausunnot 7.4.1975 ja 16.4.1975.

168 SMP 1979.

169 Palkkatyöläinen 28.7.1976.

170 Palkkatyöläinen 31.1.1977.

171 PTK 27/1980 vp, 458.

172 PTK 51/1978 vp, 906.

Isyys- ja vanhempainlomaa kannattaneet vasemmistopuolueet ja liberaalit saattoivat vuoden mittaisen lomajakson puolesta puhuessaan kaapata käyttöönsä vastapuolelta tuttuja, äidin ja lapsen suhdetta korostavia argumentteja. Esimerkiksi useissa SDP:n eduskuntaryhmän aloitteissa, joissa ehdotettiin loman jatkamista vanhempainlomalla vuoden mittaiseksi, todettiin, että ”yhteiskunnan toimenpitein on turvattava äidin ja lapsen luonnollinen läheisyys riittävän pitkäksi ajaksi”.¹⁷³ Jopa SKDL:n vähemmistösiiven edustajien puheenvuoroissa saatettiin samaan argumenttiin yhdistää lapsen sairaudet, pitkä imetyaika sekä lapsen fyysinen kehitys:

”Äitiyspäivärahaikauden pidentäminen 13 kuukauteen on mitä välttämättömin ratkaisu. Se mahdollistaisi lapsen kotihoidon ikäkaudella, jolloin lapsi on herkin sairastumaan, mahdollistaisi myöskin pitkän imetykauden ja loisi parhaat edellytykset lapsen ja vanhempien tunnesiteiden kehitykselle, koko lapsen kasvulle ja kehitykselle.”¹⁷⁴

Erona oli tietysti se, että vasemmistolle tämä tarkoitti vuoden lomajaksoa ja vanhempainlomaa, kun toiset yhdistivät nämä argumentit lisäksi ainakin kahden vuoden pituiseen kotihoidon tukeen.

Ainoa äitiysloman pidennystä julkisuudessa vastustanut taho oli työnantajien keskusjärjestö STK. Vuonna 1974 sovitun mittavan äitiysloman pidennyksen jälkeen työnantajat suhtautuivat loman pidennysehdotuksiin melko nihkeästi ja kritisoiivat varsinkin 1970-luvun lopun asteittaisia uudistuksia, joissa lomaa pidennettiin usein kahdella viikolla kerrallaan. STK:n mukaan loman jatkuvalla pidentämisellä ei ollut suurta merkitystä perhepolitiikan eikä työllisyyden kannalta.¹⁷⁵ Työnantajat totesivat äitiysloman olevan ilman lisäpidennyksiäkin kansainvälisesti vertailtuna hyvin pitkä ja valittivat lomajärjestelyiden hankaloittavan yritysten toimintaa mm. sijaisen hankkimisen ja tämän kouluttamisen takia. Lisäksi STK vetosi siihen, että mahdollisesti useita lapsia saaneen, pitkään lomalla olleen työntekijän ottaminen takaisin samoihin työtehtäviin saattaisi olla yritysten nopeasti muuttuvassa tuotantorakenteessa usein mahdotonta.¹⁷⁶ Kanta oli linjassa STK:n sosiaalipoliittisen toimikunnan vuonna 1978 asettamien sosiaalipolitiikan suuntaviivojen kanssa, joissa oltiin erityisen huolestuneita sosiaalimenojen nopeasta kasvusta ja tämän välittömästä vaikutuksesta työnantajien välillisten työvoimakustannusten kasvuun. Työnantajat olivatkin sillä kannalla, että sosiaalipolitiikkaa tuli uudistaa pikemminkin suuntaamalla resursseja uudelleen kuin kasvattamalla sosiaalimenoja entisestään. Vuosikymmenen lopulle tultaessa STK alkoi kannattaa sosiaalipolitiikan painopisteen siirtämistä eläkepolitiikasta perhepolitiikkaan niin, että tuki suunnattaisiin aktiiviväestölle ja että se kannustaisi omatoimisuuteen. Käytännössä tämä tarkoitti lapsiperheiden tukemista ennemmin

173 Esim. TA 1411/1979 vp.

174 PTK 84/1979 vp, 1997, ed. M–L. Salminen (SKDL).

175 Työnantaja 30.11.1978.

176 Työnantaja 3.4.1980.

verohelpotuksilla kuin suorilla tulonsiirroilla.¹⁷⁷ Myös valtioneuvoston selonteossa 1980 ehdotettuun yhdeksän kuukauden vanhempainlomaan STK suhtautui kriittisesti vedoten lapsen tarvitsemaan imetysaikaan ja korostaen, että ensin tuli selvittää isyyslomista saatuja kokemuksia.¹⁷⁸

3.2.2 Muuttuvat sukupuoliroolit

Vasemmiston ja liberaalien argumentoinnissa pyrkimys isän hoivaajaroolin kasvattamiseen liittyi usein yleisempään sukupuoliroolien muutokseen suomalaisessa yhteiskunnassa. Näkemys kodin ja lasten hoitoon äidin kanssa tasavertaisena osallistuvasta isästä oli sekin esillä jo vuoden 1970 komiteanmietinnössä sekä TANEN varhaisissa lausunnoissa. Tyypillisesti argumentin perustana oli, että työssä käyvän äidin jakaessa isän vastuuta perheen elättämisestä oli vain kohtuullista, että mies jakaisi hoivavastuuta kotipiirissä:

”Miehen lisääntyvä vastuu lastenkasvatustehtävistä liittyy miehen ja naisen välisen työnjaon muuttumiseen, koska nainen ansiotyössä käydessään entistä useammin jakaa miehen vastuun perheen elättäjänä. Lapsen syntymän johdosta myönnettävän lomaoikeuden antaminen myös isälle tarjoaa miehelle aikaisempaa paremman mahdollisuuden opetella käytännössä vanhempana olemisen taitoa.”¹⁷⁹

Myös äitiysrahatoimikunta perusteli vuoden 1975 esitystään vanhempainlomasta miehen ja naisen roolimutoksilla ja miesten itsensä uudenaikaisella, positiivisemmalla ja kiinnostuneemmalla suhtautumisella lastenhoitoon, mikä ilmeni esimerkiksi isien lisääntyneenä mukanaolona synnytysvalmennuksessa sekä synnytyksissä.¹⁸⁰ Vanhempainloma siis edistäisi sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista antamalla yksinkertaisesti mahdollisuuden tämän asennemuutoksen toteutumiselle käytännössä.

Sekä SDP:n että SKDL:n ja sen vähemmistösiiven puheenvuoroissa toistui samankaltainen argumentti, jossa koko yhteiskuntaa koskeva vääjäämätön sukupuoliroolien muutos edellytti isän vastuun kasvattamista kotona. Lasten kasvatusta nähtiin tässä kehityksessä yhteiskunnallisena tehtävänä, jonka rajaamiselle vain äidin vastuulle ei ollut enää perusteita. Isän hoivavastuun kasvattaminen oli tässä argumentissa olennainen osa pyrkimystä sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Edistyksen jarruna nähtiin asenteiden hidas muuttuminen: esimerkiksi SDP:n tasa-arvopoliittisessa ohjelmassa korostettiin yhteiskunnan vastuuta sellaisten olosuhteiden luomisessa, joissa kotityöt jaettaisiin tasaisesti molempien vanhempien kesken – ”tässä vanhoilliset asenteet eivät

177 Työnantaja 5.1.1979.

178 Työnantaja 3.4.1980.

179 TANE 1974.

180 KM 1975:92, 17.

saa vaikeuttaa tasa-arvon toteuttamista”.¹⁸¹ Vasemmiston argumentoinnissa viitattiin nuoriin, uudenaikaisiin pariskuntiin, joilla oli todellinen ja vilpitön halu jakaa vastuuta tasaisemmin, mutta eduskunnassa vallitsevat konservatiiviset asenteet olivat tämän kehityksen jarruna. Vasemmistopuolueet katsoivat hallituksen hidastelun vanhempainloman kehittämisessä rajoittavan molempien vanhempien oikeuksia ja mahdollisuuksia muuttaa koko yhteiskuntaa tasa-arvoisemmaksi:

”Tämä on väärin niitä uudenaikaisia isiä kohtaan, jotka todella näkevät, että miehenkin roolia ja tehtäväkenttää täytyy laajentaa monipuoliseksi ja inhimilliseksi ja että heillä on henkilökohtainen vastuu omista lapsistaan. Samoin se on tietystikin väärin niitä äitejä kohtaan, jotka haluavat miehensä kanssa tasavertaisina huolehtia erilaisista tehtävistä tässä yhteiskunnassa.”¹⁸²

Myös liberaalit vetosivat sukupuoliroolien muutokseen, ja LKP:n kansanedustaja Terhi Nieminen puhui isyyslomauudistuksen käsittelyssä laajemminkin ”äitimyytistä” ja sen murttamisen tarpeellisuudesta. Niemisen mukaan perinteiset sukupuoliroolit opittiin jo lapsena kotona ja koulussa. Äitimyytissä äiti nähtiin kodin tunnejohtajana, joka oli useimmiten yksin vastuussa kodin onnellisuudesta ja hyvinvoinnista, ja tämän vuoksi äidin ja lapsen suhdekin oli noussut tarpeettoman ylikorostettuun asemaan. Tasa-arvon toteutuminen edellyttikin tämän asetelman muuttamista:

”Kukaan ei kieltäne sitä, että naisen on saatava tasaveroinen asemansa työmarkkinoilla, mutta ennen kuin nämä päämäärät voidaan saavuttaa, on miehen saavutettava tasa-arvo kodin piirissä. Hänelle on siirrettävä osa äidin perinnäisistä tunnejohtajan tehtävistä, ja äiti-myytti vanhoillisimmassa muodossaan on rikottava. Siitä hyötyvät lapset, isät ja äidit itse.”¹⁸³

Isän roolia tuli Niemisen mukaan kasvattaa pidentämällä äitiyslomaa ja muuttamalla osa siitä vanhempainlomaksi. Nieminen puhui kuitenkin samassa puheenvuorossa hieman ristiriitaisesti myös kotihoidon tuen puolesta ja toivoi, että äideillä olisi halutessaan mahdollisuus hoitaa lasta kotona 3-vuotiaaksi saakka.¹⁸⁴

Muut kotihoidon puolustajat pyrkivät parhaansa mukaan vastaamaan väitteisiin isän roolimutoksen tarpeellisuudesta. Erityisesti kokoomuksen edustajat pyrkivät sulkemaan koko tasa-arvodiskurssin äitiyslomakysymyksen ulkopuolelle vetoamalla miehen ja naisen ”fysiologiseen roolijakoon” ja isän roolia koskevan tieteellisen tutkimustiedon puutteeseen.¹⁸⁵ Koska lapsi tarvitsi pitkän imetysajan ja vain äiti saattoi imettää, ei tasa-arvosta tai roolien uudelleen jakamisesta tarvinnut edes puhua. Eeva

181 SDP 1974.

182 PTK 199/1978 vp, 4841, ed. K. Peltola (SKDL).

183 PTK 143/1977 vp, 3349–3350, ed. T. Nieminen (LKP).

184 PTK 143/1977 vp, 3349–3350, ed. T. Nieminen (LKP).

185 SoVM 14/1974 vp, Vastalause II.

Kauppi totesikin vuoden 1974 äitiysloman pidennyksen käsittelyssä, että ”taisteltaessa tasa-arvosta miesten ja naisten kesken emme saa tehdä väkivaltaa luonnonlaeille, koska ne aina kostautuvat hyvin raskaasti”.¹⁸⁶ Sirkka Lankinen hyökkäsi voimakkaammin tasa-arvoperusteita vastaan:

”On turhaa puhua tasa-arvosta; sana, jota inhoan, ja varsinkin tässä yhteydessä se on mahdoton, niin kauan kun äiti imettää ja isä ei. – Arvaatteko, mitenkä käy, jos isä saa mahdollisuuden olla äitiyslomalla? Hän ottaa rahat, menee pilkille, ja muija menee työhön ja äidinmaito hupenee.”¹⁸⁷

Kokoomuksen kannanotoissa suhtauduttiin sinänsä myönteisesti siihen, että isät olivat kiinnostuneita perheestä ja lapsista. Kokoomuksen edustajien mukaan tällaiset isät kuitenkin löytäisivät jo työnsä ohella ja vapaa-ajalla aikaa ja keinoja toteuttaa tätä roolia, varsinkin kun työajat olivat lyhentyneet ja työttömyyskin oli yleistynyt. Näin ollen isän roolin kasvaminen lasten hoidossa lisääntyisi tarvittaessa ajan myötä ilman isyyslomiakin.¹⁸⁸

Kokoomuksen suhtautuminen isän lomiin kuitenkin muuttui 1970-luvun aikana avoimen torjuvasta varovaisen myönteiseksi. Kun se oli aluksi pitänyt sekä isyys-että vanhempainlomaa täysin mahdottomina ajatuksina, jo tammikuussa 1979 Eeva Kauppi totesi, että vuotta aikaisemmin voimaan tullut kahdentoista päivän isyysloma olikin ”täysin paikallaan”.¹⁸⁹ Kokoomus oli myös vuosikymmenen lopulla myöntyväinen kuukauden mittaiseen vanhempainlomajaksoon sillä edellytyksellä, että sitä edeltäisi riittävän pitkä, ainakin kymmenen kuukauden äitiysloma ja isä voisi jäädä kotiin vain äidin suostumuksella.¹⁹⁰ Vanhempainlomakysymyksen kytkemistä tasa-arvopolitiikkaan Kauppi kritisoi silti edelleen vanhoin perustein:

”Tasa-arvoasiain tuominen esiin näin lyhyen äitiysloman ollessa kyseessä on täysin harkitsematonta ja se on väärällä tavalla tasa-arvon korostamista. Emme me voi päästä eroon siitä, että nainen on se, joka synnyttää, ja hänen ruumiissaan tapahtuu niin paljon muutoksia sekä raskausaikana että synnytyksen jälkeen, että synnyttävälle naiselle on annettava mahdollisuus toipua synnytyksestä ja lapselle päästä kunnollisen elämän alkuun. Kyllä tasa-arvoasiat on toteutettava toisin.”¹⁹¹

Vuoden 1980 perhepoliittisesta selonteosta käydyssä keskustelussa kokoomuksen Elsi Hetemäki-Olander sanoikin, että ”voisimme aivan tyynesti ja rauhallisesti todeta sen, että naisen tehtävä yhteiskunnassa on kaksijakoinen – niin toki miehenkin, mutta

186 PTK 74/1974 vp, 2305.

187 PTK 74/1974 vp, 2312, ed. S. Lankinen (Kok.).

188 PTK 130/1977 vp, 2916.

189 PTK 199/1978 vp, 4842.

190 SoVM 13/1979 vp, Vastalause II.

191 PTK 199/1978 vp, 4842, ed. E. Kauppi (Kok.).

tietysti synnyttäjänä erityisesti naisen”. Naisen työssäkäynnille ei kokoomuskaan halunnut laittaa esteitä, mutta ansiotyössäkin käyvän naisen rooliin kuului tasa-arvoasioista riippumatta lapsen hoitaminen kotona työjaksojen välissä.¹⁹²

SMP:n kanta oli paljon varhaisemmassa vaiheessa isän lomille myönteinen, vaikka äiti toki olikin etusijalla. Pekka Vennamo piti vuonna 1974 vain puolta vuotta minimaikana äidin lomakiintiölle ja katsoi, että lomajakson viimeisten kuukausien osalta vanhemmat voisivat päättää keskenään, kumpi jäisi hoitamaan lasta.¹⁹³ Vuosikymmenen lopulle tultaessa SMP:n suhtautuminen kuitenkin kiristyi ja lopulta puolueen esittämästä vuoden mittaisesta äitiyslomasta vain viimeinen kuukausi oltiin valmiita antamaan isälle, sekin luonnollisesti vain äidin suostumuksella.¹⁹⁴ Kotihoidon puolustajista kristilliset olivat myöntyväisimpiä vanhempainloman kehittämiseksi ja katsoivat jo vuonna 1975 toivomusaloitteessaan, että vuoden mittaisen äitiysloman voisi jakaa puoliksi äidin kiintiöön ja vanhempainlomaan. Tasa-arvosta tai isän merkityksestä lapselle kristilliset eivät kuitenkaan puhuneet. Aloitteessa sen sijaan korostettiin lapsen tarvitsevan koko ensimmäisen ikävuoden ajan erityisesti äitiään ja ”äidin antamaan hoitoon yhdistynyttä rakkautta ja turvallisuutta”.¹⁹⁵ Kristilliset olivat siis periaatteessa valmiita antamaan myös isille mahdollisuuden osallistua lapsen hoitoon, mutta taustaoletuksena oli kuitenkin edelleen se, että normaaliolosuhteissa kotiin jäävä vanhempi olisi lapsen äiti.

Huomionarvoista on keskustan kannanottojen vähäisyys koko tutkittavan ajanjakson aikana. Keskustan kansanedustajat pitivät isyys- ja vanhempainlomakysymyksiä käsiteltäessä vain muutamia puheenvuoroja. Yksi mahdollinen syy on se, että keskusta oli mukana kaikissa tämän ajanjakson hallituksessa, eikä sillä kenties ollut oppositio-puolueiden lailla tarvetta tuoda mielipiteitään eduskunnassa esiin. Kuitenkin myös SDP oli mukana kaikissa ajanjakson hallituksissa vajaan vuoden istunutta Mieltusen III hallitusta lukuun ottamatta ja SKDL:kin koko 1970-luvun jälkipuoliskon ajan, ja silti molemmat ottivat näihin kysymyksiin varsin aktiivisesti kantaa. Selvää on, että keskustalle kotihoidon tuella oli korkea prioriteetti. Tasa-arvoon tai naisten asemaan viittaavien perusteluiden puuttuminen hallitusten esityksistä voikin kenties kertoa siitä, että keskusta halusi ottaa etäisyyttä vasemmiston tasa-arvoa korostavaan diskurssiin. Tähän viittaa osaltaan sekin, että vuoden 1980 valtioneuvoston perhepoliittisen selonteon käsittelyssä SDP:n ryhmäpuheenvuorolla puhunut Kaarina Suonio kritisoi selontekoa siitä, että siinä ei käsitelty perhepolitiikkaa tasa-arvokysymyksenä.¹⁹⁶ Hallituspuolueiden edustajat valittelivat muutenkin keskustelussa sitä, että selonteon tavoitteenasettelussa jouduttiin tekemään erimielisyyksistä johtuen kompromisseja – todennäköisesti tasa-arvokysymys jäikin pois selonteosta juuri suurimman halli-

192 PTK 29/1980 vp, 571.

193 PTK 74/1974 vp, 2309.

194 SoVM 13/1979 vp, Vastalause IV.

195 TA 1113/1975 vp.

196 PTK 28/1980 vp, 517.

tuspuolueen keskustan tahdosta. Tästä huolimatta keskusta näyttää olleen kokoomusta, SMP:tä ja kristillisiä avoimempi vanhempainloman pidennykselle. Keskustan omalla ryhmäpuheenvuorolla puhunut Orvokki Kangas painottikin vanhempien yhteisvastuuta ja isän tunnustamista työelämässä ”lasten kasvatuksesta vastaavaksi”. Tavoitteeksi asetettua yhdeksän kuukauden vanhempainloma keskusta piti Kankaan mukaan ”erityisen myönteisenä uudistuksena”.¹⁹⁷ Tätä näkemystä ei jaettu muiden kotihoidon puolustajien keskuudessa.

Kuten edellä todettiin, vasemmistopuolueet ja liberaalit perustelivat vanhempainloma-uudistusten tarvetta sillä, että uudenaikaisilla, vanhempien roolijaon muuttamiseen valmiilla vanhemmilla tuli olla vapaus toteuttaa tätä ajatusta ja valita itse, kumpi jäisi hoitamaan lasta. Myös SKL piti mahdollisuutta kuuden kuukauden vanhempainlomaan tarpeellisena juuri siksi, että sellainen saattoi sopia osalle vanhemmista ja tämä valinnanvapaus tuli heille myös suoda, vaikka äiti olikin etusijalla. Tämä sama peruste vanhempien valinnanvapaudesta oli myös kokoomuksen ja SMP:n perusteena sille, että ne vuosikymmenen lopulla myöntivät lyhyeen vanhempainlomaan äidin suostumuksella. Kristillisten tavoin nekään eivät puhuneet sen kummemmin tasa-arvosta kuin isän oikeuksistaan, vaan korostivat samassa yhteydessä äidin läsnäolon merkitystä lapsen ensimmäisen elinvuoden aikana.

Valinnanvapaus lapsen hoidon järjestämisessä oli kuitenkin toisella tavalla esillä puhuttaessa kotihoidon tuesta, jolloin sillä tarkoitettiin vapautta valita päiväkodin ja kotihoidon välillä. Kotihoidon tuella voitaisiin toteuttaa todellinen valinnanvapaus vanhemmille, jotka itse tiesivät parhaiten, millainen hoitomuoto olisi lapsen parhaaksi.¹⁹⁸ Kokoomuksen, SMP:n, SKL:n ja keskustan argumenteissa äitiysloman pidentäminen kolmeentoista kuukauteen yhdistyikin luontevasti vaatimukseen kotihoidon tuesta. Valinnanvapauden ohella toinen keskeinen peruste oli se, että niille vanhemmille, jotka eivät käyttäneet mahdollisuuttaan kunnalliseen päivähöitoon, tuli korvata tämä käyttämättä jäävä etu ja samalla asettaa lapset tasavertaiseen asemaan yhteiskunnan tuen saajina. Myös kotityön arvostuksen kohottaminen oli keskeisessä asemassa:

”Perhepiirissä tehty työ on arvostettava kodin ulkopuolisen työn veroiseksi. Tämän mukaisesti perheenämätien sosiaaliturvaa on kehitettävä rinnastamalla kotityöhön käytetyt vuodet ansiotyövuosiin.”¹⁹⁹

Myös työnantajien keskusliitto STK, joka oli huolissaan sosiaalimenojen kasvusta, otti esitykset kotihoidon tuesta tyytyväisenä vastaan, sillä tämä vähentäisi kalliiden päiväkotipaikkojen tarvetta ja tulisi siten yhteiskunnalle halvemmaksi.²⁰⁰

197 PTK 28/1980 vp, 531.

198 Hiilamo ja Kangas 2009, 78–79.

199 Keskustapuolue 1973.

200 Työnantaja 3.4.1980.

Vasemmistopuolueet hyökkäsivät kotihoidon tuen kehittämisyhtymyksiä vastaan väittäen tuen sitovan naiset perinteiseen rooliinsa kodin hoitajina. Tuen myös katsottiin toimivan käytännössä tulonsiirtona palkansaajilta maanviljelijöille, jotka huolehtivat joka tapauksessa lapsistaan kotona, sekä hyvätuloisille, joilla oli varaa äidin kotiin jäämiseen tai jopa oman lapsenhoitajan palkkaamiseen. Tukimuoto siis suuntautui sellaisille ryhmille, jotka eivät sitä tosiasiassa tarvinneet.²⁰¹ Samantapaisilla argumenteilla kotihoidon tukea vastusti SAK ja sen sosiaalisihteri Lauri Kaarisalo, joka huomautti tukimuodon jättävän ulkopuolelleen kaikkein pienituloisimmat, joilla ei olisi sen käyttöön varaa. Päivähoitopaikkojen lisäämisen puolesta kampanjoineessa SAK:ssa oltiin huolestuneita myös siitä, että kotihoidon tuki veisi määrärahoja lasten päivähoidolta. Kaarisalon mukaan lapsiperheitä oli parempi tukea tasapuolisesti lapsilisäjärjestelmää kehittämällä, ja kotihoidon tuki oli hyväksyttävissä vain tarveharkintaisena, jolloin se kohdistuisi pienituloisille.²⁰²

3.2.3 *Talous, työllisyys ja tasa-arvo*

Kotihoidon tukea puolustavassa argumentoinnissa merkittävänä perusteena olivat talous- ja työllisyyspoliittiset tekijät. Syntyvyyden kasvattamiseksi lastenhoitojärjestelmää oli parannettava, ja kotihoidon edullisuus suhteessa päivähoitoon toimi tärkeänä motiivina kotihoidon tuen kehittämiseksi.²⁰³ Myös äitiysloman asteittaista pidentämistä perusteltiin toisinaan sillä, että se vähentäisi alle 1-vuotiaiden lasten päivähoitopaikkojen tarvetta ja toisi siten säästöjä. Loman pidennystä saatettiin toisaalta myös vastustaa taloudellisin perustein, kuten STK teki 1970-luvun lopulla. Kun hallitus vuonna 1977 ehdotti isyyslomaa, myös esitystä vastustanut kokoomus tarttui taloudellisiin perusteisiin. Sen mukaan isyysloman täytyisi olla pidempi, jotta sillä olisi käytännön vaikutusta, mutta tähän ei ollut taloudellisista syistä varaa:

”Katsomme siis, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa vaihtoehtoisenkin isyysloman toteuttamisesta on luovuttava ja äitiysloman pidennys ulotettava koskemaan yksinomaan lapsen äitiä ja ottoäitiä.”²⁰⁴

Eduskuntakäsittelyssäkin kokoomuksen Eeva Kauppi valitti isyyslomasta yrityksille aiheutuvia kustannuksia, jotka eivät ”nykyisessä taloudellisessa tilanteessa” kävisi mitenkään päinsä.²⁰⁵ RKP:n Jutta Zilliacus otti esityksen sitä vastoin myönteisesti vastaan ja ennusti kustannusten jäävän melko pieniksi, koska asenteet muuttuisivat

201 Hiilamo ja Kangas 2009, 78.

202 Palkkatyöläinen 31.1.1977.

203 Hiilamo ja Kangas 2009, 86–87.

204 SoVM 22/1977 vp, Vastalause I.

205 PTK 130/1977 vp, 2920.

joka tapauksessa hitaasti eikä ollut odotettavissa, että isät käyttäisivät uutta loma-oikeuttaan ainakaan aluksi suurin joukoin.²⁰⁶

Vaikka 1970-luvun alusta asti isän lapsenhoitolomaa oli vaadittu erityisesti tasa-arvoperustein, Sorsan II hallituksen esityksessä isyyslomauudistusta perusteltiin ennen kaikkea työllisyydellä:

”Yritysten pyrkimykset vähentää työvoimaansa ovat kohdistuneet useimmiten työkokemusta vailla oleviin, juuri opiskelunsa päättäneisiin nuoriin, jotka vasta ovat hakeutumassa työmarkkinoille. Heidän vaikeaa työllisyystilannettaan voitaisiin osittain helpottaa muun muassa pidentämällä sitä aikaa, jolta SVL:n mukaista äitiysrahaa suoritetaan. – – Äitiyslomien vuoksi nykyistä pidemmäksi ajaksi vapautuvat työpaikat tarjoaisivat uusia työtilaisuuksia ilman niiden perustamiseen liittyviä kustannuksia ja sijoituksia.”²⁰⁷

Peruste oli varsin yllättävä ennen kaikkea siksi, ettei sillä ollut mitään tekemistä isyysloman vaan pelkän äitiysloman pidennyksen kanssa, mutta hallitus käytti näitä samoja työllisyyspoliittisia perusteluita loman pidennykselle myöhemminkin²⁰⁸. Myös SKL ja SMP ottivat tämän argumentin käyttöön varsinkin kotihoidon tuen yhteydessä:

”On parempi se, että vauvaikäisten äidit tekevät sairausvakuutuspäivärahan turvin tulevaisuuden kannalta korvaamattoman tärkeätä lastenhoitotyötä kotona, ja näin avautuu mm. nuorille työpaikkoja, kuin että pienimmät lapset saavat massahoittoa äitien ollessa työssä ja nuorten työnhakijoiden työttöminä kassa-avustusten varassa.”²⁰⁹

Siinä missä muut kotihoidon puolustajat varoivat tässä yhteydessä tekemästä ansio-työstä sinänsä sukupuolikysymystä, SMP:n Veikko Vennamo totesi vuonna 1978 suoraan, että kun äidit jäisivät lasten kanssa pidemmäksi aikaa kotiin, ”naisten työpaikat vapautuisivat miehille ja nuorille.”²¹⁰ Ei ole yllättävää, että tasa-arvon puolestapuhujat eivät helpolla sulattaneet ajatusta äitien jäämisestä kotiin jonkinlaisena miesten työllistämiskeinona. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta sekä vasemmistopuolueet tuomitsivatkin tämän perusteen varsin jyrkästi. Kannanotossaan hallituksen esityksestä isyyslomaksi 1977 TANE ilmoitti kantanaan, ettei äitiysloman pidennystä saisi perustella työllisyydellä:

”Huomattava osa synnyttävistä naisista kuuluu juuri niihin ikäluokkiin, joissa nuorisotyöttömyyttä esiintyy. Toiseksi pienten lasten äitien oikeutta ansiotyöhön ei

206 PTK 137/1977 vp, 3040–3041.

207 HE 207/1977 vp.

208 HE 64/1978 vp.

209 PTK 130/1977 vp, 2918–2919, ed. U. Järvillehto (SKL).

210 PTK 51/1978 vp, 906.

tule työttömyydenkään vallitessa asettaa kyseenalaiseksi. Äitiysloman pidentämistä tulee tarkastella lapsen hoidon asettamista tarpeista lähtien.”²¹¹

SDP ja SKDL kritisoivat työllisyysperustetta samaan tyyliin siitä, että se kyseenalaisti muutenkin työttömyydestä kärsivien nuorten naisten oikeuden työntekoon. SKDL:n vähemmistösiipeen kuulunut Marjatta Mattson syytti 1979 keskusta- ja oikeistopuolueita yleisemminkin siitä, että lapsen puolustamisen sijaan ne pyrkivät äidinpalkkaa ajaessaan sulkemaan naiset kokonaan pois työmarkkinoilta:

”Äidinpalkkajärjestelmän tarkoituksena on toimia työvoimapolitiikan välineenä poistamalla naisia työmarkkinoilta ja työttömyyskortistoista. Naisten pyrkimyksille saavuttaa tasa-arvoinen asema yhteiskunnassa äidinpalkan ajajat viittaavat kintaalla. Äidinpalkan ajajat ajavat vain pienelle etuoikeutettujen naisten ryhmälle oikeutta osallistua työelämään, käyttää kykyjään yhteiskuntaa hyödyttävään työhön ja olla taloudellisesti itsenäisiä.”²¹²

Valtioneuvoston perhepoliittisen selonteon käsittelyssä keskustan Hannu Tenhiälä pyrki puolustautumaan näiltä väitteiltä todeten, että ”ne eivät pidä paikkaansa ja ovat täysin vieraita rehellistä työtä kunnioittavalle keskustalaiselle politiikalle” – oma koti vain oli yksinkertaisesti lapsen paras hoitopaikka.²¹³

Niin TANEN, vasemmiston, RKP:n kuin liberaalienkin argumentoinnissa työmarkkinapolitiikka oli esillä osana tasa-arvopolitiikkaa. Jo naisten asemaa tutkiva komitea oli ilmaissut huolensa siitä, että vain äidille annettu synnytysloma aiheuttaisi naisten syrjintää työelämässä²¹⁴. Myös TANE katsoi tämän heijastuvan ”heidän asemaansa työmarkkinoilla ja erityisesti palkkaukseen, työhönottoon ja ammatissa etenemismahdollisuuksiin”.²¹⁵ Vuoden 1975 äitiysrahoitustoimikunta kiinnitti huomionsa myös työmarkkinoiden segregaatioon ja tämän aiheuttamaan vanhemmuuden kustannusten painottumiseen naisvaltaisille aloille:

”Jos isälle annettaisiin oikeus tästä lomasta, palaisi toimikunnan käsityksen mukaan osa synnyttäjiä nopeammin työmarkkinoille, jolloin loman jakaminen vanhempain kesken jakaisi lomasta yrityksille mahdollisesti koituvat haitat nykyistä tasaisemmin eri alojen yritysten kesken.”²¹⁶

Nuorten naisten syrjintä työmarkkinoilla nousi yhdeksi tärkeimmistä vasemmistopuolueiden argumenteista loman jakamisen puolesta, ja se toistui niiden kannanotois-

211 TANE 1977.

212 PTK 84/1979 vp, 1996.

213 PTK 29/1980 vp, 605.

214 KM 1970:A8, 88.

215 TANE 1974.

216 KM 1975:92, 18.

sa jokseenkin samanmuotoisena koko 1970-luvun ajan. Lapsen hoidon seuraukset naisten työmarkkina-asemaan yhdistyivät sekä vasemmiston että SAK:n tasa-arvoa korostavassa argumentoinnissa mm. yleiseen vaatimukseen samanpalkkaisuudesta ja naisten nostamisesta yritysten johtotehtäviin. Vasemmiston vaatimuksissa tunnuttiin oletttavan, että nämä syrjintä- ja eriarvoisuusongelmat ratkeaisivat yksinkertaisesti mahdollisuudella vanhempainlomaan, jota isät asennemuutoksen myötä myös todella käyttäisivät. Jos vanhempainloman puolustajat osasivat ennakoida loman alhaista käyttöastetta, se ei ainakaan heidän argumenteissaan näkynyt. Tutkimuksen aineistossa ainoan tähän viittaavan puheenvuoron piti SKDL:n Heli Astala, joka valtioneuvoston perhepoliittisen selonteon yhteydessä valitteli äitiyspäivärahan alhaista tasoa:

”Tulisiko harkita vanhempainrahajärjestelmän irrottamista sairausvakuutuslaista? Ilman tällaista ratkaisua on vaikea uskoa, että miehet käyttäisivät vanhempainloma, joten äitiysloman muuttaminen vanhempainlomaksi jää tyhjäksi eleeksi.”²¹⁷

Tästä huolesta huolimatta yksinomaan isälle korvamerkittyä lomaa ehdotettiin 1970-luvulla tämän tutkimuksen aineistossa vain kerran, TANEn toimesta vuonna 1976.

3.2.4 Yhteenvetoa 1970-luvun diskursseista

Naisten lisääntynyt työssäkäynti ja poikkeuksellisen vähäiseksi supistunut syntyvyys nostivat perhepolitiikan uudella tavalla poliittiselle agendalle 1970-luvun aikana. Yhteinen ongelma, joka tuli ratkaista, oli lasten hoidon järjestäminen silloin, kun nainen ei enää ollut itsestään selvästi kotiin jäävä lastenhoitaja ja mies tämän elättäjä. Ongelmaa lähdettiin ratkaisemaan kahdesta hyvin erilaisesta näkökulmasta, joiden ympärille kehiteltiin osittain toisilleen vastakkaiset diskurssit, toimenpide-ehdotukset ja argumentatiiviset kehykset. Toisessa diskurssissa argumentoinnin perustana oli sukupuolten välinen tasa-arvo ja jaettu vanhemmuus, toisessa äidin hoiva lapsen hyvinvoinnin tuottajana.

TANEn, vasemmiston, RKP:n ja osittain myös LKP:n ja SAK:n diskurssissa pienen syntyvyyden ja lastenhoidon ongelmiin liitettiin sukupuolten tasa-arvon ongelma, sillä lapsia hoitivat lähes pelkästään äidit. Toimenpide-ehdotukset näiden ongelmien ratkaisemiseksi muodostettiin jo 1960-luvun puolella ja 1970-luvun alussa: isien osallistuminen lastenhoitoon isyys- ja vanhempainlomalla oli keino, jolla lastenhoito saataisiin järjestettyä ja tasa-arvo voisi toteutua niin kodeissa kuin työmarkkinoilakin. Poliittisen keskustelun kentällä näitä toimenpiteitä kehystettiin vetoamalla muun muassa isä-lapsi-suhteen tärkeyteen, vanhempien asennemuutoksen vääjäämättömyyteen sekä työmarkkinoiden tasa-arvoistumiseen niin työnantajien kuin työntekijöidenkin näkökulmasta.

Tasa-arvodiskurssissa äidin läsnäolon katsottiin olevan lääketieteellisistä syistä tarpeellista ensimmäisten kuukausien aikana synnytyksen jälkeen, mutta tämän jälkeen isä olisi äidin kanssa tasavertainen lapsen hoitaja. Pitkän vanhempainloman kannattajat pyrkivät esittämään jaetun vanhemmuuden idean parhaana vaihtoehtona myös lapselle itselleen väittämällä, että läheinen isäsuhde olisi myös lapsen psyykkiselle kehitykselle parhaaksi. Yhteiskunnan ja sen jäsenten asenteiden muutosta kohti tasa-arvoa pidettiin vääjäämättömänä, siinä missä äidin hoivaa korostava diskurssi oli jotakin vanhoillista ja menneisyyteen kuuluvaa. Lastenhoidon ongelman katsottiin ratkeavan sillä, että naisten ottaessa enemmän vastuuta ansiotyössä miesten tuli ottaa enemmän vastuuta kotipiirissä. Työelämässä puolestaan vanhemmuuden kustannukset jakautuisivat tasaisemmin eri alojen työnantajille isien pitäessä lomaa, ja nuorten naisten kokema syrjintä työhönotossa vähenisi.

Äidin hoivaa korostaneessa diskurssissa, jonka puolestapuhujia olivat kokoomus, SMP ja SKL, pienen syntyvyyden ja lastenhoidon ongelman katsottiin ratkeavan sillä, että äiti hoitaisi lastaan kotona pidempään. Poliittisena toimenpiteenä esitettiin siis pitkää äitiyslomaa, jota voisi jatkaa kohtuullisen suuruisella kotihoidon tuella. Keskeisiä argumentatiivisia kehyksiä näille ehdotuksille olivat lapsen terveys, vanhempien luonnollinen roolijako sekä työmarkkina- ja talouspoliittiset vaikutukset.

Äidin hoivan korostamisen kehykset nojasivat pitkälti psykososiaalisen diskurssin perusteisiin siitä, mikä oli lapselle parhaaksi. Lapsen etu vaati terveydellisistä syistä mahdollisimman pitkää imetysaikaa, ja vain äiti saattoi tarjota lapsen tarvitsemää rakkautta ja hellyyttä. Äidin ja lapsen läheisen kiintymyssuhteen turvin lapsista kasvaisi terveitä ja tasapainoisia aikuisia. Isän osallistuminen lapsen hoitoon katsottiin sinänsä toivottavaksi, mutta lainsäädännöllä ei saanut rajoittaa äidin läsnäoloa lapsen kanssa. Siinä missä vasemmisto koetti esittää isän tasavertaisena vanhempana äidin kanssa, äidinhoivan diskurssissa korostettiin äidin ja isän fysiologisia eroja: äiti oli ainoa, joka saattoi synnyttää ja imettää, joten tällä oli myös erityinen rooli lapsen hoitajana. Koska kyse oli luonnonmukaisesta ja kiistattomasta tosiasiasta, jonka tukena oli lukuisia asiantuntijoita, tasa-arvo pyrittiin varsinkin kokoomuksen toimesta rajaamaan keskustelun ulkopuolelle, ja yhteiskunnan ja työelämän oli yksinkertaisesti sopeuduttava äidin tarpeeseen jäädä kotiin. Tällä olisi lisäksi sekä taloudellisia että työllisyyspoliittisia vaikutuksia, sillä päivähoitoa halvempi kotihoito toisi säästöjä ja samalla lasta hoitamaan jäävä vanhempi, ensisijaisesti siis äiti, vapauttaisi työmarkkinoilta työpaikkoja.

Äitiysloman pidentäminen yhdistyi äidinhoivan diskurssissa vaatimukseen koti-hoidon tuesta, jonka turvin lapsen kotihoito voisi jatkua kolmen vuoden ikään ja tulevaisuudessa mahdollisesti kouluikään asti. Äitien katsottiin tekevän kotona arvokasta työtä, joka tuli nostaa tasavertaiseen asemaan kodin ulkopuolella tehtävän työn kanssa. Isälle oltiin valmiita antamaan mahdollisuus lyhyeen lapsenhoitojaksoon äitiysloman lopulla, mutta vasta sitten, kun äidin oma lomajakso olisi riittävän pitkä. Siinä missä vasemmisto korosti vanhempien vapautta valita, kumpi vanhemmista hoitaisi lasta, äidinhoivan diskurssissa vanhempien valinnanvapaus tarkoitti valin-

nanvapautta kotihoidon ja päivähoidon välillä. Siksi päivähoitopaikkojakin tuli lisätä, kunhan kotihoidon tukijärjestelmä saataisiin ensin kuntoon. Vasemmistopuolueet ja SAK hyökkäsivät kotihoidon tukea vastaan: ne pitivät tukea vanhoillisena ja epäoikeudenmukaisena, sillä se siirtäisi yhteiskunnan resursseja palkansaajilta hyväosaisille, ajaisi naiset pois työmarkkinoilta ja pahimmillaan hidastaisi tarpeellisten päivähoitopaikkojen lisäämistä.

Ikään kuin näiden vastakkaisten näkemysten kompromissina äitiysloman loppupäästä varattiin aikaa vanhempainlomalle, jota myös isä voisi käyttää, mutta tälle oli pitkään ehtona äidin suostumus ja lomien asteittainen pidentäminen lähelle lapsen ensimmäistä syntymäpäivää. Puolueiden konsensusta lomien pidennyksestä kuitenkin jarrutti työnantajien keskusjärjestö STK, joka sai 1970-luvun kuluessa jatkuvasti paranevista etuuksista ja niiden kasvavista kustannuksista tarpeekseen. STK ei kuitenkaan vedonnut pelkkiin kustannuksiin vaan pyrki myös korostamaan Suomen järjestelmän kattavuutta muihin Euroopan maihin verrattuna: kun asiat olivat jo valmiiksi hyvin, ei niitä tarvinnut enää muuttaakaan.

4 PERHEVAPAAT 2000-LUVULLA

Vuoden 1982 SOVE-uudistuksen jälkeen lastenhoitoon tarkoitettuihin lomiin tehtiin seuraavan kymmenen vuoden aikana vain pieniä muutoksia. Vuonna 1985 yhteisesti jaettavan vanhempainloman osuutta kasvatettiin lyhentämällä äidin osuutta ja lainsäädäntöön otettiin samalla termit isyysraha ja vanhempainraha. Isyysloman käyttö edellytti silti yhä äidin suostumusta ja lyhensi lomien kokonaiskestoja, tosin sillä erolla, että lyhennys koski nyt yhteisesti jaettavaa vanhempainlomaa eikä enää äitiyslomaa.²¹⁸ Vuonna 1985 astui voimaan myös SDP:n ja keskustan syksyllä 1984 aikaansaama kompromissiratkaisu lasten koti- ja päivähoitosta: jo vuodesta 1978 asti valtakunnallisessa kokeilussa ollut kotihoidon tuki kirjattiin nyt lakiin siten, että toinen vanhemmista saattoi jäädä vanhempainloman jälkeen hoitovapaalle työsuhteen katkeamatta, kunnes nuorin lapsi täyttäisi kolme vuotta. Samalla alle 3-vuotiaille lapsille taattiin oikeus kunnalliseen päivähoitoon.²¹⁹

Päivärahojen tasoon tehtiin myös muutoksia. Pian SOVE-uudistuksen jälkeen ansiopäivärahan tulosidonnaisuutta lievennettiin lisäämällä siihen kaksi taitekohtaa, joiden ylittävistä tulosta maksettiin pienempää korvausta. Laman aikana myös päivärahan korvaavuustasoa pudotettiin aikaisemmasta 80 prosentista 70 prosenttiin.²²⁰

Vuonna 1987 äitiyslomaa pidennettiin alkupäästä viidellä päivällä, jolloin sen kokonaispituus kasvoi nykymittaansa eli 105 arkipäivään. Seuraavassa uudistuksessa vuonna 1991 vanhemmista tehtiin vanhempainloman jakamisen suhteen lakitekstissä vihdoin tasavertaiset, kun jakaminen lakkasi edellyttämästä äidin yksipuolista suostumusta ja siitä voitiin nyt päättää vanhempien keskinäisellä sopimuksella. Isyyslomaa pidennettiin samalla kahdesta kolmeen viikkoon siten, että kolmas viikko ei enää lyhentänyt vanhempainlomaa. Jäljelle jäävä kahden viikon lyhennysvaikutus puolestaan lievennettiin pidentämällä vanhempainlomaa kahdella viikolla. Kaksi vuotta myöhemmin tämä pidennys kuitenkin poistettiin samalla, kun isä sai kaikki kolme isyylomaviikkoa omaksi oikeudekseen: hallituksen perusteena oli se, että isyysloman tuli lyhentää vanhempainrahakautta riippumatta siitä, pitikö isä lomansa vai ei.²²¹ Näin vuodesta 1993 alkaen lomien kokonaiskesto oli 263 arkipäivää, josta 105 päivää oli kiintiöity äidille ja loput vanhempien yhteisellä päätöksellä jaettavaksi. Lisäksi isällä oli oikeus käyttää 6–12 päivän pituinen isyysloma lapsen syntymän yhteydessä ja 6 lisäpäivää vapaasti valittavana ajankohtana äitiys- tai vanhempainrahajakson aikana. 1990-luvun alun uudistusten jälkeen perhevapaiden pituuksia ei muutettu kymmeneen vuoteen.

218 Haataja 2007, 22.

219 Anttonen 2003, 172–173.

220 Paavonen ja Kangas 2006, 329–331.

221 Haataja 2007, 22–23.

4.1 Perhevapaiden uusi uudistusaalto

Työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen nousi 1990-luvun aikana Suomessa poliittiseen keskusteluun sekä perhepolitiikan että tulopoliittisten neuvotteluiden piirissä. Samasta temasta oli toki ollut kyse jo Suomen 1960- ja etenkin 1970-luvun uudistuksissa, mutta varsinaista työn ja perheen yhteensovittamisen käsitettä ei tuolloin vielä käytetty. Uusi käsite alkoi Lammi-Taskulan ym. mukaan ensin yleistyä Euroopan unionin politiikkaohjelmissa osana EU:n pyrkimystä saada enemmän naisia työmarkkinoille. 1990-luvun lopulta lähtien pienten lasten hoitomuotoja ja perhevapaita on Suomessakin käsitelty juuri työn ja perheen yhteensovittamisen tematiikan kautta. Kuten Lammi-Taskula ym. korostavat, työn ja perheen yhteensovittamisen piiri ulottuu kuitenkin kaikkiin perhevaiheisiin sekä useille politiikkalohkoille: perhevapaiden uudistaminen on ollut vain yksi osa laajaa prosessia, jonka osa-alueet – työ-, perhe- ja tasa-arvopolitiikka – ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään.²²² Perhevapaiden uudistamisessa on vastaavasti kiinnitetty huomiota kaikkiin näihin osa-alueisiin.

4.1.1 Mitä tehdä isän vapaille?

Samaan aikaan kun Suomen perhevapaajärjestelmä asettui 1990-luvun alussa pitkäksi aikaa paikoilleen, länsinaapureissa tehtiin merkittäviä uudistuksia. Norjassa otettiin vuonna 1993 ensimmäisenä käyttöön isän oma kiintiö, ja vapaiden kokonaispituus nousi noin kahdeksasta kuukaudesta 11–13 kuukauteen. Ruotsissa vapaan kokonaiskesto oli jo vuonna 1989 nostettu 15 kuukauteen, ja vuonna 1995 sielläkin otettiin käyttöön kuukauden mittainen isäkiintiö. Suomessa tasa-arvoasiain neuvottelukunta oli vuonna 1989 esittänyt perhevapaakauden jatkamista vuoden pituiseksi niin, että se sisältäisi kahden kuukauden isäkiintiön, mutta asia ei edennyt.²²³ EU:n vanhempainvapaadirektiivissä 1996 puolestaan asetettiin vähintään kolmen kuukauden vanhempainloma sekä isän että äidin yksilölliseksi oikeudeksi siten, että se ei ”periaatteessa” olisi siirrettävissä vanhemmalta toiselle. Käytännössä jäsenvaltioille jäi kuitenkin oikeus säätää vanhempainvapaa niin, ettei sen kokonaiskesto lyhenisi, vaikka vain toinen vanhemmista käyttäisi sen kokonaisuudessaan.²²⁴ Kun Suomi teki vuonna 1998 direktiivin edellyttämät muutokset työsopimuslakiin, ei sen siis tarvinnut muuttaa itse vanhempainvapaan järjestelyjä.²²⁵

Paavo Lipposen I hallituksen hallitusohjelmassa 1995 ei vielä asetettu tavoitteita perhevapaiden osalta, vaan todettiin yleisesti, että ”työelämän tasa-arvoa ja samapalkkaisuusperiaatteen toteutumista” pyrittäisiin edistämään.²²⁶ Sateenkaarihallituksen

222 Lammi-Taskula ym. 2009, 12–14.

223 Haataja 2004a, 34–35.

224 Euroopan unionin neuvoston direktiivi 96/34/EY; Haataja 2004a, 31.

225 HE 37/1998 vp.

226 Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

tasa-arvo-ohjelmassa 1997 kuitenkin puhuttiin jo työn ja perhe-elämän yhteensovittamisesta laajana yhteiskunnallisena kysymyksenä, jolle omistettiin oma alalukunsa. Perhevapaista todettiin, että lainsäädännöllä luoduista tasa-arvoisista mahdollisuuksista huolimatta vapaita käyttivät yhä pääasiassa naiset. Ohjelmassa otettiin tavoitteeksi ”miehen aseman vahvistaminen isänä ja isoisänä” sekä sukupuolten välisen tasa-arvon parantamiseksi että miesten omien oikeuksien edistämiseksi. Tavoitteen saavuttamiseksi sosiaali- ja terveysministeriö asettaisi toimikunnan selvittämään tarvittavia toimenpiteitä.²²⁷ Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista ja perhevapaiden käyttöä käsiteltiin myös tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 1998–1999. Työmarkkinajärjestöt olivat huolissaan ennen kaikkea perhevapaista välillisesti aiheutuvista vuosilomapalkan, lomaltapalurahan ja tilapäisen hoitovapaan kustannuksista, jotka painottuivat naisvaltaisten alojen työnantajille heikentäen samalla näiden alojen työllistämismahdollisuuksia sekä naisten työmarkkina-asemaa. Työmarkkinajärjestöt olivat yhtä mieltä siitä, että perhevapaiden jakautumista naisten ja miesten kesken tuli edistää, vapaiden käyttöä tuli joustavoittaa ja vapaista aiheutuvien kustannusten korvausten laajentamista tuli selvittää, mikä edellytti kolmikantaisen työryhmän asettamista.²²⁸

Sekä hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa mainittu isätoimikunta että tupo-sopimuksessa esitetty kolmikantainen työryhmä pohtivat perhevapaiden kehittämistä keväällä 1998. Pääasiassa ministeriöiden edustajista ja asiantuntijoista koostuneen isätoimikunnan tehtävänä oli pohtia laajemminkin keinoja isien aseman tukemiseksi. Toimikunnan keväällä 1999 julkistamassa mietinnössä käytiin läpi muiden Pohjoismaiden lainsäädäntöä ja huomioitiin Ruotsin ja Norjan hyvät kokemukset isäkiintiöistä.²²⁹ Toimikunta totesi, että Suomessa tällaista ”pakkoa” oli haluttu välttää, mutta ”jos isän valintana on jättää oikeutensa perhevapaisiin käyttämättä, ’pakko’ siirtyy joka tapauksessa äidille”.²³⁰ Toimikunta ehdottikin Suomeen omaa kuukauden mittaista isäkiintiötä pidettäväksi vanhempainvapaakauden jälkeen. Jotta isä ei menettäisi etuutta äidin halutessa hoitaa lasta kotona pidempään, toimikunta ehdotti, että isäkiintiön voisi käyttää vapaasti valittavana aikana kunnes lapsi täyttäisi kolme vuotta. Lisäksi ehdotettiin osa-aikaisen vanhempainvapaan kehittämistä.²³¹ SDP:n Tuula Haatainen teki syksyllä 1998 isän omasta kuukauden pituisesta kiintiöstä myös laki-aloitteen, jonka allekirjoitti 31 kansanedustajaa pääasiassa vasemmistopuolueiden ja vihreiden riveistä.²³²

Tupo-sopimuksessa sovitun kolmikantatyöryhmän työ ei ollut ongelmatonta. Työnantajien sairausvakuutusmaksua oli vuonna 1995 korotettu 0,15 prosentilla, mistä

227 Sosiaali- ja terveysministeriö 1997; Lammi-Taskula ym. 2009, 23–24.

228 Tulopoliittinen sopimus vuosille 1998–1999; Lammi-Taskula ym. 2009, 27.

229 KM 1999:1, 34–36.

230 KM 1999:1, 38.

231 KM 1999:1, 42; Lammi-Taskula ym. 2009, 30.

232 LA 79/1998 vp.

kertyneellä rahalla oli tarkoitus korvata työnantajille perhevapaista syntyviä vuosilomakustannuksia. Monet työnantajat jättivät kuitenkin korvaukset hakematta, ja työryhmässä tulikin kiistaa siitä, mitä yli jääneelle rahalle tuli tehdä. Työnantajajärjestöistä naisvaltaisille aloille painottunut Palvelutyönantajat olisi halunnut kasvattaa työnantajille maksettavia korvauksia, kun taas miesvaltaisempien alojen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT halusi pienentää työnantajilta kerättäviä summia.²³³ Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö torjuivat vaatimuksen maksujen alentamisesta²³⁴, ja palkansaajajärjestöt puolestaan toivoivat enemmän tukea työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Osapuolet olivat niin kaukana toisistaan, että työryhmä jäi pelkäksi keskustelufoorumiksi eikä se tehnyt toimenpide-ehdotuksia.²³⁵ Isätoimikunnan ehdotus isäkiintiöstä ei siis mennyt kolmikantatyöryhmässä eteenpäin, eikä se saanut valtiovarainministeriönkään tukea. Ministeriöstä todettiin, ettei työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista voisi edistää toimikunnan ehdottamalla ”kaavamaisilla normien kautta tehtävillä ratkaisulla”.²³⁶

Isyysvapaan käyttöä päätettiin syksyllä 2000 joustavoittaa siten, että isä sai vastedes käyttää enintään kolmen viikon vapaansa milloin tahansa äitiys- tai vanhempainraha-kaudella. Tarkoituksena oli helpottaa vapaan käyttöä ja mahdollistaa esimerkiksi vapaan yhdistäminen vanhempainvapaaseen.²³⁷ Muitakin uudistuksia oli suunnitteilla: Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa päätettiin jatkossa selvittää mahdollisuudet isän omaan kuukauden mittaiseen vanhempainlomaan²³⁸, ja työmarkkinaosapuolet puolestaan esittivät tupo-sopimuksessa vuosille 2001–2002 uuden kolmikantaisen työryhmän asettamista käsittelemään työn ja perheen yhteensovittamisen ongelmia.²³⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tämän työryhmän (PEVA II) tammikuussa 2001.

PEVA II -työryhmän tavoitteena oli selvittää mahdollisuudet isäkuukauteen, osaikaiseen vanhempainvapaaseen, perhevapaiden vuosilomakustannusten korvausten parantamiseen sekä tilapäisen hoitovapaan kustannusten kevennykseen ja ehdottaa näistä toimenpiteitä. Työryhmässä todettiin jälleen isäkiintiöiden lisännen isien vapaiden käyttöä Norjassa ja Ruotsissa ja pohdittiin erilaisia vaihtoehtoja Suomen järjestelmän uudistamiseksi.²⁴⁰ Työryhmä oli kuitenkin edeltäjänsä tavoin hyvin erimielinen eikä se saanut työtään valmiiksi määräajassa. Naisvaltaisemmilla aloilla toiminut Palvelutyönantajat esitti STTK:n kanssa isien kannustamiseksi mallia, jossa vanhempainvapaajaksosta vähintään 12 viimeistä päivää käyttävä isä saisi itselleen

233 KM 1999:1, 40.

234 Työn ja perhe-elämän yhdistämistä selvittävä työryhmä 1999.

235 Lammi-Taskula ja Takala 2009, 95.

236 Työn ja perhe-elämän yhdistämistä selvittävä työryhmä 1999.

237 HE 131/2000 vp.

238 Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

239 Lammi-Taskula ym. 2009, 27.

240 Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 36.

12 lisäpäivää. SAK ja Akava eivät kannattaneet ehdotusta, ja teollisuuden työnantaja edustanut TT vastusti edelleen kustannusten lisäämistä.²⁴¹ Kun syksyllä 2001 alkoi näyttää siltä, ettei työ valmistuisi myönnetyn lisäajankaan puitteissa, kokoomuslainen sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho uhkasi jo valmistelun siirtämisellä ministeriötasolle.²⁴²

Työryhmä sai työnsä lopulta valmiiksi mutta päätyi esittämään varsin pieniä muutoksia: isän oman kiintiön sijaan isyysvapaata ehdotettiin pidennettäväksi yhdellä viikolla ja joustoa lisättäväksi niin, että vapaan saisi käyttää myös välittömästi vanhempainvapaakauden jälkeen. Muilta osin työryhmä esitti mm. mahdollisuutta pitää vanhempainvapaa yhdessä osa-aikaisesti ja vuosilomakustannusten korvaushakemusmenettelyn yksinkertaistamista kuitenkin korvaustasoa korottamatta.²⁴³ Työryhmän eripuraisuuden ilmentymänä sen muistioon jätettiin useita täydentäviä lausumia. PT ja STTK esittivät eriävässä mielipiteessään omaa isäkuukausimalliaan sekä korkeampaa vuosilomakustannusten korvaustasoa, ja korkeampaa korvaustasoa vaativat lausumissaan myös Suomen Yrittäjät sekä Kunnallinen Työmarkkinalaitos. Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikön edustajat puolestaan katsoivat, ettei työryhmän esitys täyttänyt sille asetettuja tavoitteita isän itsenäisestä hoitojaksosta, vaan tämä edellyttäisi isälle omaa kiintiötä.²⁴⁴

PEVA II -työryhmän tulosten jäädessä vajanaiseksi Tuula Haatainen teki syksyllä 2001 jälleen lakialoitteen, jossa ehdotettiin isälle kokonaan omaa kuukauden pituista kiintiötä vanhempainvapaan jatkeeksi. Aloitteen allekirjoitti kaikkiaan 67 kansanedustajaa lähes kaikista eduskuntapuolueista, joskin parhaiten edustettuina olivat jälleen vasemmistopuolueet.²⁴⁵ Valtioneuvosto kuitenkin ehdotti keväällä 2002 selonteossaan lasten ja nuorten hyvinvoinnista PT:n ja STTK:n kolmikantatyöryhmässä ajamaa isäkuukausimallia, jossa vanhempainvapaajaksosta viimeiset kaksi viikkoa käyttävä isä saisi kaksi bonusviikkoa tämän jatkoksi.²⁴⁶ Tasa-arvoasiain neuvottelukunta piti ehdotusta oikeansuuntaisena mutta isäkuukauden tasa-arvopoliittisten tavoitteiden kannalta riittämättömänä, ja se ehdottikin Haataisen tavoin isälle omaa kuukauden kiintiötä.²⁴⁷

Lipposen II hallitus teki syksyllä 2002 esityksen perhevapaajärjestelmän uudistamiseksi. Esityksessä todettiin Ruotsin kiintiömallin kasvattaneen isien vanhempainvapaan käyttöä 50 prosentista 75:een, mutta Suomeen ehdotettiin jo valtioneuvoston selonteossa esitettyä ehdollista mallia. Lisäksi hallitus esitti mahdollisuutta käyttää

241 Lammi-Taskula ja Takala 2009, 95.

242 Helsingin Sanomat 13.9.2001.

243 Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 48–51.

244 Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, liitteet.

245 LA 123/2001 vp.

246 Sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 41; Lammi-Taskula ym. 2009, 40.

247 TANE 2002.

vanhempainvapaata osa-aikaisesti siten, että molemmat vanhemmat olisivat osa-aikatyössä ja hoitaisivat lasta vuorotellen. Uudistusten tavoitteina oli joustavoittaa järjestelmää ja tarjota ”yhä monipuolisempia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamiseksi”. Tarkoituksena oli myös erityisesti kannustaa isiä käyttämään vapaita, mikä esityksen mukaan tasaisi perhevapaista työnantajille aiheutuvia kustannuksia ja edistäisi tasa-arvoa sekä työ- että perhe-elämässä. Isän lisääntynyt vapaiden käyttö myös parantaisi isä-lapsi-suhdetta, millä olisi myönteisiä vaikutuksia niin lapsen kehitykselle kuin isälle itselleenkin. Lisäksi työnantajien vuosilomakustannuskorvausten hankalaa hakemusmenettelyä esitettiin yksinkertaistettavaksi PEVA II -työryhmän esityksen mukaisesti, mutta korvaustasoa ei nostettu. Hallitus arvioi, että uutta isäkuukautta käyttäisi noin 20 prosenttia isistä.²⁴⁸ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja varsinkin kristillisten Päivi Räsänen kritisoivat esitystä kuitenkin joustamattomaksi, sillä isäkuukausi oli käytettävä täsmällisesti määriteltynä ajankohtana. Sen käyttö olisi vaikeaa erityisesti silloin, jos lasta haluttiin hoitaa kotona pidempään: lapsen äiti joutuisi tällöin palaamaan isäkuukauden ajaksi töihin ennen jäämistään hoitovapaalle. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus totesi, että vapaan käyttöä tuli seurata tarkkaan ja tehdä siihen tarvittaessa parannuksia – pitkän aikavälin tavoitteena mainittiin edelleen mahdollisuus itsenäiseen isäkuukauteen. Valiokunta piti myös työnantajille maksettavien vuosilomakustannuskorvausten hakemusmenettelyn uudistusta riittämättömänä toimenpiteenä ja katsoi, että vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvia kustannuksia tuli tasata tulevaisuudessa enemmän.²⁴⁹ Kriittikistä huolimatta esitys hyväksyttiin ylivoimaisella enemmistöllä ja isäkuukausi tuli voimaan vuoden 2003 alusta.²⁵⁰

4.1.2 Kustannusten tasaaminen ja taloudelliset kannustimet

Kesällä 2003 työnsä aloittaneen keskustan Matti Vanhasen I hallituksen ohjelman mukaan miehiä kannustettaisiin yhä tulevaisuudessa perhevapaiden pitämiseen ja työnantajien kustannuksia tasattaisiin paremmin, mutta konkreettisia toimenpiteitä ei mainittu.²⁵¹ Vanhasen punamultahallituksen tasa-arvo-ohjelmassa eriteltiin myös perhepolitiikan kehitystarpeita ja pidettiin työn ja perhe-elämän yhteensovittamista erityisesti työllisyysasteen nostamisen kannalta tärkeänä. Tavoite oli, ettei perheen perustamista tarvitsisi siirtää työelämän takia tai taloudellisista syistä. Isien kannustaminen vapaiden käyttöön mainittiin useaan otteeseen, ja todettiin, että perhevapaalainsäädännön kehittämistoimenpiteitä varten käynnistettäisiin uusi selvitystyö.²⁵²

248 HE 147/2002 vp.

249 StVM 34/2002 vp.

250 PTK 136/2002 vp.

251 Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

252 Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2005a, 14–18.

Perhevapaakustannusten tasaaminen nousikin Vanhasen I hallituksen aikana aikaisempaa voimakkaammin esille. Helmikuussa 2004 72 kansanedustajaa kaikista eduskuntapuolueista allekirjoitti vasemmistoliiton Annika Lapintien tekemän keskustelualoitteen, jossa valitettiin perhevapaiden kustannusrasitusten heikentävän sekä naisvaltaisten alojen työllistämismahdollisuuksia että naisten palkkoja ja työmarkkina-asemaa. Aloitteen mukaan uusien veronmaksajien synnyttäminen oli koko yhteiskunnan etu, ja siksi kaikkien työnantajien tuli osallistua kulujen korvaamiseen. Korvauksia tuli myös laajentaa sisältämään raskausajan sairauspoissaoloista, vapailta kertyvistä vuosilomapalkoista ja lomaltapaluurahoista sekä tilapäisen hoitovapaan ja itse äitiysvapaan palkoista työnantajille aiheutuvia kuluja.²⁵³ Vihreiden Tarja Cronberg teki keväällä 2004 näiden kulujen korvaamisesta myös lakialoitteen, jossa rahoituksen tuli järjestyä työnantajien sairausvakuutusmaksua korottamalla.²⁵⁴

Hallitus teki saman vuoden syksyllä esityksen, jossa pelkkää vuosilomakustannusten korvaustasoa esitettiin korotettavaksi, mutta muihin vanhemmuudesta aiheutuviin kuluihin ei koskettu. Tätäkin korvaustason nostoa perusteltiin sillä, että vanhemmuuden kustannusten kasautuminen naisvaltaisille aloille lisäsi nuorten naisten pätkätöitä ja heikensi työllistämismahdollisuuksia. ”Laajakantoisempuna tavoitteena” oli naisten työmarkkina-aseman parantaminen.²⁵⁵ Koska esitys oli kuitenkin kaukana aikaisemmin samana vuonna tehdyistä aloitteista, sitä kritisoitiin etenkin vihreiden ja kokoomuksen taholta riittämättömäksi.²⁵⁶

Pyrkimykset hallitusohjelman tavoitteiden täyttämiseksi isiä kannustamalla ja kustannuksia jakamalla muuttuivat vuoden 2005 aikana yhä monimutkaisemmiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut vuoden 2004 lopulla kolmikantaisen samapalkkaisuustyöryhmän, jonka tehtävänä oli ehdottaa toimenpiteitä sukupuolten välisten palkkaerojen kaventamiseksi. Koska perhevastuiden hoito katsottiin yhdeksi keskeiseksi syyksi palkkaerojen taustalla, työryhmä ehdotti selvityshenkilön asettamista selvittämään, miten isien osallistumista lastenhoitoon voitaisiin edistää ja työnantajien kustannuskorvauksia kehittää.²⁵⁷ Hieman ennen muistion julkaisemista työministeriö oli puolestaan asettanut oman kolmikantaisen työryhmänsä, jonka alkuperäisenä tehtävänä oli pohtia sekä perhevapaasäännöksiä että kustannusten jakamista. Koska sosiaali- ja terveysministeriö ehti jo sen toimikauden aikana asettaa oman selvityshenkilönsä selvittämään kustannusten jakoa, keskittyi työryhmä pelkkiin perhevapaasäännöksiin.²⁵⁸

253 KA 1/2004 vp.

254 LA 11/2004 vp.

255 HE 164/2004 vp.

256 StVM 25/2004 vp.

257 Sosiaali- ja terveysministeriö 2005b, 25–26.

258 Työministeriö 2005.

Työministeriön kolmikantatyöryhmä piti isäkuukauden vähäisen käytön syynä sitä, että se oli huonosti sovitettavissa yhteen hoitovapaan kanssa. Tilastojen mukaan noin 85 prosenttia perheistä käytti oikeuttaan hoitovapaaseen vanhempainvapaan päätyttyä. Koska hoitovapaalle jäi useimmiten äiti, isäkuukauden käyttö näissä tilanteissa olisi edellyttänyt äidin paluuta töihin vain kuukauden ajaksi. Samasta syystähän järjestelmää olivat kritisoineet jo vuonna 2002 sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä mm. kristillisdemokraatit. Niinpä työryhmä esitti, että isäkuukauden voisi siirtää käytettäväksi myöhemmin, jos äiti hoitaisi lasta välillä kotona hoitovapaalla tai vuosilomalla. Myös tiedotukseen toivottiin panostettavan enemmän, jotta isäkuukauden käyttö lisääntyisi.²⁵⁹

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama selvityshenkilö, SAK:n lakimies Janne Metsämäki, jätti esityksensä niin ikään syksyllä 2005. Metsämäki totesi isäkuukauden käytön lisääntyneen, mutta sitä oli käyttänyt vuonna 2004 yhä vain seitsemän prosenttia isistä.²⁶⁰ Metsämäki katsoi, että isien vapaiden käyttöä häitösi tiedon puute ja etenkin hitaasti muuttuvat asenteet, joiden mukaan äidin ”kuului” hoitaa lasta kotona. Työministeriön työryhmän tapaan myös Metsämäki piti isäkuukautta liian joustamattomana ja ehdotti, että sen käyttöoikeuden saisi siirtää myöhemmäksi. Kustannuskorvausten osalta Metsämäki ehdotti kokonaan uutta vanhempainvakuutusjärjestelmää, jossa kaikki työnantajat maksaisivat maksua rahastoon, josta rahoitettaisiin tasaus niille työnantajille, joille perhevapaista aiheutui suoria kustannuksia. Lisäksi vanhempainpäivärahojen korvaustaso tuli korottaa 80 prosenttiin ja ulottaa korvausoikeus myös tilapäisen hoitovapaan kustannuksiin. Rahoitus järjestyisi uudella työnantajilta perittävällä vanhempainvakuutusmaksulla.²⁶¹

Palkansaajajärjestöt ottivat ehdotuksen vastaan myönteisesti, mutta teollisuuden ja palvelualojen työnantajien uusi keskusjärjestö Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) piti työnantajamaksujen korottamista mahdottomana ajatuksena ja tyrmäsi sen oitis.²⁶² Sosiaali- ja terveysministeriö asettikin muutamaa viikkoa myöhemmin jälleen uuden kolmikantaisen työryhmän selvittämään korvausten kehittämistä Metsämäen ehdotusten pohjalta. Työryhmä ehti laatia luonnoksia mietinnöstä, jossa ehdotettiin sairausvakuutusjärjestelmän sisään muodostettavaksi erillistä vanhempainvakuutusta. Esillä oli myös mm. päivärahojen korotus ja tilapäisen hoitovapaan palkkojen osittainen korvaaminen. Jos uudistukset toteutuisivat, niiden aiheuttamia lisämenoja oltiin kuitenkin ehdottamassa valtion maksettaviksi: vain osaa työnantajista koskevien, työehtosopimuksiin perustuvien palkkakustannusten kompensointi kaikkien työnantajien yhteisesti maksamilla vakuutusmaksuilla olisi ”vakuutusperiaatteen vastaista”.²⁶³ Eripurainen työryhmä ei kuitenkaan saanut työtään valmiiksi määräai-

259 Työministeriö 2005, 35–37; Lammi-Taskula ym. 2009, 30–31.

260 Metsämäki 2005, 20.

261 Metsämäki 2005, 34–39; Lammi-Taskula ym. 2009, 30.

262 EK 2005.

263 Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausten kehittämistä selvittävä työryhmä 2005.

kaan mennessä, minkä jälkeen se jatkoi työtään epävirallisesti eikä julkaissut yhteistä mietintöä. Valtiosihteeri Leila Kostiaisen mukaan syynä oli se, että sekä työnantajien että työntekijöiden puolelta mietintöön olisi jätetty useita eriäviä mielipiteitä.²⁶⁴

Työryhmä pääsi vihdoin maaliskuussa 2006 yksimieliseen ratkaisuun, johon ei sisällynyt erillistä vanhempainvakuutusta eikä liioin tilapäisen hoitovapaan korvausta. Sen sijaan työryhmä ehdotti, että isän vanhempainraha nostettaisiin 80 prosenttiin ansiotuloista ensimmäisen 50 päivän ajalta – isä saisi siis suuremman prosenttikorvauksen yhteisesti jaettavan vanhempainvapaan käytöstä kuin äiti. Äitiysrahan taso taas korotettaisiin 90 prosenttiin ansiotuloista ensimmäisen 56 päivän ajalta. Lisäksi vuosilomakustannuskorvauksia korotettaisiin kattamaan myös lakisääteiset sosiaalimaksut, isäkuukauden käyttöä joustavoitettaisiin ja vanhempainvapaista järjestettäisiin yhteinen tiedotuskampanja.²⁶⁵ Hallitus tekikin syksyllä esityksen näiden ehdotusten pohjalta²⁶⁶, mutta esitys isän suuremmasta vanhempainrahasta torjuttiin perustuslakivaliokunnassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen vastaisena²⁶⁷. Sen sijaan molemmille vanhemmille päätettiin maksaa 75 prosenttiin korotettua päivärahaa heidän käyttämänsä vanhempainvapaan ensimmäiseltä 30 päivältä, minkä tarkoitus oli edelleen toimia erityisesti miehille taloudellisena kannustimena jakaa vapaita.²⁶⁸ Hallituksen esityksessä todettiin isäkuukauden käytön olleen vähäistä ja katsottiin, että syyt olivat olleet juuri sen joustamattomuudessa. Yhtenä uudistusvaihtoehtona mainittiin Ruotsin mallin mukainen isän oma kiintiö, jonka ”voidaan arvioida lisäävän merkittävästi isien vanhempainvapaan käyttöä.” Isäkiintiö kuitenkin ”muuttaisi nykyistä perheen oikeutta sopia vanhempainrahakauden käytöstä”, minkä vuoksi pelkkää joustavoittamista ja taloudellista kannustinta pidettiin parempina ratkaisuinna. Isäkuukauden jouston perustarkoitus oli puolestaan ”tasata perheiden sisäisiä eroja vanhempien osallistumisessa pienen lapsen kotihoitoon”, mutta sen myöhemmäksi siirtämisen ehtona oli toisen vanhemman jääminen kotiin isäkuukauden käyttöön saakka.²⁶⁹

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan perhevapaakustannusten jakamista työnantajien kesken tuli jatkaa ja isille tuli kehittää jatkossakin kannustimia vapaiden käyttöön. Esimerkkeinä tällaisista kannustimista se mainitsi jälleen isäkiintiön sekä isyyssvapaiden saamisen työehtosopimuksissa palkanmaksuvelvollisuuden piiriin. Kauaskantoisempina tavoitteina oli edelleen naisten työmarkkina-aseman parantaminen, työelämän sukupuoliasenteisiin vaikuttaminen sekä myös syntyvyyden edistäminen. Valiokunta oli kuitenkin melko erimielinen, ja sen mietintöön jätettiin useita vastalauseita. Kokoomuksen edustajat vaativat äitiyspäivärahan nostoa 100

264 Helsingin Sanomat 9.2.2006.

265 Sosiaali- ja terveysministeriö 2006.

266 HE 112/2006 vp.

267 PeVL 38/2006.

268 StVM 45/2006 vp.

269 HE 112/2006 vp.

prosenttiin ansiotuloista valtionosuutta nostamalla. Vasemmistoliitto ehdotti molemmille vanhemmille omia kuukauden mittaisia jakamattomia kiintiöitä vanhempainvapaasta, siinä missä vihreät halusi jatkaa vanhan mallista isäkuukautta kuudella viikolla ja jakaa järjestelmän kustannuksia laajamittaisemmin. Kristilliset puolestaan vaativat vanhempainrahakauden pidentämistä vuoteen niin, että sukupuolisidonnaisista korvamerkinnoista luovuttaisiin kokonaan.²⁷⁰ Odotetusti eduskuntakäsittelyssä muutoksia ei kuitenkaan tullut, ja uudistus tuli voimaan vuoden 2007 alusta.

4.1.3 Uudet kiintiömallit

Isäkuukauden tultua voimaan vuonna 2003 keskustelu isän omasta kiintiöstä oli loppunut lähestulkoon kokonaan. Kun vapaan käyttö jäi selvästi odotettua vähäisemmäksi, isäkiintiö nousi uudelleen esiin päivärahojen korotuksen yhteydessä vuonna 2006. Samoihin aikoihin kun uudistusta oltiin ajamassa läpi, Stakesin tutkijat Minna Salmi ja Johanna Lammi-Taskula tekivät tahollaan ehdotuksen ns. 6+6+6-mallista, jossa molemmilla vanhemmilla olisi omat kuuden kuukauden vapaajaksot ja kolmas jakso olisi yhteisesti jaettavissa. Päivärahan taso olisi 80 prosenttia ansiotuloista. Vapaat olisivat käytettävissä vähintään kahden kuukauden jaksoissa kunnes lapsi täyttäisi kolme vuotta, ja isällä olisi edelleen 1–3 viikon vapaa lapsen syntymän yhteydessä. Koko perhevapaajakson pituus olisi siis 1,5 vuotta. Tutkijat vetosivat ehdotuksessaan tutkimustuloksiin, joiden mukaan lapsia hoidettiin – kotihoidon tuen turvin – muutenkin kotona keskimäärin 1,5 vuoden ikäisiksi.²⁷¹ Hallituksen vaihtuessa keväällä 2007 tasa-arvoasiain neuvottelukunta ehdotti uuden hallituksen tasa-arvotavoitteisiin lisättäväksi, että ”vaikeasti hahmotettava” perhevapaajärjestelmä korvattaisiin Salmen ja Lammi-Taskulan mallilla. Lisäksi TANE katsoi edelleen, että vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvat kustannukset tuli jakaa tasan kaikkien työnantajien kesken.²⁷²

Keskustan, kokoomuksen, vihreiden ja RKP:n muodostaman Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa asetettiin jälleen perhepoliittisia tavoitteita. Isyysvapaata pidennettäisiin kahdella viikolla vuoden 2010 alusta lähtien, vanhemmuuden kustannusten jakoa työnantajien kesken parannettaisiin ja valtion rahoitusosuutta lisättäisiin. Lisäksi laajemmat uudistusmahdollisuudet selvitettäisiin vaalikauden aikana.²⁷³ Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa todettiin tarkemmin, että ”tasa-arvonäkökulmasta vanhempainvapaiden epätasainen jakautuminen on ongelmallista muun muassa naisten työmarkkina-aseman, lasten ja isien suhteen, hoivavastuun jakamisen sekä naisten palkkakehityksen kannalta.” Ohjelmassa mainittiin Pohjoismaiden kokemukset

270 StVM 45/2006 vp.

271 Salmi ja Lammi-Taskula 2007.

272 TANE 2007.

273 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

isäkiintiöstä, ja lisättiin, että tasa-arvopolitiikan haasteena olikin ”isiä kannustavien mallien, kuten isän oman vanhempainvapaajakson luominen.”²⁷⁴

Uudet ehdotukset kiintiöistä ovat herättäneet paljon huomiota. Väestöliiton perhepoliittisessa ohjelmassa esitettiin uudistusta toteutettavaksi vähittäin niin, että vanhempainvapaa pidennettäisiin aluksi 12 kuukauteen, josta isälle varattaisiin kahden kuukauden kiintiö. Tasa-arvoasioista vastaava RKP:n ministeri Stefan Wallin ehdotti syksyllä 2007 järjestelmää uudistettavaksi Stakesin tutkijoiden mallin pohjalta. Vuotta myöhemmin naiskansanedustajien verkosto ehdotti aloitteessaan isäkuukauden pidennystä kolmeen kuukauteen ja päivärahan nostoa 80 prosenttiin ansiotuloista koko perhevapaakaudelta. Myös monien puolueiden naisjärjestöt ovat asettuneet 6+6+6-mallin taakse.²⁷⁵ Syksyllä 2009 vihreät päätti ehdottaa samankaltaista 5+5+5-mallia ja vasemmistoliitto puolestaan teki lakialoitteet 6+6+6-mallista ja sen rahoituksesta, joka järjestyisi sekä verotusta kiristämällä että työnantajien sairausvakuutusmaksua nostamalla. Tällöin myös kustannukset jakautuisivat nykyistä tasaisemmin.²⁷⁶

Euroopan työmarkkinaosapuolet tekivät kesällä 2009 perhevapaista puitesopimuksen, jota esitettiin EU:n vanhempainvapaadirektiivin uudistuksen pohjaksi. Sopimuksessa esitettiin, että molemmilla vanhemmilla olisi oikeus ainakin neljän kuukauden vanhempainvapaaseen, josta ainakin yhden kuukauden pitäisi olla sellainen, ettei se olisi siirrettävissä toiselle vanhemmalle.²⁷⁷ Valtioneuvoston tulkinnan mukaan jo hallitusohjelman mukainen isäkuukauden pidennys kuitenkin täytti tämän velvoitteen.²⁷⁸ Hallitus tekikin pidennyksestä esityksen syksyllä 2009. Esityksessä todettiin jälleen kerran, ettei valtaosa isistä edelleenkään käyttänyt mahdollisuuksiaan vapaaseen, ja tarkoituksena olikin edelleen isien kannustaminen.²⁷⁹ Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti esitystä tärkeänä ”isän ja lapsen kiintymyssuhteen vahvistamiseksi”, mutta valitti edelleen isäkuukauden käyttömahdollisuuksien joustamattomuutta. Valiokunta katsoi pohjoismaisiin kokemuksiin viitaten, että järjestelmää oli yhä kehitettävä niin, että isällä olisi mahdollisuus ”itsenäiseen isäkuukauteen tai itsenäisiin isäkuukausiin.” Valiokunta myös totesi jälleen, että perhevapaista aiheutuvien epäsuorien kustannusten korvausmahdollisuuksia tuli selvittää.²⁸⁰ Myös työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kritisoi lausunnossaan sitä, että isällä ei nykyjärjestelmässä ole ehdotonta oikeutta isäkuukauden pitämiseen, ja katsoi myös, että kustannusten tasaamista tuli jatkaa.²⁸¹ Tasa-arvoasiain neuvottelukuntakin kritisoi isäkuukauden ehdollisuutta vedoten EU:ssa valmisteilla olleeseen vanhempainvapaadirektiiviin:

274 Sosiaali- ja terveysministeriö 2008, 23.

275 Lammi-Taskula ym. 2009, 43.

276 LA 110/2009 vp; LA 111/2009 vp.

277 Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2010/18/EU.

278 U 61/2009 vp.

279 HE 131/2009 vp.

280 StVM 37/2009 vp.

281 TyVL 15/2009 vp.

”Isäkuukauden pitäminen edellyttää vanhempien sopimusta, eli äiti voinee halutesaan estää isän lisäviikkojen käytön. Vaikuttaa siltä, että puitesopimuksen vaatimus kuukauden mittaisesta vapaasta, joka ei ole siirrettävissä toiselle vanhemmalle, ei isän osalta täyty.”²⁸²

Vanhempainvapaadirektiivi hyväksyttiin keväällä 2010²⁸³, mutta sen pohjalta ei tois-
taiseksi ole tehty muutoksia Suomen perhevapaalainsäädäntöön.

Perhevapaajärjestelmän uudistamista on edelleen valmisteltu työryhmäpohjalta. Kes-
kustan sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä asetti kesällä 2009 työryhmän, jonka
lähtökohtana oli ”perheen ja työn nykyistä parempi yhteensovittaminen sekä lasten
hyvinvoinnin ja vanhempien valinnanmahdollisuuksien edistäminen.” Tavoitteina oli
yhä edelleen isien kannustaminen vapaiden käyttöön sekä työnantajakustannusten
tasaisempi jakautuminen ja korvausten kehittäminen.²⁸⁴ Laajapohjainen työryhmä
esitteli keväällä 2011 kolme vaihtoehtoista mallia, joiden pohjalta järjestelmää voisi
uudistaa, mutta se ei ollut mistään niistä yksimielinen.²⁸⁵

Perhevapaiden uudistamiseen liittyvät tavoitteet ovat pysyneet jotakuinkin samoina
1990-luvun lopulta alkaen. Järjestelmään tai sen rahoitukseen on tehty muutoksia
vuosina 2003, 2005, 2007 ja 2010, ja uudistukset ovat usein olleet pitkän neuvottelu-
työn tuloksena saavutettuja kompromisseja. Vuosina 1998–2009 perhevapaajärjes-
telmän uudistaminen on ollut viiden eri kolmikantatyöryhmän ja yhden selvitys-
henkilön päätehtävänä. Asiaa on lisäksi sivuttu useissa muissakin työryhmissä sekä
politiikkaohjelmissa. Uudistusten vaikeutta kuvaa hyvin se, että mainitut kolmikan-
tatyöryhmät ovat olleet niin erimielisiä, että kaksi niistä ei saanut laisinkaan yhteistä
mietintöä aikaiseksi ja yksi jäi eriävine mielipiteineen kauas sille asetetuista tavoit-
teista. Samalla perhevapaajärjestelmästä on tullut moninaisine vapaanimikkeineen,
siirrettävine ja ehdollisine jaksoineen ja erityisesti päivärahojen tasojen suhteen hyvin
monimutkainen: koska päivärahaa maksetaan vapaajaksojen alussa korotettuna,
varsin tyypillisessä tapauksessa äiti voi saada ensin työehtosopimuksensa mukaisesti
palkkaa, minkä jälkeen päivärahan taso muuttuu neljästi (korvaustaso 90, 70, 75 ja
lopuksi taas 70 prosenttia). Tämän jälkeen äiti saattaa saada vielä kotihoidon tukea,
minkä jälkeen isä saa ensin 75 ja sitten 70 prosentin ansiopäivärahaa isäkuukaudelta.
Monien vanhempien onkin ollut vaikea käsittää, miten koko järjestelmä toimii. Koro-
tettujen päivärahojen kannustintarkoitukseen tuskin toteutuu, jos etuuksien saajilla
ei ole niistä selkeää käsitystä.²⁸⁶

282 TANE 2009b.

283 Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2010/18/EU.

284 Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.

285 Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2011.

286 Bogdanoff ja Hämäläinen 2011, 30–31.

4.2 Argumentointi 2000-luvun uudistuksissa

1970-luvun asteittaisilla perhevapaiden lakimuutoksilla pyrittiin yleisesti vapaiden pidentämiseen. Eri mieltä oltiin lähinnä siitä, kenelle pidennykset tuli kohdentaa: vasemmistopuolueet pyrkivät kasvattamaan isän roolia lasten hoidossa, kun taas konservatiivit tavoittelivat pitkää äitiyslomaa ja kotihoidon tukea. 2000-luvulla yhteisinä, kantavina tavoitteina on sitä vastoin ollut isien kannustaminen vapaiden käyttöön sekä työnantajakustannusten tasaaminen. Tarkastelen seuraavissa alaluvuissa eri toimijoiden argumentointia näiden asioiden käsittelyissä. Ensimmäiseksi keskityn vanhemmuuden kustannusten jakamisesta käytyyn keskusteluun. Tämän jälkeen tarkastelen 1970-luvun tasa-arvodiskurssien valossa sitä, miten isän roolia koskeva argumentointi on muuttunut tälle vuosituhannele tultaessa, ja lopuksi sitä, mitä on tapahtunut 1970-luvun voimakkaalle äidin roolia ja kotihoitoa korostaneelle diskurssille.

4.2.1 Vanhemmuuden kustannusten tasaaminen

1970-luvulla vasemmistopuolueet, RKP ja SAK olivat erityisesti huolissaan siitä, että pitkän vapaajakson kohdentaminen vain äideille johtaisi nuorten naisten syrjintään työhönotossa. Suomen vahvasti segregoituneilla työmarkkinoilla riskinä oli muutenkin kustannusten painottuminen naisvaltaisille aloille. Yhtenä perusteena isien hoivavastuun lisäämiselle olikin se, että vanhempainloman jakaminen vanhempien välillä myös jakaisi vanhemmuudesta syntyviä kustannuksia tasaisemmin eri alojen työnantajien kesken. Kun perhevapaajärjestelmään tehtiin 1990-luvun alussa uudistuksia, myös kustannuskysymystä käsiteltiin eri työryhmissä. Lopputuloksena vuonna 1994 päätettiin alkaa korvata työnantajille osa äitiys-, isyys- ja vanhempainvapailta kertyneistä vuosilomakustannuksista. Rahoitus järjestettiin työnantajien sairausvakuutusmaksua korottamalla.²⁸⁷

Kun perhevapaajärjestelmän uudistamista jälleen vuosituhanneen vaihteessa käsiteltiin, nousi myös kustannusten jakaminen keskusteluun. Selvää oli, että kustannusten tasaaminen ei edistyisi riittävän nopeasti pelkästään isien vapaiden käytön yleistymisen myötä. Vuonna 2001 toimineen PEVA II -työryhmän tulosten jäädessä laihoiksi kustannusten jakamista koettiin pitää esillä etenkin naisvaltaisille aloille painottunut keskusjärjestö Palvelutyönantajat. PT vaati korvaustasoon tuntuvaan korotusta, varsinkin kun korvauksiin käytettiin vain pieni osa sairausvakuutusmaksuilla todellisuudessa kerättävästä korvamerkitystä summasta.²⁸⁸ Kysymys kustannusten tasaamisesta sai kuitenkin enemmän huomiota vasta vuoden 2003 uudistuksen jälkeen, kun isäkuukausi tuli voimaan ja samalla vuosilomakorvausten hakumenettelyä

287 HE 12/1994 vp.

288 PT 2002.

yksinkertaistettiin. Hallituksen vaihduttua keväällä 2003 aiheesta innostuivat etenkin oppositioon jääneet kokoomus ja vihreät.

Kustannusten epätasaista jakautumista pidettiin kaikkien puolueiden taholla ongelmana, johon tuli löytää ratkaisu. Vuonna 2004 tehdyssä keskustelualoitteessa, jonka allekirjoitti 72 kansanedustajaa eduskunnan kaikista puolueista, asia kiteytettiin seuraavasti:

”Perhevapaista johtuva kustannusrasitus heikentää naisvaltaisten ja usein myös työvoimavaltaisten alojen mahdollisuuksia työllistää uusia ihmisiä. Perhevapaiden aiheuttamien kulujen yksipuolinen kohdistuminen vaikuttaa suoraan myös naisten työmarkkina-asemaan. Etenkin nuorten naisten työllistyminen on heikompaa kuin samankäisten miesten. Myös määräaikaiset työsuhteet ovat yhä leimallisemmin nuorten naisten työsuhteita.”²⁸⁹

Ongelmanasettelussa oli siis erotettavissa kaksi eri puolta: toisaalta kustannukset heikensivät naisvaltaisten alojen kilpailukykyä ja työllistämismahdollisuuksia, ja toisaalta tämän seurauksena nuorten naisten oli vaikeampaa saada töitä. Kauaskantoisempina vaikutuksina tähän yhdistettiin muita negatiivisia seurauksia, kuten naisten miehiä alhaisempi palkkataso, nuorten naisten määräaikaisten työsuhteiden yleisyys sekä näiden tekijöiden syntyvyyttä laskeva vaikutus:

”Se, että äidin työnantaja yleensä maksaa noin 10 000 euroa enemmän tilanteessa, jossa raskaus on todettu ja lapsi syntyy, johtaa ennen kaikkea nuorten naisten syrjäytymiseen työelämästä, toiseksi naisten pätkätöihin, kolmanneksi siihen, että naisyrittäjyys ei pääse kehittymään täydessä mittakaavassa, ja myös siihen, että lapsia syntyy vähemmän kuin muussa tapauksessa.”²⁹⁰

”Vanhempainvapaiden kustannusten epätasainen jakautuminen vaikeuttaa nuorten naisten työllistymistä, ylläpitää pätkätyösuhteita, edesauttaa naisvaltaisten alojen sijaisten palkkausten väärinkäytöksiä sekä pahimmillaan estää kasvua hakevien yritysten mahdollisuuksia palkata tarpeellista lisätyövoimaa. – – Pätkätyösuhteet ylläpitävät taloudellista epävarmuutta ja siirtävät lasten hankintaa myöhemmälle iälle.”²⁹¹

Tämä päättelyketju on 2000-luvun aikana toistunut jokseenkin samanlaisena niin puolueiden ohjelmissa kuin työmarkkinajärjestöjen kannanotoissa ja valiokuntien mietinnöissäänkin. Kun kustannuskysymystä käsiteltiin työryhmissä vuosien 2005–2006 aikana, aktiivisimmin keskusteluun osallistuneiden kokoomuksen ja vihreiden kannanotoissa alettiin myös korostaa naisen palkkaamisen olevan työnantajalle

289 KA 1/2004 vp.

290 PTK 122/2004 vp, ed. T. Cronberg (Vihr.).

291 Hemminki 2006, 11.

riski, mikä johti nuorten naisten *syrijntään*: esimerkiksi naisten asemaa koskevan välikysymyksen käsittelyssä syksyllä 2006 kokoomuksen kantana oli, että ”naisten syrjintää työhönottotilanteissa, äitiriskiä, ei voida kuitenkaan poistaa ennen kuin vanhemmuuden kustannukset korvataan yhteisvastuullisesti.”²⁹² Myös vihreät puhui syrjinnästä: ”kuinka kauan meidän täytyy odottaa, ennen kuin vanhempainkustannusten tasaus on toteutettu siten, että nuoret naiset eivät enää syrjäydy työelämästä?”²⁹³ Myös palkansaajien keskusjärjestöt SAK²⁹⁴ ja Akava²⁹⁵ puhuivat kannanotoissaan naisten palkkaamisesta nimenomaan työnantajan riskinä. Puheella työnantajan riskeistä ja naisten syrjinnästä luotiin siis kuvaa, jossa rationaalisesti toimivan työnantajan ei kannattanut lainkaan palkata nuorta naista työntekijäksi, eikä tilanne muuttuisi ellei korvauksia parannettaisi.

Ainoa toimija, joka ei pitänyt vanhemmuuden kustannusten epätasaista jakautumista ongelmana, oli teollisuuden työnantajien keskusjärjestö TT. Sen mukaan työnantajakustannukset eivät kokonaisuutena arvioituna olleet teollisuuden ja palvelualojen välillä ylipäättään merkittävästi epäsuhteessa, koska teollisuudessa ”koko henkilöstöllä ja etenkin naisilla” oli enemmän sairauspoissaoloja kuin palvelualoilla.²⁹⁶ TT julkaisi syksyllä 2003 raportin, jossa se kyseenalaisti yleisesti toimialojen leimaamisen miehtai naisvaltaisiksi, koska toimialat olivat erilaisia ja esimerkiksi joillakin teollisuuden aloilla oli jopa naisenemmistö. TT vetosi myös siihen, että absoluuttisilla luvuilla mitattuna teollisuus työllisti myös paljon naisia ja palvelualat puolestaan paljon miehiä. Koska vuosilomakustannuksia korvattiin jo työnantajilta yhteisesti kerätyillä varoilla ja perhepoliittisia kustannuksia maksoivat muutenkin ”rahamääräisesti eniten” teollisuusyritykset, ei enempään tasaukseen ollut tarvetta. TT oli valmis selvittämään järjestelmän kehittämistä kolmikannassa, mutta koska teollisuuden sosiaalikulannukset olivat jo kokonaisuutena suuremmat kuin palvelualoilla, teollisuuden kilpailukykyä ei voinut rasittaa lisäkustannuksilla.²⁹⁷

Palvelutyönantajat julkaisi oman ”vastamuistionsa”, jossa se kritisoi TT:n keinoa ottaa vertailuun kaikki muut sosiaalikulannukset, kun palvelualoilla perhevapaita kuitenkin käytettiin vuosittain ”neljä kertaa enemmän kuin teollisuudessa”. Kustannusten epätasapaino heikensi PT:n mukaan palvelualojen työllistämismahdollisuuksia sekä naisten työmarkkina-asemaa. Lisäväriä järjestöjen kinasteluun toi se, että niiden oli määrä yhdistyä vuoden 2004 lopulla.²⁹⁸ Palvelutyönantajien tavoitteena ei kuitenkaan

292 PTK 123/2006 vp, ed. L. Harkimo (Kok.).

293 PTK 123/2006 vp, ed. T. Cronberg (Vihr.).

294 SAK 2005.

295 Akava 2006.

296 TT 2003b.

297 TT 2003a, 3.

298 Helsingin Sanomat 4.12.2003.

ollut tuottaa teollisuudelle lisää kustannuksia, vaan se halusi, että korvaustason nosto rahoitettaisiin jo kerättävillä maksuilla.²⁹⁹

Vaikka TT:tä lukuun ottamatta kaikilla osapuolilla oli melko yhteneväinen näkemys kustannusten tasaamisen tarpeellisuudesta sinänsä, ei ollut yhtään niin selvää, mitä kustannuksia tuli varsinaisesti korvata. Kun vuosilomakustannuskorvauksien korotuksista päätettiin vuonna 2004, kokoomus vaati korvattavaksi myös eläke- ja sosiaaliturvamaksuja ja lomarahoja.³⁰⁰ Vihreät puolestaan halusi vuonna 2004 ja yhä vuonna 2006 korvattaviksi äitiysvapaan palkan ja vuosilomat sekä lisäksi epäsuorat kustannukset: raskauden aikaiset sairauslomat, tilapäisen hoitovapaan palkat sairaan lapsen hoitoajalta sekä sijaisen ja lomalta palaavan työntekijän perehdytysten kustannukset.³⁰¹ Argumentit, joilla näitä toimenpiteitä perusteltiin, olivat sekä kokoomuksella että vihreillä hyvin samankaltaiset: molemmat valittivat työnantajille koituvien kustannusten suuruutta ja tästä aiheutuvia nuorten naisten vaikeuksia saada vakituisia töitä. Kokoomus korosti myös erityisesti kustannusten vaikutusta yrittäjiin ja katsoi niiden nostavan sekä yrittäjyyden kynnystä että työllistämiskynnystä.³⁰² Tilapäisen hoitovapaan kustannusten korvaamista kannattivat myös PT ja STTK³⁰³, SAK³⁰⁴ sekä tasa-arvoasiain neuvottelukunta³⁰⁵. Samaa ehdotti myös selvityshenkilö Janne Metsämäki mietinnössään 2005, mutta kolmikannassa päästiin sopuun pelkistä vuosilomakorvauksista. Hallitus perusteli vuonna 2006 tilapäisen hoitovapaan korvaamatta jättämistä sillä, että sen käyttö oli jo jakautunut tasaisemmin vanhempien kesken, joten sen korvaaminen ei juuri vaikuttaisi kustannusten tasaamiseen.³⁰⁶

Periaatteellinen yksimielisyys kustannusten jakamisesta sai lisää säröjä, kun ratkaistavaksi tuli kysymys uudistusten rahoituksesta. Metsämäki oli ehdottanut päivärahajen korotuksen rahoittamista kokonaan työnantajien maksuilla. Palkansaajajärjestöt sekä valtaosa puolueista olivat samaa mieltä, kun taas kokoomus sekä työnantajien uusi yhteinen etujärjestö Elinkeinoelämän keskusliitto toivoivat rahoituksen järjestyvän valtion varoista. Avainsanoja kiistassa rahoituksen järjestämisestä olivat yhteisvastuullisuus ja oikeudenmukaisuus: jo Metsämäen selvityksessä todettiin, että ”yhteiskunnassa on kannettava yhteisvastuullisesti vastuuta tulevien sukupolvien synnyttämisestä ja kasvattamisesta” ja ”perhevapaakustannusten kohdalla yhteisvastuuta voidaan parhaiten kantaa työnantajien kesken”.³⁰⁷ Myös SAK piti tärkeänä,

299 Helsingin Sanomat 16.11.2003.

300 StVM 25/2004 vp.

301 LA 11/2004 vp; LA 133/2006 vp.

302 PTK 122/2004 vp.

303 PT ja STTK 2002.

304 SAK 2004, 5.

305 TANE 2006.

306 HE 112/2006 vp.

307 Metsämäki 2005, 35.

että ”työnantajat saatettaisiin nykyistä enemmän yhteisvastuuseen perhevapaista aiheutuvista kustannuksista.”³⁰⁸ Myös vasemmistopuolueet sekä vihreät penäsivät työnantajien yhteiskuntavastuuta ja korostivat niidenkin hyötyvän kustannusten tasaamisesta. SDP:n sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkkäre korostikin työnantajien saavan maksuilleen vastinetta sekä korvausten että ”hyvän, koulutetun ja sitoutuneen työvoiman” muodossa. Sekä kokoomus että EK puhuivat niin ikään yhteisvastuusta, mutta tarkoittivat tällä koko yhteiskuntaa: kokoomuksen edustajista esimerkiksi Jyrki Katainen totesi, että ”jos tätä nykyistä tilannetta pidetään jotenkin ongelmallisena, yhteiskunnallisesti ongelmallisena, niin kaikista järkevin vaihtoehto on se, että kustannuksia jaetaan yhteisvastuullisesti”. Myös Anne Holmlund katsoi, että ”rahoitus tulee hoitaa yhteisvastuullisesti”, koska ”syntyvyyden nostaminen ja perheiden hyvinvointi on koko yhteiskunnan asia”. Kokoomus sai taustatukea kristillisdemokraateilta, jotka hekin vetosivat yhteisvastuulliseen kustannusten tasaukseen.³⁰⁹ Kuten TT paria vuotta aikaisemmin, myös EK toivoi perhekustannuksia tarkasteltavan osana kaikkien sosiaalikulujen kokonaisuutta ja katsoi, että valtion tuli ottaa niistä aikaisempaa enemmän vastuuta.³¹⁰

Sekä kokoomus että EK pyrkivät kyseenalaistamaan ajatuksen, jonka mukaan kustannusten maksaminen olisi juuri työnantajien vastuulla. Kokoomuksen Ben Zyskowitz valitti, että ”paranevat etuudet rahoitetaan vyöryttämällä kustannukset muiden yrittäjien maksettaviksi” ja ihmetteli, miksi rahoitus ylipäättään nähtiin nimenomaan työnantajien tehtäväksi varsinkin, kun vanhemmuus ei ollut ”työpaikalla sattuneesta tapahtumasta johtuva seikka.” Kokoomus yhdisti argumenttiin jälleen kysymyksen työllistämisestä, joka vain vaikeutuisi työnantajamaksujen noustessa. Kustannusten tasaaminen valtion varoista sitä vastoin ”parantaisi naisvaltaisten alojen työllistämismahdollisuuksia ja naisvaltaisten alojen yrittäjien asemaa.”³¹¹ EK oli yhtä lailla huolissaan yritysten kilpailukyvystä, jota kustannusten nousu luonnollisesti heikentäisi.³¹² Kokoomus tekikin pian lakialoitteen, jossa se esitti, että Kela korvaisi työnantajille äitiysloman palkan täysimääräisenä ensimmäisen 72 päivän osalta.³¹³ Kun kolmikannassa päästiin keväällä 2006 sopuun päivärahojen ansiotasojen korotuksista ja kustannusten jakamisesta työnantajien, valtion ja palkansaajien kesken, kokoomus piti edelleen tärkeänä, että työnantajamaksuja vastedes alennettaisiin ja valtionosuutta nostettaisiin. Tällöin rahoitus hoituisi kokoomuksen mukaan ”oikeudenmukaisemmin ja yhteisvastuullisesti”, siinä missä työnantajamaksujen nostaminen vain ”nostaa työllistämiskynnystä.”³¹⁴

308 SAK 2005a.

309 PTK 92/2005 vp.

310 EK 2005.

311 PTK 92/2005 vp, ed. M. Perho (Kok.).

312 EK 2005.

313 LA 115/2005 vp.

314 TyVL 22/2006 vp, Eriävä mielipide 1.

Työnantajamaksujen korottamista toivoneet tahot kritisoivat puolestaan kokoomusta siitä, että se oli siirtämässä kustannukset veronmaksajien harteille. SDP:n Sinikka Mönkäre kysyi, ”pitäisikö niitten eläkeläistenkin, jotka maksavat veroja tänä päivänä tavallaan uudelleen, maksaa näitä vanhemmuuden kustannuksia”³¹⁵, ja vasemmistoliiton edustajat valittivat kokoomuksen haluavan siirtää ”verot valtion maksettaviksi”. Myös keskustan edustajat pitivät oikeana ratkaisuna hoitaa rahoitus ainakin osittain työnantajien maksuja korottamalla ja ihmettelivät vasemmistoliiton tavoin kokoomuksen halua rahoittaa koko uudistus veronmaksajilla.³¹⁶ Sekä SDP että vihreät vetosivat myös jo olemassa olleen järjestelmän toimivuuteen: kun kaikkien hyväksymän järjestelmän kautta jo ennestään tasattiin perhevapaakustannuksia, ei sitä ollut syytä enää muuttaakaan, vaan yksinkertaisesti lisätä kustannusten tasausta sen kautta.³¹⁷ Vihreiden edustajista Tarja Cronberg viittasi lisäksi Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden esimerkkiin onnistuneesta kustannusten tasaamisesta kaikkien työnantajien kesken³¹⁸, kuitenkin erittelemättä sen tarkemmin, mitä tällä tarkoitti. Yhtä epämääräisesti Ruotsia oli käytetty esimerkkinä jo Vihreiden lapsiperheohjelmassa 2005, jossa annettiin ymmärtää, että Ruotsissa vanhemmuuden kustannukset korvattaisiin työnantajien maksuilla ”täysimääräisesti”.³¹⁹ Todellisuudessa Ruotsissakaan ei korvattu työnantajille kaikkia epäsuoria kustannuksia ja valtio osallistui sielläkin päivärahojen rahoittamiseen.³²⁰

Suomen uudistuksen rahoitus järjestyi lopulta kolmikannassa tehdyssä kompromississa, jossa päivärahojen korotukset päätettiin kustantaa yhdessä työnantajien, palkansaajien ja valtion kesken. Työmarkkinajärjestöt hyväksyivät ratkaisun, mutta kokoomus, vasemmistoliitto ja vihreät pitivät sitä yhä riittämättömänä.³²¹

Kuten perhevapaajärjestelmän uudistaminen yleensäkin, myös vanhemmuuden kustannusten jakaminen on edennyt lainsäädännössä hyvin hitaasti myös silloin, kun periaatteesta on ollut kaikki puoluerajat ylittävä yksimielisyys. Oppositio kritisoikin hallituspuolueita uudistusten hitaudesta naisten aseman parantamista koskevan välikyksymyksen käsittelyssä syksyllä 2006. Hallituspuolueet pyrkivät puolestaan siirtämään vastuuta työmarkkinajärjestöjen suuntaan:

”Tasa-arvokyksymyksissä tykit on syytä suunnata hallituksen ja kuntapäätäjien lisäksi työmarkkinaosapuoliin ja yrityksiin. Niissä tehdään ne arkiset päätökset,

315 PTK 92/2005 vp.

316 PTK 126/2006 vp.

317 PTK 92/2005 vp.

318 PTK 124/2006 vp.

319 Vihreä liitto 2005.

320 Ks. Moss 2010.

321 StVM 45/2006 vp.

jotka vaikuttavat satojentuhansien naisten asemaan työelämässä. Hallituksen ja opposition keskinäinen syytely ei tasa-arvoa paranna.”³²²

Keskustan kansanedustaja Mari Kiviniemen mukaan lainsäätäjät eivät voineet päättää asioista yksin, vaan työmarkkinajärjestöilläkin oli valtaa: ”meidän pitäisi kyllä yhtenä rintamana, hallituksen ja eduskunnan, pystyä näyttämään se kaapin paikka työmarkkinajärjestöille.”³²³ Myös SDP:n edustajat korostivat, että ponnisteluja oli tehty, mutta kustannusten tasaukseen ei löytynyt maksajia. SDP:n sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainenkin totesi, että hallitus oli jo tehnyt niin paljon kuin oli kolmikantaisesti yhden vaalikauden aikana mahdollista. Vihreiden edustajat ehdottivatkin, että jos asiat eivät tämän pidemmälle kolmikannassa edistyisi, tulisi asia siirtää vastedes kokonaan eduskunnan päätettäväksi.³²⁴

Vanhemmuuden kustannusten tasaaminen on ollut 2000-luvulla keskeisessä asemassa, kun perhevapaajärjestelmän kautta on pyritty vaikuttamaan naisten työmarkkina-asemaan. Jo vuosituhanen vaihteessa lähes kaikki osapuolet pitivät tilannetta epätasa-arvoisena sekä työnantajien että työntekijöiden näkökulmasta – vain kustannusten nousua pelännyt TT pyrki kieltämään koko ongelman olemassaolon. Varsinkin kokoomus ja vihreät puhuivat riskeistä: nuoren naisen palkkaaminen oli riski työnantajalle ja lapsen saaminen riski työntekijälle. Kun vuosina 2005–2006 tuli aika tehdä konkreettisia toimenpiteitä, erot alkoivat kuitenkin näkyä. Kokoomus katsoi asiaa yrittäjänäkökulmasta ja vaati, että rahoitus järjestettäisiin verovaroin: lasten syntyminen oli koko yhteiskuntaa hyödyttävä asia, joten sitä oli *oikeudenmukaisesti* tukea *yhteisvastuullisesti* koko yhteiskunnan toimesta. Sekä EK että kokoomus vetosivat siihen, että työnantajien lisäkustannukset haittasivat niiden työllistämismahdollisuuksia. Työnantajamaksujen puolustajat katsoivat yhteisvastuullisuuden ulottuvan vain työnantajapuoleen ja halusivat pitäytyä vanhassa, ”jo hyväksytyssä” rahoitusjärjestelyssä, jossa vastuu oli työnantajilla. Ruotsi toimi tässä myös seurattavana esimerkkinä etenkin vihreiden argumentoinnissa.

Mielenkiintoinen piirre keskustelussa on ollut etenkin se, miten kahta päinvastaista ehdotettua toimenpidettä, käytännössä siis työnantajien kustannusten lisäämistä ja vähentämistä, on puolustettu hyvin samankaltaisissa kehyksissä ja samoihin arvoihin vetoamalla. Ratkaisussa on molemmilla tahoilla vaadittu yhteisvastuuta ja oikeudenmukaisuutta ja ennen kaikkea tasa-arvon toteutumista. Mahdollisia toimenpiteitä on pragmaattisen argumentoinnin keinoin arvioitu niiden seurausten perusteella: kustannusten tasaaminen parantaisi sekä naisvaltaisten alojen asemaa että naisten työmarkkina-asemaa ja nostaisi syntyvyyttä. Vastakkain on asetettu vain rahoitusjärjestelyn seuraukset eli työllistämiskynnyksen nousu ja kilpailukyvyyn heikkeneminen vastaan ”verojen maksatus valtiolla”, jolloin maksajina olisivat mm.

322 PTK 123/2006 vp, ed. M. Kiviniemi (Kesk.).

323 PTK 123/2006 vp, ed. M. Kiviniemi (Kesk.).

324 PTK 123/2006 vp.

Mönkäreeseen mainitsevat eläkeläiset sekä itse perhevapaaetuuksien saajat eli nuoret vanhemmat. Kuvaavaa poliittiselle päätöksenteolle on se, että asia ratkesi jälleen vasta kolmikannan kompromissin kautta – hieman yllättävää on se, että hallituspuolueiden edustajat niin avoimesti tunnustivat avuttomuutensa työmarkkinajärjestöjen edessä. Vuoden 2007 päivärahojen korotuksen jälkeen keskustelu kustannusten tasaamisesta on jälleen hieman laantunut, vaikka se onkin ollut yleisenä tavoitteena niin Vanhasen II hallituksen ohjelmassa kuin useiden puolueidenkin ohjelmissa. Käytännön ehdotukset ovat liittyneet 6+6+6-malliin, johon sisältyy päivärahojen tason korottaminen nykyisestä. Tämä tasaisi suoria kustannuksia – epäsuorien kustannuksen korvaamisesta ei sen sijaan ole enää tehty aloitteita.

4.2.2 *Isien kannustaminen vapaiden käyttöön*

1970-luvulla vaatimus isyyslomasta tuli osaksi vasemmistopuolueiden tasa-arvopoliittikkaa. Vasemmiston diskurssissa oli oletuksena, että isät alkaisivat ajan myötä käyttää vapaitaan, kun he vain saisivat siihen mahdollisuuden, ja tasa-arvo paranisi kodeissa ja työmarkkinoilla pikkuhiljaa asennemuutoksen myötä. 1990-luvun alussa myös hallituksen taholta todettiin, että ”nainen ja mies ovat oikeuksiltaan ja velvollisuuksiltaan lastensa tasavertaisia huoltajia”³²⁵, mutta tasavertaisuus ei toteutunut käytännössä ja vain hyvin harva isä käytti mahdollisuuttaan vanhempainvapaaseen. Kun isien perhevapaiden käyttö lisääntyi nopeasti Norjassa ja Ruotsissa niiden otettua käyttöön isäkiintiöt, isien asema perhevapaaajärjestelmässä nousi jälleen Suomessakin keskusteluun. Työn ja perheen yhteensovittamisen politiikassa isien kannustamisesta perhevapaiden käyttöön tuli tavoite, joka on toistunut 1990-luvun lopulta alkaen säännönmukaisesti niin hallitusohjelmissa ja politiikkaohjelmissa kuin lähes kaikkien puolueiden ohjelmissakin. Kantavina ja toistuvina perusteina ovat olleet isyyden korostaminen ja isä-lapsi-suhteen vahvistaminen sekä, kuten 1970-luvullakin, välilliset vaikutukset eli naisten työmarkkina-aseman parantuminen sekä vapaiden jakamisesta seuraava vanhemmuuden kustannusten tasapuolisempi jakautuminen työnantajien kesken. Nyt myös kristillisdemokraatit, kokoomus sekä keskusta ovat periaatteessa olleet isän roolin vahvistamisen kannalla.

2000-luvun keskustelu isien kannustamisesta on pitkälti keskittynyt erilaisiin isäkiintiömalleihin. Vuosituhannen vaihteessa Ruotsin mallin mukaisella kuukauden isäkiintiöllä olikin hyvin laaja kannatus. Sitä ehdotettiin isätoimikunnan mietinnössä sekä vuosina 1998 ja 2001 kahdessa Tuula Haataisen lähes samansisältöisessä lakialoitteessa, joista jälkimmäisen allekirjoitti yhteensä 67 kansanedustajaa kaikista eduskuntapuolueista, valtaosa kuitenkin vasemmistosta.³²⁶ Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassakin mainittiin, että mahdollisuus isän omaan kuukauden loma-

325 HE 208/1990 vp; Haataja 2007, 22.

326 LA 123/2001 vp.

jaksoon selvitettäisiin.³²⁷ Isäkuukausihan toteutui lopulta vuonna 2003 muodossa, jossa kaksi viimeistä viikkoa vanhempainvapaasta käyttänyt isä sai käytettäväkseen kaksi bonusviikkoa. Sen käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Vuodesta 2007 alkaen isäkiintiötä on ehdotettu osana Stakesin tutkijoiden hahmottelemaa 6+6+6-mallia. Voimakkaimmin kiintiömallien takana ovat 1990-luvulta asti olleet tasa-arvoasiain neuvottelukunta, vasemmistoliitto, vihreät, RKP sekä SDP. Samat puolueet ovat SDP:tä lukuun ottamatta myös asettuneet 6+6+6-mallin taakse.

Isien vapaiden vähäisen käytön syitä on pohdittu useissa yhteyksissä. Isätoimikunta katsoi vuonna 1999, että tärkeimmät vaikuttimet olivat työsuhteen laatu ja luonne, vanhempien ja työyhteisön asenteet sekä perheen talous.³²⁸ Haataisen lakialoitteissa syiksi todettiin ”asenteet sekä usein myös työnantajien kielteinen suhtautuminen”³²⁹ ja Lipposen II hallituksen kokoomuslaisen sosiaali- ja terveysministeri Maija Perhon mukaan kysymys oli siitä, ”mitkä ovat työnantajien asenteet, työtovereiden asenteet ja mitkä perheiden, isän ja äidin, asenteet ja tietysti myös mahdollisuudet tehdä lapsen kannalta parhaita mahdollisia valintoja”.³³⁰ Asenteiden lisäksi merkittävänä syynä on pidetty perhevapaista seuraavaa ansionmenetystä, joka kannustaa vanhemmista pienempituloista, eli useimmiten äitiä, jäämään kotiin. Eduskunnassakaan eivät toki jääneet huomaamatta tutkimustulokset, joiden mukaan paremmin palkatun vanhemman jääminen kotiin ei verotussyistä tullutkaan välttämättä niin tappiolliseksi kuin yleisesti oletettiin, mutta ongelmana pidettiin vanhempien puutteellista tietoa tästä asiasta. Kolmantena usein toistettuna syynä vapaiden vähäiselle käytölle onkin ollut yksinkertaisesti vanhempien tietämättömyys omista mahdollisuuksistaan, mitä on yritetty korjata sosiaali- ja terveysministeriön sekä työmarkkinajärjestöjen tiedotuskampanjoilla. Silti vapaiden käyttö on järjestään jäänyt kauas tavoitteista – kun SDP:n sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäreeltä tivattiin 2004 toimenpiteitä isien kannustamiseksi, tämä totesikin: ”miten hallitus siihen nyt sitten voi vaikuttaa, jos isät eivät käytä niitä vapaita?”³³¹

2000-luvun isäkiintiötä puolustavassa diskurssissa keskeisessä asemassa on ollut isän näkökulma ja isä-lapsi-suhteen korostaminen. Isän rooliin laajemminkin keskittynyt isätoimikunta totesi asian seuraavasti:

”Yleisesti hyväksytty näkemys on, että isän lastensa kanssa jo aivan pienenä viettämä aika on tärkeää sekä isälle itselleen persoonallisen kasvun kannalta että ennen kaikkea isä-lapsi suhteen kehitykselle. Vastuunottamisen, sitoutumisen ja itseluottamuksen kasvun myötä isästä tulee perinteistä isäkuuvaa olennaisesti läsnä-olevampi persoona lapsen elämässä. Tämä vaikuttaa sekä lapsen kuvaan itsestään

327 Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

328 KM 1999:1, 28.

329 LA 79/1998 vp.

330 PTK 42/2002 vp.

331 PTK 136/2004 vp.

ja maailmasta että myöhemmin isämällin kehittymiseen: miten poika toimii aikanaan itse isänä ja miten tyttö näkee aikanaan omien lastensa isän roolin perheessä.”³³²

Samankaltaiset perusteet ovat toistuneet poliittisessa keskustelussa. Haataisen laki-aloitteissa ei edes mainittu suoraan mitään tasa-arvopoliittisia tavoitteita, vaan isien kannustaminen oli tarpeen ennen kaikkea lapsen ja isän välisen suhteen vuoksi.³³³ Samalla isän hoivavastuu ”syventäisi myös ihmisenä olemisen kokemusta ja toisi varmasti miehille myös ihan erilaista merkitystä elämään.”³³⁴ Isän oma hoitojakso oli argumentin mukaan sekä miesten oikeuksien että koko perheen hyvinvoinnin kannalta toivottavaa.³³⁵ Haataisen lakialoitteesta 2001 käydyssä keskustelussa myös kristillisten Toimi Kankaanniemen mukaan oli hyvä, että ”miesten oikeuksia ja mahdollisuuksia tasa-arvoiseen elämään parannetaan määrätietoisesti”, ja kokoomuksen Leena-Kaisa Harkimo totesi, että ”ehkä kiintein suhde syntyy lähinnä varmasti isän puolelta jo pieneen lapseen.”³³⁶ RKP:n edustajien 2001 tekemässä isäkuukautta koskevassa kirjallisessa kysymyksessä omaksuttiin myös miesnäkökulma ja vedottiin tutkimustuloksiin, joiden mukaan miehet hyötyisivät vahvemmassa perhesidonnaisuudesta, jota voisi edistää isän oman kiintiön käyttönotolla.³³⁷ Myös TANEn, vasemmistopuolueiden sekä vihreiden myöhemmässäkin argumentoinnissa on toistuvasti päätelty, että kun isät saataisiin kiintiöiden avulla lopulta käyttämään vapaita, koituisi tämä pitkällä aikavälillä koko perheen eduksi ja loisi samalla asenneilmapiiriä isyydelle myönteisemmäksi. Syksyllä 2009 6+6+6-mallista aloitteen tehneen vasemmistoliiton edustajat jatkoivat edelleen samalla linjalla vedoten jälleen varhain muodostuneen suhteen myöhempään vaikutukseen ja isän oikeuksiin:

”Isän puolen vuoden itsenäinen hoitojakso toimii vankkana perustana isän ja lapsen suhteen rakentumiselle myös myöhempien vuosien osalta. – – Se on aivan tutkittu asia, että liian vähän itse asiassa, kun puhutaan perheestä, puhutaan niistä isän oikeuksista ja katsotaan sitä harjoitettua perhepolitiikkaa myös sieltä isän näkökulmasta.”³³⁸

Isän oikeudet ja isän ja lapsen välinen suhde on kiintiöitä puolustavassa argumentoinnissa toki yhdistetty myös tasa-arvopoliittisiin argumentteihin. Tätä näkökulmaa toi esille jo isätoimikunta, jonka mukaan imetystä lukuun ottamatta ei ollut mitään biologisia perusteita pitää äitiä ja isää eriarvoisina vanhempina, vaan ”molempia vanhempia tyydyttävällä tavalla oikeudenmukaisesti jaettu vastuu arjesta tekee vanhem-

332 KM 1999:1, 28.

333 LA 79/1998 vp.

334 PTK 110/1998 vp, ed. T. Haatainen (SDP).

335 LA 123/2001 vp.

336 PTK 133/2001 vp.

337 KK 434/2001 vp.

338 PTK 113/2009 vp, ed. M. Sirnö (Vas.).

mista tasavertaiset.”³³⁹ Tuula Haatainen katsoikin lakialoitteensa käsittelyssä 2001, että isän oma hoitajakso ja sen tuoma suhteen varhainen kehitys kannustaisi miehiä myös kotitöihin ja edistäisi isän vahvempaa roolia kotipiirissä sen sijaan, että tämä olisi pelkästään ”se äidin pikku apuri”. Myös kristillisten Leena Rauhalan mukaan kysymys oli merkittävä ”ei pelkästään taloudellisena kysymyksenä, vaan perheiden eheytyksen ja perheen vastuun jakamisen kysymyksenä.”³⁴⁰ Tasa-arvoasiain neuvottelukunta nosti jaetun vanhemmuuden keskeiseksi teemaksi juuri siinä mielessä, että isä nähtäisiin todellisuudessa äidin kanssa tasavertaisena hoivaajana – tämä taas toteutuisi kaikkein parhaiten siten, että vanhemmat vuorottelisivat lapsen hoidossa.³⁴¹ Haataisen mukaan suunta oli jo oikea, sillä nuoret miehet olivat jo usein mukana synnytyksissä ja pitivät isyyslomaa sen jälkeen. Myös kristillisten mukaan perinteiset asenteet olivat murtumassa ja isät tulossa vahvasti mukaan perhe-elämään, mihin isän oma vapaa vain antaisi paremman mahdollisuuden.³⁴² Isäkiintiö pyrittiin siis esittämään eräänlaisena ohjauskeinona asenteiden muuttamiseksi sekä kodeissa että työpaikoilla isyyttä paremmin tukeviksi.

Kiintiöitä puolustavassa argumenttikehyksessä esille on edelleen tuotu sitä, että perhevapaiden painottuminen naisille, varsinkin niin kauan kuin siitä syntyy työnantajalle kustannuksia, on syynä naisten pienempiin palkkoihin ja määräaikaisiin työsuhteisiin:

”Hoivavastuun sukupuolittuneen jakautumisen vuoksi nuoret naistyöntekijät saattavat näyttäytyä työnantajalle potentiaalisina monivuotiselle hoitovapaalle jäävinä työntekijöinä, eikä heidän työsuhdettaan uskalleta tästä syystä vakinaistaa. Tutkimuksissa epätasaisella vanhempain- ja hoitovapaiden jakautumisella naisten ja miesten välillä on havaittu olevan negatiivinen vaikutus myös naisten palkka- ja urakehitykseen.”³⁴³

Kotipiirin ja vanhemmuuden tasa-arvoistuminen onkin kiintiömalleja puolustavissa argumenteissa tavallisesti yhdistetty myös työmarkkinoiden tasa-arvoistumiseen. Esimerkiksi vihreiden tekemässä talousarvioaloitteessa asia todettiin seuraavasti:

”Isien roolin vahvistuminen perheissä edistää myös sukupuolten välistä tasa-arvoa: naisten työmarkkina-asema paranee, kun vanhempainvapaat jakautuvat tasaisemmin molempien vanhempien kesken, ja miesten asema paranee, kun heille taataan mahdollisuus ottaa vastuuta lasten hoidosta.”³⁴⁴

339 KM 1999:1, 38.

340 PTK 110/1998 vp.

341 TANE 2002.

342 PTK 133/2001 vp.

343 TANE 2009a.

344 TAA 1322/2006 vp.

Erityisesti palkansaajien keskusjärjestöt sekä ennen työnantajajärjestöjen yhdistymistä Palvelutyönantajat ovat painottaneet hoitovelvollisuuksien jakamisen positiivisia vaikutuksia työmarkkinoilla. Näissä yhteyksissä on korostettu etenkin isien vapaiden käytöstä seuraavaa vanhemmuuden kustannusten tasaisempaa jakautumista. Tähän vetosivat vuonna 2002 PT ja STTK³⁴⁵, ja sama argumentti on toistunut myös SAK:lla³⁴⁶ sekä puolueiden ehdotuksissa, joskin sekä SDP:n³⁴⁷ että vihreiden³⁴⁸ taholta on välillä muistutettu, että pelkkä isien kannustaminen ei ole tähän riittävän tehokas keino.

Vahvimpia ja käytetyimpiä argumentteja isäkiintiöiden puolesta on ollut Suomen vertailu muihin Pohjoismaihin. Ruotsin ja Norjan isäkiintiöt olivat mallina vuosituhanneen vaihteen ehdotuksille kuukauden isäkiintiöstä, ja 2000-luvun alussa katseet kohdistuivat 3+3+3-malliin siirtyneeseen Islantiin. Pohjoismaiden kokemukset on huomioitu niin työryhmissä, hallitusten esityksissä, valiokuntien mietinnöissä kuin eduskuntakeskusteluissakin. Useissa aloitteissa Suomen vapaiden käyttöä on verrattu suoraan Pohjoismaiden vastaaviin ja tulkittu maiden välisiä eroja siten, että niiden mallit tulisi ottaa pohjaksi myös Suomessa. Esimerkiksi vihreät totesi 5+5+5-mallia ehdottaessaan, että juuri isän vapaan pituus olisi ratkaiseva selittävä tekijä Suomen ja muiden Pohjoismaiden eroille vapaiden käytössä:

”Pohjoismaiset kokemukset kertovat, että isäkiintiö lisää selvästi perhevapaiden käyttöä miesten keskuudessa. Isät käyttävät perhevapaapäivistä Suomessa vain noin 9 %, kun Ruotsissa isien osuus on yli 20 ja Islannissa yli 30 %. Asenteet eivät selitä eroa maiden välillä – ratkaisevaa on isille korvamerkityn vapaan pituus. Mitä pitempi isyysvapaan osuus on, sitä helpompi isän on voittaa ympäristön paineet ja valita pitkäaikainen vanhempainvapaa.”³⁴⁹

Tässäkin argumentissa toistuu ajatus kiintiöistä ennen kaikkea välineenä sellaisten olosuhteiden luomiseen, joissa isän kotiin jääminen olisi sosiaalisesti hyväksyttävää.

Isäkiintiöiden kannatus ei ole kuitenkaan ollut yksimielistä. Puolueista voimakkaimmin niitä on vastustanut vielä vuosituhanneen alussa kuukauden kiintiöön myönteisesti suhtautunut kristillisdemokraatit. Työmarkkinajärjestöistä kiintiöitä ovat vastustaneet Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT sekä työnantajien liittojen yhdistyttyä Elinkeinoelämän keskusliitto. Käytetyin argumentti on ollut vanhempainvapaus:

345 PT ja STTK 2002.

346 SAK 2002.

347 PTK 136/2004 vp.

348 PTK 124/2006 vp.

349 Vihreä liitto 2009.

”Vapaiden kokonaismäärä on riittävä. Isälle ja äidille on jo nimetty oma lomajaksonsa, vanhempainvapaan voi pitää kumpi tahansa tai se voidaan jakaa vapaasti. Perheen etu on, että tämä valinnanvapaus säilyy jatkossakin.”³⁵⁰

Kristillisdemokraatit ja keskusta vastustivat vuonna 2002 ehdotettua isäkuukautta ensisijaisesti sillä perusteella, että sen käyttö edellytti kajoamista äidin oikeutena pidettyyn vanhempainvapaaseen: ”uudistus on silmänkääntötempu, sillä tämä aika otetaan pois äidin vanhempainrahakaudesta.”³⁵¹ Kristilliset ehdottivat tästä ehdosta luopumista niin, että isälle olisi jäänyt kahden viikon kiintiö, mutta puolueen kansanedustaja Päivi Räsänen totesi eduskuntakäsittelyssä hieman ristiriitaisesti, että lapsen edun vuoksi koko vanhempainloman tulisikin olla perheen vapaasti jaettavissa kummalle vanhemmalle tahansa. Samalle kannalle taipui myös keskustan edustajia, jotka niin ikään yhdistivät perheen valinnanvapauden lapsen etuun: päätösvallan lomien pitämisestä tuli säilyä perheellä ja käyttörajoituksien tuli olla mahdollisimman vähäisiä, ”mikäli siis todella aidosti haluamme vaikuttaa siihen, että lapsilla olisi nykyistä paremmat oikeudet ja mahdollisuudet heidän vanhempiansa aikaan.”³⁵²

Valinnanvapautta korostavassa argumenttikehyksessä kiintiöiden vastustaminen ei suinkaan ole tarkoittanut isyyden vastustamista, vaan sen tukemista tarjoamalla enemmän mahdollisuuksia. Vuonna 2006 kristilliset ehdottivatkin tämän valinnanvapauden toteuttamista pidentämällä vanhempainvapaan vuoden pituiseksi ja poistamalla sen sukupuolisidonnaiset korvamerkinnot kokonaan, jolloin ”sekä isän että äidin mahdollisuus hoitaa lastaan paranisi nykyisestään.”³⁵³ Myös EK on vastustanut kiintiöitä vetoamalla valinnanvapauteen ja sen myönteiseen vaikutukseen lapsen hyvinvointiin:

”Suomalainen perhevapaajärjestelmä on monipuolisuudessaan ja vaihtoehtovalikoiman osalta ainutlaatuinen. Perheet saavat itse päättää oman tilanteensa perusteella siitä, miten vapaat jaetaan vanhempien kesken. – – Onko vanhempien edun vai lapsen edun mukaista, että hoitaja vaihtuu muutaman kuukauden välein?”³⁵⁴

Kristillisdemokraattien argumentoinnissa on valinnanvapautta korostettaessa pyritty myös asettamaan tasa-arvotavoitteet ja lapsen etu toisilleen vastakkaisiksi. Räsänen esimerkiksi kritisoi hallituksen esitystä isäkuukaudesta 2002 toteamalla, että ”hallituksen esittämä isyysloma ei ole varsinaista lapsipolitiikkaa vaan tasa-

350 TT 2001.

351 PTK 42/2002 vp, ed. J. Rehula (Kesk.).

352 PTK 135/2002 vp, ed. J. Rehula (Kesk.).

353 StVM 45/2006 vp, Vastalause 3.

354 EK 2009a.

arvopolitiikkaa”.³⁵⁵ Vuoden 2009 isäkuukauden pidennyksessäkin oli hänen mukaansa kyse vain ”tasa-arvotilastojen korjaamisesta”³⁵⁶.

Valinnanvapauden ja joustavuuden lisäksi työnantajat ovat kehuneet Suomen järjestelmän toimivuutta vertaamalla sitä muiden Pohjoismaiden sijaan koko Eurooppaan:

”Järjestelmä on toiminut hyvin. EU-vertailujen mukaan suomalaisyrityksissä käytetään Euroopassa kolmanneksi eniten isyysvapaita. Toimivuudesta kertoo myös suomalaisnaisten korkea työllisyysaste. Tämän vuoksi kummastuttaakin into lähteä muuttamaan hyvää järjestelmää.”³⁵⁷

Argumentista on seurannut, ettei TT:n ja sitä seuranneen EK:n mielestä järjestelmän laajentamiselle ole ollut perusteita. Vaikuttavana syynä tälle ovat myös laajennusten oletetut kustannusvaikutukset: sekä vuosituhannen alun keskustelussa isäkiintiöstä että tuoremmassa keskustelussa 6+6+6-mallista työnantajat ovat katsoneet, ettei kustannuksia voisi missään tapauksessa vallitsevassa tilanteessa lisätä.³⁵⁸ EK:n edustajana vuonna 2009 asetetussa vanhempainvapaatyöryhmässä toiminut Vesa Rantahalvari onkin todennut, että järjestelmää tulisi selkeyttää ja valtion rahoitusosuutta sen kustannuksista kasvattaa.³⁵⁹ EK:n tavoin valtionosuuden kasvattamista tukenut kokoomus ei ole myöskään laajalla rintamalla kannattanut isäkiintiöitä, vaan sekin on puhunut valinnanvapauden puolesta. Kokoomus on korostanut, että yhteiskunnassa ja työpaikoilla vallitsevia arvoja ja asenteita tulisi pyrkiä muuttamaan isyydelle suopeammiksi.³⁶⁰ Ilmeisesti oletuksena on se, että tällöin miesten vapaiden käyttö lisääntyisi jo nykyisiä valinnanmahdollisuuksia käyttämällä.

Taloudellisia tekijöitä on pidetty merkittävänä syynä vanhempainvapaiden epätasaiselle käytölle, ja vanhempainpäivärahojen korotuksia onkin perusteltu työnantajakustannusten tasaamisen lisäksi myös isien kannustamisella. Erityisesti palkansaajajärjestöt ovat kannattaneet ansiopäivärahojen korotuksia ja perhevapaiden muuttamista palkallisiksi työehtosopimuksissa. SAK sekä akateemisten työmarkkinajärjestöjen keskusliitto Akava kannattivat Janne Metsämäen ehdotusta päivärahan porrastuksen poistamisesta, jotta myös ansiokattoja enemmän tienaaavilla miehillä olisi kannuste jäädä kotiin.³⁶¹ Myös STTK piti päivärahan korotusta ja bonusvapaan joustavoittamista hyvinä keinoina nimenomaan isien kannustamiseksi.³⁶² Kaikki kolme palkansaajajärjestöä myös tukivat voimakkaasti kolmikantatyöryhmän vuonna 2006

355 PTK 42/2002 vp, 16.4.2002, ed. P. Räsänen (KD).

356 PTK 100/2009 vp, 4.11.2009.

357 EK 2009a.

358 TT 2001; EK 2009a.

359 EK 2009b.

360 Esim. StVM 45/2006 vp.

361 SAK 2005b; Akava 2006.

362 STTK 2006.

tekemää, ja perustuslakivaliokunnan sittemmin tyrmäämää, ehdotusta isän vanhempainpäivärahan korotuksesta. Järjestöt valittivat Suomen vapaiden vähäistä käyttöä Pohjoismaihin verrattuna ja katsoivat, että pelkkä asennemuutoksen tukeminen ei ollut riittävä keino miesten kannustamiseksi. Palkansaaajat viittasivat tutkimuksiin, joiden mukaan isät olivat maininneet taloudelliset syyt tärkeimpänä perusteena olla pitämättä perhevapaita, ja korostivat isän korotetun päivärahan tulevan koko perheen käyttöön eli hyödyttävän lopulta myös äitejä ja lapsia.³⁶³ Järjestöt tukivat argumenttia tyyppilliseen tapaan sen oletetuilla positiivisilla seurauksilla työmarkkinoilla:

”Myös perhevapaista johtuvat kustannukset tasoittuvat. – Uudistus vahvistaa naisen ja naisten työnantajien asemaa työmarkkinoilla ja miehen oikeutta perhevapaiden käyttöön.”³⁶⁴

Myös SDP tuki isien suurempaa päivärahaa sosiaali- ja terveysministerinsä Tuula Haataisen johdolla, joka vetosi palkansaaajajärjestöjen tavoin kyselytutkimuksiin taloudellisista syistä sekä yhdisti taloudellisen kannustamisen yleisesti isä-lapsi-suhteen ja naisten työmarkkina-aseman vahvistamiseen.³⁶⁵ Oppositiossa ollut kokoomus piti esitystä eritasoisista päivärahoista valiokuntien tapaan epätasa-arvoisena ja vastusti sitä voimakkaasti, mutta muuten se on pitänyt päivärahojen nostamista, valtion rahoittamana, kiintiöitä parempana kannustuskeinona.³⁶⁶

Siinä missä 1970-luvulla isän roolin kasvattaminen jakoi mielipiteitä vahvasti, 2000-luvulla isien kannustaminen ja isyyden vahvistaminen on nähty kaikilla tahoilla sinänsä positiivisessa valossa. Keskustelu on paljolti kiinnittynyt kiintiömalleihin, joita ovat 2000-luvullakin kannattaneet voimakkaimmin tasa-arvoasiain neuvottelukunta ja puolueista vasemmistoliitto, RKP ja vihreät sekä vielä 2000-luvun alussa SDP, joka ei tosin ole enää innostunut 6+6+6-mallista. Isän vapaiden lisäämisen kannalla ovat myös jossain määrin vaihtelevasti olleet SAK, STTK ja Akava sekä Palvelutyönantajat ennen työnantajajärjestöjen yhteenliittymistä, joskaan PT:n ajama ehdollinen malli ei ollut kiintiö siinä mielessä kuin esim. Ruotsin mallissa. Kiintiöitä puolustavassa argumenttiketjussa etusijalla on ollut isän asema: kiintiöt on nähty eräänlaisena kannustavana keinona saada sekä isät että heidän työnantajansa ymmärtämään vanhemmuuden arvo. Kiintiömalleilla on pyritty takaamaan isille oma itsenäinen hoitojakso, joka argumentin mukaan vahvistaisi parhaiten isän ja lapsen välistä suhdetta ja tekisi isästä äidin kanssa tasavertaisen vanhemman eli parantaisi isän asemaa kotipiirissä. Tämä kannustuskeino muuttaisi ajan myötä myös miesten, työnantajien sekä koko yhteiskunnan asenteita isyydelle yhä suopeammaksi. Tasa-arvopoliittiset argumentit naisten työmarkkina-aseman parantamisesta ovat pääosin seuranneet tätä ikään kuin sivutuotteena: isien nouseminen tasa-arvoiseksi vanhemmiksi nostaisi

363 Helsingin Sanomat 21.9.2006.

364 Helsingin Sanomat 21.9.2006.

365 Helsingin Sanomat 19.9.2006.

366 Helsingin Sanomat 12.2.2009.

naiset tasa-arvoisiksi työntekijöiksi, mikä parantaisi palkkatasa-arvoa sekä vähentäisi naisten määräaikaisia työsuhteita. Itsestään selvänä ja usein toistettuna esimerkkinä kiintiöiden tehosta ovat olleet Pohjoismaiden kokemukset: vuosituhannen vaihteessa malli tuli Ruotsista ja Norjasta, ja sittemmin inspiraation lähteenä on ollut Islanti, jossa isien vapaiden käyttöaste nousi pian 3+3+3-mallin käyttöönoton jälkeen Pohjoismaiden korkeimmaksi.

Alkuperäinen ajatus kuukauden mittaisesta isäkiintiöstä sai ennen kolmikantaan hautautumistaan huomattavan laajan kannatuksen myös sellaisilta tahoilta, jotka ovat sittemmin torjuneet sen tai vähintäänkin suhtautuneet siihen epäilevästi. Varsinkin kristillisdemokraatit ovat alun myönteisyyden jälkeen torjuneet kaikki kiintiöehdotukset ja vaatineet korvamerkityistä vapaista luopumista. Kristilliset ovat myös korostaneet vanhempainvapaata äidin oikeutena, johon ei tulisi isän oikeuksien nimissä kajota. Tässä argumenttikehyksessä on katsottu, että kiintiöiden tasa-arvopoliittiset pyrkimykset ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa – edun, joka toteutuisi parhaiten antamalla vanhemmille vapaat kädet päättää, kumpi lasta hoitaa, koska vanhemmat osaavat myös arvioida tämän parhaiten. Argumentin mukaan tämä valinnanvapaus parantaisi myös isän mahdollisuuksia hoitaa lastaan.

Kokoomuksen ja keskustan suhtautuminen kiintiöihin on ollut vaikeaselkoisempaa. Molemmat ovat 2000-luvulla toistuvasti painottaneet, että perhevapaiden taiseempaa jakautumista vanhempien välillä tulisi edistää. Molempien puolueiden edustajia oli allekirjoittamassa Haataisen aloitteita vuosituhannen vaihteessa, mutta kumpikaan niistä ei ole missään vaiheessa asettunut laajana rintamana kiintiömallien taakse. Toisaalta kumpikaan ei myöskään ole avoimesti noussut vastustamaan kiintiöitä kristillisten tavoin, joskin jotkut keskustan edustajat yhtyivät 2002 näiden näkemykseen siitä, että isäkuukaudella otettiin vapaata ”äidiltä pois”. Kokoomus oli muiden tavoin vahvasti isäkuukauden joustavoittamisen kannalla vuonna 2006 mutta ei halunnut mennä tämän pidemmälle samalla, kun muut oppositiopuolueet tekivät ehdotuksia isän oikeuksien laajentamiseksi. Kokoomus on sen sijaan korostanut valinnanvapauden ja asenteisiin vaikuttamisen merkitystä, ja suosinut taloudellisia kannustimia kiintiöiden sijaan. Rahalla kannustamista ovat suosineet myös palkan-saajien keskusjärjestöt, merkitseehän se niiden omien jäsenten etujen parantamista.

Jyrkimmin kiintiön ovat tuominneet työnantajat, vuosituhannen alussa Teollisuuden Työnantajain Keskusliitto ja TT:n ja PT:n yhdistymisen jälkeen Elinkeinoelämän keskusliitto. EK siis omaksui työnantajajärjestöjen yhdistyessä pitkälti teollisuuden työnantajien kannan ja sivuutti samalla Palvelutyönantajien argumentit isien vapaiden lisäämisestä. Kuten TT aikaisemmin, myös EK on vedonnut olemassa olevan järjestelmän valinnanvapauteen ja joustavuuteen, jotka koituvat lapsen ja koko perheen eduksi ja joita ei tulisi pilata kiintiöillä. Siinä missä kiintiöiden kannattajat ovat kritisoineet Suomen perhevapaajärjestelmää ja vapaiden käyttöä vertaamalla sitä muihin Pohjoismaihin, työnantajat ovat ulottaneet vertailun koko EU:n mittakaavaan, jossa Suomi onkin kärkisijoilla. Tärkeä ja myös julkilausuttu syy työnantajien kritiikkiin

on myös ollut pelko kustannusten kasvamisesta, jota on pidetty työllistämismahdollisuuksien ja taloudellisen kestävyuden kannalta mahdottomana.

4.2.3 Kotihoito ja äidin rooli

1970-luvun keskustelussa kaikilla osapuolilla työnantajia lukuun ottamatta oli yhteisymmärrys siitä, että äitiys- ja vanhempainloma tuli ulottaa siihen asti, kunnes lapsi täyttäisi vuoden. Konservatiivipuolueet olivat halukkaita kohdistamaan koko vapaan, mahdollisesti kuukauden pituisia vanhempainlomaa lukuun ottamatta, pelkästään lapsen äidille, jota pidettiin pääasiassa lapsen terveyteen vedoten ainoana mahdollisena hoitajana. Pidennykseen yhdistettiin vaatimus ensin äidinpalkasta ja sitten kotihoidon tuesta, jota maksettaisiin lapsen hoitamisesta kotona vaihtoehtona päivähoitolle. Samalla kotona tehdyn työn arvostus tuli nostaa normaalin palkkatyön tasolle. Myös vasemmistopuolueet toivoivat vuoden perhevapaata, josta tosin suurempi osuus olisi yhteisesti sovittavissa, mutta kotihoidon tukeen ne suhtautuivat avoimen torjuvasti, koska ne katsoivat sen ajavan naiset kotiin eikä se alhaisen tasonsa vuoksi ollut muutenkaan taloudellisesti mahdollinen muille kuin suurituloisten miesten puolisoille. Vasemmistopuolueet toivoivat sen sijaan suurempaa panostusta päivähoitojärjestelmään. Kiistely kotihoidon ja päivähoiton järjestämisestä johti vuonna 1984 kompromissiin, jossa lait sekä kotihoidon tuesta että päivähoito-oikeudesta hyväksyttiin. Kotihoidon tuki ja subjektiivinen oikeus päivähoitoon on asetettu myös 2000-luvun keskustelussa vastakkain, mutta en syvenny tähän kiistaan tässä yhteydessä. Tarkoitukseni on sen sijaan tarkastella kotihoidon tukea nimenomaan suhteessa perhevapaajärjestelmään.

Kuten edellisissä alaluvuissa nähtiin, 2000-luvulla perhevapaista käydyn keskustelun keskiössä ovat olleet työmarkkinoiden tasa-arvo ja isien kannustaminen vanhemmuuteen. Sen sijaan äidin asemaa vanhempana ei ole enää korostettu niin voimakkaasti. Yksittäiset edustajat ovat kuitenkin toisinaan yhä vastustaneet isäkiintiöitä ja puolustaneet kotihoidon tukea vetoamalla perinteisiin, luonnon määrittämiin sukupuolirooleihin. Vuonna 1998 Tuula Haataisen lakialoitteen lähetekeskustelussa silloinen keskustan kansanedustaja Sulo Aittoniemi vetosi luojan isälle ja äidille antamiin rooleihin, joita yhteiskunnassa oli ennenkin onnistuneesti toteutettu:

”Siihen aikaan, kun ei ollut mitään erikoisia äitiys- eikä isyyslomia, on tähän maailmaan kasvatettu huomattavasti parempia kansalaisia, kuin mitä nykyajan perheet pystyvät kasvattamaan, vaikka on kaikenlaisia lomaa. – Äidin tehtävänä on hoitaa lasta. Mies ehtii olla lapsen kanssa muun työnsä ohella. Näin ollen katson, että kaikki isyyslomahaihatukset ovat turhaa populismia –”³⁶⁷

Miesten ja naisten biologisiin eroihin vetosivat niin kokoomuksen kuin keskustankin edustajat, kun vuonna 2002 pohdittiin perhevapaiden kehityssuuntia.

”Biologinen tosiasiahan on se, että vain nainen voi tulla raskaaksi, nainen voi synnyttää ja vain nainen voi imettää. Tämä erilaisuus miehen ja naisen välillä on ja ilmeisesti pysyy, jotenka vaikka on tasa-arvoisuus, niin erilaisuus miehen ja naisen välillä onneksi on. Siksi haluan korostaa äidin vastuuta, mutta myös isän vastuuta siitä lähtökohdasta, minkä ihmisolennolle sukupuolisuus antaa.”³⁶⁸

2000-luvulla biologiset perusteet ovat kuitenkin jääneet yksittäisten edustajien kannanotoiksi, eikä yksikään puolue ole vedonnut niihin säännönmukaisesti. Kotihoidon tuen puolesta yhä 2000-luvulla puhuneet keskusta, kokoomus ja kristillisdemokraatit ovatkin käyttäneet argumenttinaan pääasiassa vanhempien vapautta päättää itse lastensa hoitomuodosta. Tämänkaltaisia puheenvuoroja käytettiin hyvin paljon esimerkiksi vuonna 2002, kun eduskunnassa käsiteltiin valtioneuvoston selontekoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista. Näiden puolueiden edustajien viesti oli sama:

”Aivan oleellista on se, että yhteiskunta ei päättäisi vanhempien puolesta, missä lapsia hoidetaan, vaan perheille saataisiin aito mahdollisuus tehdä itse omat valintansa.”³⁶⁹

”Mielestäni perheille tulisi antaa todellinen mahdollisuus valita kotihoidon ja päivähoiton välillä.”³⁷⁰

”Päivähoidon todellisen valinnanvapauden aikaansaamiseksi maksupolitiikka on uudistettava ja kotihoidon tuen tasoa on korotettava, jotta se olisi todellinen vaihtoehto.”³⁷¹

Sama valinnanvapautta korostava retoriikka on toistunut myös näiden puolueiden ohjelmissa 2000-luvun aikana, ja siihen on usein liitetty ajatus kotona tehtävän hoivatyön arvostuksen nostamisesta. Tuen puolestapuhujat ovat kuitenkin korostaneet, että kyseessä oleva tukimuoto on suunnattu ”vanhemmille”, mahdollisesti siis myös lasten isille, eikä pelkästään äideille. Pikemminkin perheen kokonaisuudessaan on nyt nähty olevan paras kasvuympäristö lapselle. Kristilliset ovat kylläkin korostaneet äidillä ja isällä olevan omat erilliset tehtävänsä lapsen kasvatuksessa, mutta nyt ”lapsi hyötyy siitä, että hän saa kasvaa äidin ja isän – naisen ja miehen – läheisyydessä.”³⁷² Myös kokoomuksen mukaan ”vanhempia on edelleen rohkaistava ottamaan heille kuuluva vastuu omien lastensa kasvatuksesta”, koska ”turvallinen, rakastava ja vakaa kasvuympäristö on lapselle tärkeintä.”³⁷³ Biologisiin eroihin vedonnut keskustan Lauri Oinonenkin mainitsi tarkoitavansa kotihoidolla myös sitä mahdollisuutta, että kotiin

368 PTK 108/2002 vp, ed. L. Oinonen (Kesk.).

369 PTK 42/2002 vp, ed. S. Sarkomaa (Kok.).

370 PTK 42/2002 vp, ed. P. Räsänen (KD).

371 PTK 108/2002 vp, ed. N. Keränen (Kesk.).

372 Kristillisdemokraatit 2006.

373 Hemminki 2006, 19.

jäävä vanhempi olisikin lapsen isä.³⁷⁴ Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kotihoidon tuen puolesta puhuttaessa ei siis enää ole eksplisiittisesti annettu ymmärtää, että tukea tarvittaisiin nimenomaan äidin ja lapsen välisen suhteen turvaamiseksi.

Isän roolin kasvattamisesta aktiivisimmin puhuneet vasemmistopuolueet ja vihreät ovat korostaneet päivähoitojärjestelyiden tärkeyttä, mutta ne eivät ole myöskään vastustaneet kotihoidon tukea. Vuoden 2002 perhepoliittista selontekoa esitellyt vihreiden peruspalveluministeri Osmo Soininvaara pikemminkin puolusti järjestelmää ja sen suomaa valinnanvapautta: Soininvaara ylisti Suomen kansainvälisesti korkeaa syntyvyysastetta verrattuna Ruotsiin, josta puuttui Suomessa valinnanmahdollisuuksia parantanut kotihoidon tukijärjestelmä.³⁷⁵ Sama valinnanvapauden korostaminen on toistunut 2000-luvulla muidenkin kotihoidon tukea aikaisemmin kritisoineiden puolueiden ohjelmissa. Vasemmistoliitto halusi vuonna 2002 korottaa alle 2-vuotiaiden kotihoidon tukea vanhempien valinnanvapauden tukemiseksi³⁷⁶, SDP:n mukaan perheille tulee tarjota ”valinnanmahdollisuus kotihoidon, perhepäivähoidon ja päiväkodin välillä”,³⁷⁷ RKP:n mukaan ”kotihoidon tuen tulee olla vaihtoehto niille, jotka haluavat hoitaa lapsiaan kotona”³⁷⁸ ja vihreät on pitänyt kotihoidon tukea ”hyvänä keinona tukea vanhempien valinnan mahdollisuuksia lasten hoidossa.”³⁷⁹

On selvää, että nämä puolueet eivät ole ajaneet kotihoidon tukemista läheskään samalla innokkuudella kuin keskusta-oikeisto, mutta ero 1970-luvun asenteisiin on huomattava. Tämän tutkimuksen aineistossa ainoastaan vihreiden lapsiperheohjelmassa vuonna 2005 ilmaistiin huoli kotihoidon tuen vaikutuksista:

”Koska määräaikaaisuudet keskittyvät erityisesti synnytysikäisille naisille, täytyy tutkia sitä, toimiiko Suomen muista maista poikkeava hoitovapaalainsäädäntö piilomekanismina, joka sysää naisia pätkätyön kierteeseen ja jakaa lisäksi naiset kahteen eriarvoiseen ryhmään.”³⁸⁰

Kotihoidon tuen vähäinen kritiikki ei sinänsä ole yllättävää, sillä kuten Heikki Hiilamo ja Olli Kangas ovat osoittaneet, tuella on ollut Suomessa hyvin vahva asema ja kansalaisten tuki.³⁸¹

Vaikka ainakin vuoden pituinen vanhempainvapaa oli 1970-luvulla sekä vasemmiston että oikeiston tavoitteena, näin pitkänä perhevapaa ei koskaan toteutunut, ja suuri

374 PTK 108/2002 vp.

375 PTK 42/2002 vp.

376 Vasemmistoliitto 2002.

377 SDP 2008.

378 RKP 1998.

379 Vihreä liitto 2004.

380 Vihreä liitto 2005.

381 Hiilamo ja Kangas 2009, 74.

enemmistö suomalaisista äideistä jääkin vanhempainvapaan jälkeen joksikin aikaa hoitovapaalle. Kun 2000-luvun perhevapaakeskustelussa on keskitytty kustannusten jakamiseen ja isien kannustamiseen, itse vapaan kestosta ei ole juurikaan puhuttu. Sitä on säännöllisesti pitänyt esillä vain RKP, joka on tehnyt useita samansisältöisiä lakialoitteita vapaan pidentämisestä vuoteen:

”Monet perheet haluaisivat, että toinen vanhemmista hoitaisi lasta ainakin siihen saakka, kun lapsi on vuoden vanha. Tämä mahdollisuus tulisi tarjota jokaiselle vasta vanhemmaksi tulleelle. Pidentämällä vanhempainrahakauden 236 arkipäivään yhteiskunta turvaisi kunkin perheen toimeentulon siihen saakka, kun lapsi on täyttänyt vuoden, samoin kuin myös jokaisen lapsen oikeuden olla kotona siihen saakka, kun hän on täyttänyt vuoden.”³⁸²

Näissäkään ehdotuksissa ei ole kuitenkaan huomioitu perhevapaan keston suhdetta kotihoidon tukeen. Tästä ei puhuttu myöskään silloin, kun isäkuukautta joustavoitettiin vuoden 2007 alusta niin, että sen sai käyttää milloin tahansa ennen kuin lapsi täyttäisi puolitoista vuotta. Isän vapaan siirtäminen edellytti kotihoidon olevan yhtäjaksoista – jommankumman vanhemmista oli siis jäätävä vanhempainvapaan jälkeen kotiin esimerkiksi hoitovapaalle tai vuosilomalle, kunnes isä käyttäisi vapaansa. Käytännössä toimenpiteellä pyrittiin tuomaan ratkaisu pelkästään niihin tilanteisiin, joissa isäkuukautta ei käytetty siksi, että äiti oli jäämässä pidemmäksi aikaa hoitovapaalle. Hallituksen esityksen mukaan isäkuukauden joustavoittamisen perustarkoituksena oli ”tasata perheiden sisäisiä eroja vanhempien osallistumisessa pienen lapsen kotihoitoon”³⁸³. Tämän tasauksen edellytyksenä oli siis kuitenkin pitempi hoitojakso – ja poissaolo työelämästä – myös äidille, sen sijaan että lapsi olisi voinut olla Ruotsin mallin mukaisesti esimerkiksi päivähoidossa ennen isäkuukauden käyttöä. Tätä ei kuitenkaan kyseenalaistanut yksikään puolue.

Kysymys perhevapaan ja hoitovapaan suhteesta on tullut mukaan keskusteluun vasta 6+6+6-mallin yhteydessä, jonka yhtenä perusteena on juuri se, että lapsia hoidetaan muutenkin kotona keskimäärin puolentoista vuoden ikäisiksi, käytännössä niin, että lapsen äiti on jäänyt hoitovapaalle. Vasemmistoliiton edustajat toivat tämän näkökulman esiin tehdessään mallista aloitteen:

”Nyt lapsen hoitaminen kotona 10 kuukauden iästä eteenpäin tehdään kuntien rahoittaman kotihoidon tuen turvin. Osa kunnista myöntää kotihoidon tukeen kuntalisia, joiden ehdot vaihtelevat kunnittain. En ole kuullut yhdestäkään kunnasta, jossa lisän edellytyksenä olisi isän kantaminen osansa lapsen hoitovastuusta.”³⁸⁴

382 LA 112/2004 vp; LA 95/2005 vp; LA 74/2006 vp; LA 57/2007 vp.

383 HE 112/2006 vp.

384 PTK 113/2009 vp, ed. K. Uotila (Vas.).

”Lähes puolelta vanhempainrahaa saavista äideistä puuttuu työsuhde, samoin yli puolelta kotihoidon tukea saavista äideistä. Monelle perheelle äidin vanhempainrahajakso on yksinkertaisesti reitti pitkäaikaisköyhyyteen.”³⁸⁵

Kuten isien kannustamisessa, myös äidin roolia ja kotihoidon tukea koskevassa keskustelussa on 2000-luvulle tultaessa tapahtunut tietynlaista lähenemistä ääripäiden välillä. Samalla kun keskusta-oikeisto on alkanut korostaa molempien vanhempien läsnäoloa perusteena kotihoidon suurelle merkitykselle, isän roolin ja tasa-arvon puolesta kampanjoineet vasemmistopuolueet ja vihreät ovat antaneet kotihoidon tuelle hiljaisen hyväksyntänsä. Aikaisemmat puheet perhevapaajaksojen pidentämisestä ovat vastaavasti unohtuneet melkein kaikilta – vasta Salmen ja Lammi-Taskulan mallin myötä perhevapaita on jälleen haluttu pidentää nimenomaan vaihtoehtona sille, että toinen vanhemmista, käytännössä lähes aina lapsen äiti, hoitaisi lasta kotihoidon tuen turvin.

4.2.4 Yhteenvetoa 2000-luvun diskursseista

Perhevapaiden uudistaminen on ollut jälleen poliittisella agendalla 1990-luvun lopulta näihin päiviin asti. Ongelmanasettelu on 2000-luvulla perustunut siihen tosiasiaan, että isät eivät ole käyttäneet mahdollisuuttaan vanhempainvapaisiin. Tähän välillisesti liittyvinä ongelmina on lähes kaikilla tahoilla nähty naisten miehiä huonompi työmarkkina-asema sekä työnantajille epätasaisesti jakautuvat vanhemmuuden kustannukset. 2000-luvun keskustelua perhevapaista onkin leimannut hämmästyttävän laaja yhteisymmärrys tavoiteltavasta asioiden tilasta: käytännössä niin puolueet kuin työmarkkinajärjestötkin ovat puhuneet isien kannustamisen ja vanhemmuuden kustannusten tasaamisen puolesta. Toimenpiteinä isien kannustamiseksi ja sitä kautta tasa-arvon parantamiseksi on ehdotettu muun muassa isäkiintiöitä ja suurempia päivärahoja. Kustannusten tasaamiseksi on puolestaan ehdotettu sekä vanhemmuuden suorien että epäsuorien kustannusten parempaa korvaamista joko työnantajien tai valtion kustannuksella. Käytännön toimenpiteiden osalta 2000-luku on kuitenkin ollut pienten osittaisuudistusten aikaa, eikä isien vapaiden käyttö ole noussut odotuksista huolimatta.

Erikoinen piirre 2000-luvun argumentoinnissa on ollut argumenttikehysten samankaltaisuus. Mitä sitten onkin ehdotettu isien kannustamisen ja kustannusten jakamisen keinoiksi, ehdotuksia on perusteltu lapsen edun, kodin ja työmarkkinoiden tasa-arvon sekä kansalaisten yhtäläisten oikeuksien kaltaisilla vastustamattomilla ja sellaisenaan hyväksyttävillä arvoilla. Joskus tämä samankaltaisuus on ulottunut myös varsinaisten ehdotettujen toimenpiteiden perusteisiin: väittelyssä vanhemmuuden kustannusten tasauskeinojen rahoituksesta täysin vastakkaiset näkemykset, korvausten maksatus työnantajilla tai valtiolla, yhdistettiin molemmissa kehyksissä yhteisvastuullisuuden ja oikeudenmukaisuuden arvoihin, joita ratkaisulla pyrittiin

toteuttamaan. Ainoa ero oli se, että kokoomuksen ja työnantajien kehyksessä tähän liitettiin tärkeinä tavoitteina vielä työllistämismahdollisuuksien ja kilpailukyvyyn ylläpitäminen, kun taas vasemmisto ja vihreät puhuivat veronmaksajien taakasta ja vallitsevan järjestelmän ylläpitämisestä.

Selkeimmät erimielisyydet ovat 2000-luvun keskustelussa liittyneet isäkiintiöihin. Kuukauden kiintiöllä oli vielä vuosituhannen vaihteessa laaja, puoluerajat ylittävä kannatus, mutta sen puolittainen toteutuminen isäkuukauden muodossa vuonna 2003 pysäytti kehityksen. Kiintiöillä on ollut kuitenkin lähes jatkuvaa kannatusta TANEn, vasemmiston, vihreiden, RKP:n ja vaihtelevasti myös palkansaajajärjestöjen piirissä. Isäkiintiöiden ja tuoreemman 6+6+6-mallin tueksi on kehitetty vahvoja argumentatiivisia kehyksiä. Kiintiöillä voitaisiin ennen kaikkea vahvistaa isyyttä ja isä-lapsi-suhdetta, mikä hyödyttäisi molempia. Isien vapaiden käytön lisääntymisen kautta myös tasa-arvo kodeissa ja työmarkkinoilla lisääntyisi ja nuorten naisten syrjintä loppuisi. Tyypillisenä perusteena kiintiöiden toimivuudelle on käytetty Suomen ja Pohjoismaiden kokemuksia, joiden perusteella isät käyttävät mieluummin heille erikseen korvamerkittyjä vapaita, siinä missä vanhempainvapaan käyttäminen saatetaan mieltää vapaan ottamiseksi pois äidiltä. Kotihoidon tukea ja sen merkitystä hoivavastuun painottumisessa äideille ei vanhemmuuden jakamista puolustavassa diskurssissa ole kuitenkaan ennen ehdotuksia 6+6+6-mallista otettu lainkaan huomioon.

Kiintiöiden vastainen argumentointi on perustunut kehykselle, joka korostaa vanhempien valinnanvapautta: työnantajien, kristillisten ja jossain määrin kokoomuksenkin argumentoinnissa korvamerkityt vapaat pilaisivat Suomen monipuolisen perhevapaaajärjestelmän ja rajoittaisivat vanhempien mahdollisuutta päättää itse lastensa hoidosta. Kun valinta on vapaa, myös lapsen etu tulee otetuksi parhaiten huomioon eikä sitä alisteta tasa-arvopoliittisille tavoitteille. Kun vanhemmilla on jo olemassa mahdollisuudet halutessaan jakaa hoivavastuuta, ei korvamerkinnoille ole tarvetta, vaan isiä tulee kannustaa tiedotuskampanjoilla, taloudellisilla kannustimilla ja asenteisiin vaikuttamalla. Tässä kehyksessä myös kotihoidon tuki on tarpeellinen ennen kaikkea valinnanvapauden vuoksi, mutta myös siksi, että lapsi voi parhaiten perheensä – eli siis molempien vanhempiensa – läheisyydessä.

Kiintiöiden ja valinnanvapauden vastakkainasetteluun suoraan liittymättömänä keinona on ollut isien kannustaminen rahalla eli ansiopäivärahojen korottaminen niin suureksi, etteivät isät jättäisi vapaitaan käyttämättä taloudellisten syiden tähden. Tätä keinoa ovat suosineet etenkin palkansaajajärjestöt ja vasemmistopuolueet, ja kokoomuskin, olettaen, että sillä ei lisättäisi työnantajien kuluja. Päivärahojen korotus on ollut suosittu keino sikäläkin, että se tasoittaa suoraan työnantajille vapaista aiheutu-
via palkkakustannuksia. Tämä keino on kuitenkin kallis, eikä maksajia löydy helpolla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perhevapaiden 1970-luvun nopeassa laajentumisvaiheessa sekä 2000-luvun uudistuksissa on ollut huomattavan paljon yhteisiä tekijöitä. Molemmissa vaiheissa keskeisenä teemana on ollut lasten hoidon järjestäminen ja yhteensovittaminen lasten äitien työssäkäynnin kanssa. Ensin vapaita pidennettiin, jotta työuraa tekevien naisten olisi ylipäänsä mahdollista hankkia lapsia. Jo 1970-luvulla tämä johti seuraavaan ongelmaan eli siihen, että pidempi vapaa tarkoitti kuitenkin äideille katkoa työelämästä. Näin ollen isät haluttiin saada kantamaan osansa vastuusta, jotta hoivavastuu ja sen aiheuttama työmarkkina-aseman heikentyminen ei olisi yksin äitien harteilla. Yli kolmekymmentä vuotta myöhemmin yritetään yhä keksiä keinoja, miten tämä toteutuisi myös käytännössä.

Perhevapaita koskeva kysymyksenasettelu ja toimijoiden suhtautuminen siihen on toisaalta pitkällä aikavälillä monimutkaistunut. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että 1970-luvulla kaksi ääripäätä pyrki ratkaisemaan äitiysloman uudistuksilla tavallaan eri ongelmia: kun toinen piti ongelmana äidin lyhyttä aikaa lapsen kanssa, toinen näki ongelmaksikin sen, että lapsen kanssa oli ainoastaan tämän äiti. Tämä johti vastakkaisiin vaatimuksiin toisaalta äitiysloman pidennyksestä ja toisaalta osan siitä korvaamisesta vanhempainlomalla. 2000-luvulla ongelmista on sitä vastoin ollut yhtenevämpi näkemys ja lähes kaikilla onkin ollut yhteisinä tavoitteina isien kannustaminen vapaiden käyttöön, hoitomuotojen valinnanvapauden säilyttäminen tai sen parantaminen sekä perhevapaiden rahoituksen järjestäminen niin, etteivät kustannukset kasautuisi yksinomaan naisvaltaisille aloille. Siinä missä 1970-luvulla tehdyt uudistukset koskivat yleensä aina loman pituutta ja sen jaksottamista, tällä vuosituhanella politiikan painopisteet ovat vaihdelleet isän vapaiden kehittämisen ja kustannusten jakamisen välillä.

Myös argumentoinnissa ja toimenpide-ehdotusten kehystämisessä on nähtävissä merkittäviä jatkuvuuksia. TANEn, vasemmistopuolueiden, RKP:n ja SAK:n 1970-luvun argumentit vanhempainloman puolesta ovat toistuneet pääosin samojen toimijoiden retoriikassa lähes sellaisinaan 2000-luvulla ja viimeisimpänä 6+6+6-mallin yhteydessä. Argumentin mukaan isän roolia tulisi kasvattaa, koska isän läsnäolo olisi hyväksi sekä lapselle että isälle itselleen, ja samalla työnjako kodeissa tasoittuisi ja naisten työmarkkina-asema paranisi. Tavoitteena on se, että kaikki vanhemmat, niin isät kuin äiditkin, osallistuisivat sekä työelämään että lapsen hoitoon, hieman kuten Nancy Fraser universaalissa hoivaajamallissaan visioi. Ehdotukset isän vapaiden lisäämisestä on 1970-luvulta saakka yhdistetty sellaisiin vastaansanomattomiin arvoihin kuin lapsen etuun, isän oikeuksiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Jonkin verran näiden arvojen painotus on kuitenkin muuttunut, sillä 1970-luvulla tasa-arvopoliittiset tavoitteet olivat etusijalla. 2000-luvulla argumentoinnissa kiintiöitä on ensisijaisesti perusteltu isien oikeuksien toteutumisella ja isä-lapsi-suhteen parantamisella, ja tasa-arvoperusteet on tyypillisesti mainittu tästä isyyden vahvistumisesta aiheutuvana positiivisena seurauksena. 1970-luvun tasa-arvodiskurssiin sisältyi myös optimismi siitä, että lomien jakamisesta seuraavat positiiviset vaikutukset toteutuisivat ikään

kuin itsestään pelkästään luomalla siihen tarvittavat mahdollisuudet, koska varsinkin nuoret asennoituivat jo erittäin myönteisesti isän hoivaajarooliin. 2000-luvun vaatimukset isäkiintiöistä ovat olleet seurausta siitä, että tämä oletus ei toteutunut. Monipuolisista vapaista ja erilaisista valinnanmahdollisuuksista huolimatta äidit hoitivat lapsia edelleen – kiintiöitä tarvitaan nyt siis muokkaamaan niitä asenteita, joiden oli tarkoitus muuttua jo 1970-luvulla.

Suomessa on perhevapaita kehitettäessä katsottu molempina ajankausina mallia muista Pohjoismaista. 1970-luvulla esimerkkinä toimi vanhempainvapaan ensimmäisenä käyttöön ottanut Ruotsi, ja 1990- ja 2000-luvuilla isäkiintiöitä on perusteltu tämän lisäksi Norjan kokemuksilla. Viimeisin esimerkki on ollut Islanti 3+3+3-malleineen. Pohjoismaiden malleihin on tällä vuosituhannella viitattu kuitenkin monin verroin ahkerammin kuin 1970-luvulla, mikä on luonnollistakin, koska tuolloin vanhempainloma oli Ruotsissakin uusi keksintö. Nyt isäkiintiöiden käytöstä länsinaapureissa on kuitenkin jo vuosien kokemukset. Pohjoismaiden esimerkeistä onkin tullut kiintiöiden puolustajille hyvin vahva argumentointikeino, koska ne ovat osoittautuneet Suomen isäkuukautta toimivammiksi isien kannustimiksi.

Merkittävimmät erot isän roolin määrittelyssä näiden kahden ajanjakson välillä koskevatkin konservatiivien argumentointia. 1970-luvulla kokoomus, SMP ja kristilliset korostivat ensisijaisesti äidin läheisyyden merkitystä lapsen fyysiselle ja psyykkiselle kehitykselle. Tässä kehyksessä äidin läsnäolo oli niin tärkeää ja asiantuntijalausuntojenkin perusteella niin kiistatonta, että tasa-arvopoliittiset kysymykset saatettiin rajata koko kysymyksen ulkopuolelle. Samoilla perusteilla konservatiivit puolustivat myös kotihoidon tukea. 2000-luvulla tämä äidin hoivan merkitys on kuitenkin kadonnut keskustelusta lähes kokonaan, eikä isän vapaiden lisäämistä ole enää säännönmukaisesti vastustettu suoranaisilla vanhempien biologisiin eroihin vetoavilla argumenteilla. Äidin rooli onkin tässä kehyksessä korvattu yleisemmällä perheen eli molempien vanhempien läsnäolon merkityksellä. Perimmäisenä arvona molemmissa tapauksissa on kuitenkin ollut sama lapsen etu.

2000-luvulla konservatiivitkaan eivät enää ole vastustaneet tasa-arvon edistämistä perhevapaiden jakamisen kautta. Sen sijaan kaikki ovat olleet nyt jokseenkin samaa mieltä siitä, että isien tulisi käyttää vapaitaan enemmän ja naisten työmarkkina-asemaa tulisi parantaa. Näyttääkin siltä, että 2000-luvun retoriikassa tasa-arvo on noussut samankaltaiseen asemaan kuin lapsen etu 1970-luvulla, eli sitä vastaan ei argumentoida vaan päinvastoin eri toimijoiden ehdottamia, hyvinkin erilaisia toimenpiteitä perustellaan aina jossakin vaiheessa sillä, että ne auttavat edistämään tasa-arvon toteutumista. Isäkiintiöitä vastustaneiden kristillisten, EK:n ja kokoomuksenkin argumentoinnissa sekä lapsen etu että isien kannustaminen toteutuu parhaiten vapaiden monipuolisuuden, joustavuuden ja ennen kaikkea valinnanvapauden kautta. Tällöin vanhemmilla on päätösvalta lapsen hoidon järjestämisestä ja isien vastuun lisääntyminen riippuu ensisijaisesti asenteiden muutoksesta, jota tuleekin edistää kodeissa ja työpaikoilla. Tasa-arvo on toisin sanoen argumentointiin yhdistetty tavoite ja päämäärä sen sijaan, että se rajattaisiin keskustelun ulkopuolelle. Vain kristillisten

kiintiöitä vastustavassa argumentoinnissa on 1970-luvun tapaan yhä edelleen asetettu tasa-arvopoliittiset tavoitteet vastakkain lapsen edun kanssa.

Työnantajapuolen suhtautuminen isien vapaisiin on ollut molempina ajanjaksoina pääosin negatiivinen, lukuun ottamatta Palvelutyönantajien vaatimuksia isäkuukaudesta 2000-luvun alussa. Taustalla on epäilemättä ollut huoli kasvavista kustannuksista, jotka kohdistuisivat työnantajiin, ja tämä on myös sanottu ääneen. Tämä ei ole kuitenkaan riittänyt, vaan sekä STK että sittemmin TT ja työnantajajärjestöjen yhdistyttyä EK ovat kukin vuorollaan pyrkinet osoittamaan, että Suomen perhevaapaajärjestelmä onkin hyvin toimiva eikä sitä edes tarvitsisi radikaalisti uudistaa. Siinä missä ensin vanhempainlomaa ja myöhemmin isäkiintiöitä puolustaneet toimijat ovat verranneet Suomea ja sen vapaiden käyttöä muihin Pohjoismaihin, työnantajat ovat ulottaneet vertauksen koko Euroopan tasolle, jolloin Suomen järjestelmä onkin näyttänyt hyvin kattavalta ja toimivalta. Tämän retoriikan myötä Palvelutyönantajien naisvaltaisten alojen asemaa korostanut ja isän vapaiden lisäämistä puoltanut argumentointi on työnantajajärjestöjen yhdistyttyä unohtunut EK:n kannanotoista kokonaan.

2000-luvun keskustelun keskeisimpiä teemoja ovat olleet vanhemmuuden kustannusten jakaminen ja siihen liittyvä ansiopäivärahojen taso, joista ei vielä 1970-luvulla juurikaan puhuttu. Vasemmiston retoriikassa vanhempainlomia tosin perusteltiin silloinkin sillä, että hoivavastuun jakaminen myös tasoittaisi vanhemmuuden kustannuksia. Sittemmin tämä peruste on esiintynyt etenkin palkansaajajärjestöjen argumenteissa. On kuitenkin selvää, että kustannusten jakautuminen toteutuu tätä kautta kovin hitaasti. Keskustelussa kustannusten jakamisesta on ensisijaisesti keskitytty suoriin kustannuksiin eli äitiysvapaan ja vuosilomien palkkoihin. Epäsuoriin kustannuksiin, joiden on yhtä lailla syytä olettaa vaikuttavan naisten työmarkkina-asemaan, on kiinnitetty huomiota oikeastaan pelkän tilapäisen hoitovapaan korvaamisen osalta. Puolueista vain vihreät on tehnyt esityksiä muidenkin epäsuorien kustannusten korvaamisesta.

2000-luvulla lähes kaikki ovat olleet kuitenkin samaa mieltä siitä, että suoria kustannuksia tulisi tasata tehokkaammin. Vuonna 2007 vanhempainpäivärahoja korotettiin, mikä paransi merkittävästi korvauksia niille työnantajille, jotka maksavat perhevapaiden ajalta palkkaa. Erimielisyyttä tuli vain siitä, kuka korvaukset kustantaa. Palkansaajat ja vasemmisto vaati rahaa työnantajilta, ja työnantajat ja kokoomus penäsivät valtion vastuuta. Vaikka keinot olivat toisilleen vastakkaisia, molemmat osapuolet vetosivat argumenteissaan samoihin positiivisiin arvoihin, yhteisvastuullisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen, ja kokoomus lisäksi työllisyyteen.

Päivärahojen korotus oli lähellä etenkin palkansaajajärjestöjen sydäntä, merkitsihän se parempia etuuksia niiden jäsenille. Järjestöjen ja SDP:n retoriikassa vedottiin päivärahojen korotuksiin kuitenkin ennen kaikkea keinona kannustaa isiä käyttämään vapaitaan, mikä taas parantaisi naisten työmarkkina-asemaa – tämäkin argumentti siis palautettiin tasa-arvoon, jota kaikki pyrkivät edistämään. Yhtä lailla kokoomus

ja työnantajat, jotka katsoivat, että valtion tuli korvata vanhemmuudesta työnantajille aiheutuvat kustannukset paremmin, vetosivat ennen kaikkea työmarkkinoiden tasa-arvoon ja naisten syrjinnän loppumiseen. On varsin luonnollista, että keskusjärjestöt pyrkivät suojelemaan omien jäsentensä intressejä ja siirtämään kustannukset jonkun muun maksettaviksi, mutta julkisessa keskustelussa tämäkin asia siis ”paketoitiin” kysymykseksi oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumisesta. Voidaankin kysyä, mitä hyötyä kehystämisestä on, jos päinvastaisille toimenpide-ehdotuksille rakennetut kehykset ovat samanlaisia.

Ehkä merkittävin muutos perhevapaista käydyssä keskustelussa on tapahtunut suhtautumisessa kotihoidon tukeen. Samalla kun tuen puolestapuhujat ovat alkaneet perustella sitä lapsen tarpeella olla *molempien* vanhempien eikä pelkästään äidin kanssa, tukea 1970-luvulla vastustanut vasemmisto on nyt antanut sille hiljaisen hyväksyntänsä. Kotihoidon tuen myötä myös 1970-luvulla voimakkaasti esillä ollut kysymys perhevapaiden pidentämisestä ainakin lapsen ensimmäisen elinvuoden loppuun saakka on pudonnut agendalta lähes kokonaan. 2000-luvulla OECD sekä useat perhepolitiikan tutkijat ovat ilmaisseet huolensa siitä, että hoitovapaat aiheuttavat monille naisille pitkiä taukoja työelämään ja ylläpitävät siten vajaatyöllisyyttä sekä epätasa-arvoa kodeissa ja työmarkkinoilla. Vasemmistopuolueiden, RKP:n ja vihreiden kritiikittömyys kotihoidon tukijärjestelmää kohtaan onkin mielenkiintoista juuri siksi, että tuella on niitä samoja epätasaisesti jakautuneen lapsenhoidon vaikutuksia, joiden torjumisella isäkiintiöitä on perusteltu. Toisaalta juuri nämä puolueet ovat asettuneet 6+6+6-mallin taakse, joka mm. kehittäjiensä Lammi-Taskulan ja Salmen mukaan olisi tehokkain keino isien kannustamiseksi ja vanhemmuuden jakamiseksi. On totta, että malli mahdollistaisi pidemmän kotihoitojakson, joka olisi paremmin korvattu ja kannustaisi vanhempia samalla hoivavastuun jakamiseen kotihoidon tukea paremmin. Suuret puolueet eivät ole kuitenkaan mallista kiinnostuneet.

Selvästi voimakkain argumentti kotihoidon tuen ja päivähoidon rinnakkaiselle ylläpitämiselle on ollut vanhempien vapaus päättää itse lastensa hoitomuodosta. Valinnanvapaudella perusteltiin kotihoidon tukea 1970-luvulla, ja 2000-luvulla sen tärkeydestä ovat puhuneet myös vasemmistopuolueet ja vihreät. Sama argumentti on ollut kovassa käytössä myös perhevapaista käydyssä keskustelussa, mutta sen käyttö on muuttunut. 1970-luvun vasemmiston retoriikassa vanhempainloma tarjosi vanhemmille vapauden päättää keskenään, kumpi hoitaisi lasta. 2000-luvulla tämä sama vanhempainvapaan tarjoama valinnanvapaus, jota konservatiivit eivät 1970-luvulla kannattaneet, onkin kaapattu etenkin kristillisten ja työnantajien retoriseksi lyömäaseeksi isäkiintiöitä vastaan.

Valinnanvapauden käsitteellä näyttää olevan suomalaisessa perhepolitiikassa valtava retorinen voima. Tuskin kukaan haluaakaan julkisesti kiistää väitettä, jonka mukaan lapsen vanhemmat tietävät itse parhaiten, miten heidän lastaan tulee hoitaa. Valinnanvapaudessa on kuitenkin tiettyjä ristiriitoja. 1970-luvun konservatiivien diskurssissa korostettiin äidin läsnäoloa biologisista ja terveydellisistä syistä lapselle täysin välttämättömänä, mihin ajatus minkäänlaisesta valinnanvapaudesta muun-

laisiin hoitojärjestelyihin istuu melko huonosti. 2000-luvulla valinnanvapautta on käytetty perusteena kotihoidon tuen puolesta ja isäkiintiöitä vastaan ajatellen, että lasten hoitomuotoja ei tulisi ohjailta ikään kuin ylhäältä päin. Kuitenkin, kuten isätoimikunta jo vuonna 1999 totesi, tämä valinnanvapaus on käytännössä merkinnyt lähinnä isien vapautta olla osallistumatta lasten hoitoon. Tästä syystä isäkiintiöiden puolestapuhujat ovatkin pyrkineet rajaamaan isälle oman vapaajaksonsa, mikä siis rajoittaisi valinnanvapautta. Samalla he ovat kuitenkin korostaneet, ettei 6+6+6-malliin sisältyisi pakkoa, vaan isä voisi vapaasti jättää vapaansa myös käyttämättä, samalla kun äidin vapaajakso kuitenkin pitenisi nykyisestä.

1970-luvun keskustelussa vastakkainasettelu äidin hoivaa ja tasa-arvoa korostaneiden diskurssien välillä oli melko selkeä. Suomen 1980-luvulla ottama suunta kohti Tommy Ferrarinin ”ristiriitaista” perhemallia, joka tukee sekä kahden ansaitsijan mallia että kotiäitiyttä, näkyy ristiriitaisuutena myös 2000-luvun poliittisessa keskustelussa. Isäkiintiöitä puolustaneet vihreät, vasemmistoliitto, RKP ja SDP ovat puhuneet isä-lapsi-suhteesta, miesten oikeuksista, jaetusta vanhemmuudesta ja tasa-arvosta ja ilmaisseet huolensa siitä, että vanhempainvapaata käyttävät pääasiassa äidit. Samalla ne ovat valinnanvapauden varjolla hyväksyneet sen, että lähes yksinomaan äidit hoitavat lapsia myös vanhempainvapaan jälkeen kotona kuukausien tai jopa vuosien ajan. Ristiriitaisuus on ollut kenties vielä voimakkaampaa isäkiintiöitä vastustaneilla puolueilla, jotka ovat yhtä lailla puhuneet jatkuvasti tarpeesta kannustaa isiä käyttämään vapaitaan mutta ovat samalla pitäneet sitkeästi kiinni isien vapaudesta valita toisin.

Vaikka perhevapaiden kehittämistarpeet ovat olleet 1990-luvun lopulta saakka kaikkien hallitusten agendalla ja niitä on käsitelty käytännössä tauotta erilaisissa työryhmissä, muutokset ovat tapahtuneet vähittäin ja usein suurten erimielisyyksien saattamana. Niissäkin harvoissa tapauksissa, joissa puolueilla on ollut asioista laaja yhteisymmärrys, ehdotukset ovat tyssänneet kolmikantaan, kuten kävi isäkiintiölle 1990-luvun lopulla. Järjestelmän epäkohtia on sittemmin paikattu vähän kerrallaan ja vaikeasti saavutetuilla kompromisseilla sen sijaan, että sitä olisi uudistettu perusteellisemmin. Lopputuloksena on ollut sekava ja hankalasti käsiteltävä kokonaisuus, jonka laajamittainen uudistaminen on entistä vaikeampaa.

LÄHTEET

Aineistolähteet

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 96/34/EY.

Euroopan unionin neuvoston direktiivi 2010/18/EU.

Helsingin Sanomat 13.9.2001. Perho tiukkana isäkuukautta pohtivalle työryhmälle.

Helsingin Sanomat 16.11.2003. Mölsä Jouni. TT: Perhevapaiden kustannuksia ei pidä maksattaa teollisuudella.

Helsingin Sanomat 4.12.2003. Akkanen Juha. Työnantajat yhä sodassa perhevapaiden maksajasta.

Helsingin Sanomat 9.2.2006. Mikkonen Minttu. Työryhmä ei löytänyt yhteistä näkemystä perhevapaiden kustannusten jakamisesta.

Helsingin Sanomat 19.9.2006. Haatainen Tuula. Perhevapaaudistus parantaa äitien asemaa ja vahvistaa isien vanhemmuutta.

Helsingin Sanomat 21.9.2006. Flinkman Mervi, Väänänen Pirjo, Pätäri Jarmo. Isompi lastenhoitoraha isälle hyödyttäisi koko perhettä.

Helsingin Sanomat 12.2.2009. Valtavaara Marjo. Perhevapaiden uudistamisesta isot näkemyserot hallituksessa.

Hemminki Hanna-Leena. Vastuuta ja valinnanmahdollisuuksia. Kokoomuksen perhepolitiikan tulevaisuuden suuntaviivat. Helsinki: Kansallinen Kokoomus, 2006.

KM 1970:A8. Naisten asemaa tutkivan komitean mietintö. Helsinki: 1970.

KM 1975:72. Äitiysloma- ja äitiysraha järjestelmän kehittämistoimikunnan mietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1975.

KM 1999:1. Isätoimikunnan mietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1999.

Metsämäki Janne. Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittäminen. Selvityshenkilön raportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 16, 2005.

Palkkatyöläinen 28.7.1976. AY-naisten tavoitteita. Tasa-arvoon työelämässä.

Palkkatyöläinen 31.1.1977. Ei mikään sosiaalipoliittinen vaihtoehto.

Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausten kehittämistä selvittävä työryhmä. Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittäminen. Luonnos työryhmämuistioksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, STM116:00/2005, Sosiaali- ja terveysministeriön kirjaamo.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista selvittäneen työryhmän (PEVA II) muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 28, 2001.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista (VNS 4/2002). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 12, 2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 7, 2005b.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Vanhempainvapaatyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 12, 2011.

TANE. P.M. Äitiyslomaetuuksien parantaminen ja kehittäminen kohti vanhempainlomajärjestelmää. 26.4.1974. Helsinki: Äitiysloma- ja äitiysrahaajärjestelmän kehittämistoimikunta, Sosiaali- ja terveysministeriö, T298, Kansallisarkisto.

TANE. Lausunto (22/52/75) äitiysloma- ja äitiysrahaajärjestelmän kehittämistoimikunnan mietinnöstä. 23.3.1976a.

TANE. Aloite (15/51/76) sosiaali- ja terveysministeriölle. 3.6.1976b.

TANE. Työvaliokunnan kannanotto (30/57/77) hallituksen esitykseen laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta (1977 vp n:o 207). 16.11.1977.

TANE. Työvaliokunnan esitys (10/52/79) hallitusohjelman tavoitteiksi sukupuolten tasa-arvon edistämisen osalta. 3.4.1979.

Työministeriö. Perhevapaasäännösten toimivuus. Perhevapaasäännösten toimivuutta arvioivan työryhmän raportti. Helsinki: Työministeriö, 2005.

Työn ja perhe-elämän yhdistämistä selvittävä työryhmä. Muistio työn ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevista kysymyksistä 11.11.1999. Helsinki: Valtiovarainministeriö, VM0130:08/17/99/1998, Kansallisarkisto.

Työnantaja 30.11.1978. Toimitusjohtaja Pentti Somerto: Sosiaalipolitiikka sopeutettava kansantalouden mahdollisuuksiin.

Työnantaja 5.1.1979. Perhepolitiikka.

Työnantaja 3.4.1980. Sosiaaliasiat. Työelämän ja perhepolitiikan yhteensovittaminen tärkeätä.

Valtiopäivät 1970–1982, 1998–2009. Pöytäkirjat ja asiakirjat. Helsinki.

Äitiysloma- ja äitiysraahajärjestelmän kehittämistoimikunta. Asiantuntijalausunnot 7.4.1975 ja 16.4.1975. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, T298, Kansallisarkisto.

Äitiysloma- ja äitiysraahajärjestelmän kehittämistoimikunta. Yhteenveto Äitiysloma- ja äitiysraahajärjestelmän kehittämistoimikunnan mietinnöstä (1975:92) annetuista lausunnoista 21.1.1977. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, T298, Kansallisarkisto.

Hallitusten ohjelmat

Sorsan hallituksen ohjelman lisäpöytäkirja 1.11.1973.

Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Pekingistä Suomeen: Suomen hallituksen tasa-arvo-ohjelma 1997. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1997.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2004–2007. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 1, 2005a.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2008–2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 21, 2008.

WWW-dokumentit

Akava. Perhevapaaetuksien taitteet poistettava. Tiedote 10.2.2006. Saatavissa: <http://www.akava.fi/ajankohtaista/uutisarkisto/2006/perhevapaaetuksien_taitteet_poistettava.html>. Viitattu 10.3.2011.

EK. Työnantajamaksuja ei pidä korottaa. Tiedote 20.9.2005. Saatavissa: <http://www.ek.fi/ek_suomeksi/ajankohtaista/index.php?we_objectID=3057>. Viitattu 10.3.2011.

EK. Jäykkä kiintiöajattelu pilaisi joustavan perhevapaaajärjestelmän. Tiedote 17.2.2009a. Saatavissa: <http://www.ek.fi/www/fi/media/index.php?we_objectID=9044>. Viitattu 10.3.2011.

- EK. Vanhempainvapaata pohtivalla työryhmällä kova pähkinä purtavanaan. Tiedote 2.9.2009b. Saatavissa: <http://www.ek.fi/www/fi/tyoelama/uutiset/index.php?we_objectID=10044>. Viitattu 10.3.2011.
- ILOLEX. Database of International Labour Standards. Saatavissa: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/>>.
- Keskustapuolue. Perhepoliittinen ohjelma. 1973. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=keskperhe1973>>. Viitattu 10.3.2011.
- Kristillisdemokraatit. Perheen parhaaksi! Sylihoitoa, välittämistä ja yhteisvastuuta. Perhepoliittinen ohjelma. 2006. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=kdperhe2006>>. Viitattu 10.3.2011.
- PT, STTK. Isyysloma ja perhevapaajärjestelmän kehittäminen. PT:n ja STTK:n kirjelmä valtioneuvoston jäsenille perhevapaajärjestelmän kehittämisestä 12.2.2002. Saatavissa: <<http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/pt-1927267327.html>>. Viitattu 10.3.2011.
- PT. PT:n toimitusjohtaja Arto Ojala: Isien vähäinen vanhempainvapaiden käyttö johtuu asenteista. Tiedote 25.4.2002. Saatavissa: <<http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/pt-3599277983.html>>. Viitattu 10.3.2011.
- RKP. Lapsipoliittinen ohjelma. Lapsille suotuisamman yhteiskunnan puolesta. 1998. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sfplapsi1998>>. Viitattu 10.3.2011.
- SAK. Vakaat työsuhteet edistävät syntyvyyttä ja turvaavat työvoimansaannin tulevaisuudessa. Tiedote 16.5.2002. Saatavissa: <<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=23524>>. Viitattu 10.3.2011.
- SAK. Perhevapaista aiheutuvien kustannusten tasaaminen. Taustamuistio 9.11.2004. Saatavissa: <<http://netti.sak.fi/sak/pdf/pervap04.pdf>>. Viitattu 10.3.2011.
- SAK. Selvitys parantaisi nuorten naisten työmarkkina-asemaa. Tiedote 20.09.2005a. Saatavissa: <<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=23942>>. Viitattu 10.3.2011.
- SAK. Julkinen sektori tiennäyttäjäksi tasa-arvon edistämisessä. Tiedote 8.12.2005b. Saatavissa: <<http://www.sak.fi/suomi/ajankohtaista.jsp?location1=1&id=23970>>. Viitattu 10.3.2011.
- Salmi Minna, Lammi-Taskula Johanna. Tutkijoiden ehdotuksia perhevapaiden kehittämiseksi. 2007. Saatavissa: <<http://www.stakes.fi/perhevapaat>>. Viitattu 10.3.2011.
- SDP. Lyhyen tähtäyksen ohjelma miesten ja naisten tasa-arvon toteuttamiseksi. 1974. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdptasa-arvo1974>>. Viitattu 10.3.2011.
- SDP. SDP:n Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma. 1981. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdplapsinuoriso1981>>. Viitattu 10.3.2011.

SDP. Unelmista todeksi – sanoista teoksi. Sosialidemokraattinen kuntavaaliohjelma. 2008. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=sdpkuntavaaliohjelma2008>>. Viitattu 10.3.2011.

SMP. SMP:n sosiaaliturvan erityisohjelma. 1979. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=smpsosiaaliturva1979>>. Viitattu 10.3.2011.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Perhevapaakustannuksista ratkaisu. Tiedote 113/2006, 17.3.2006. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1213523>>. Viitattu 10.3.2011.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeri Hyssälä asetti työryhmän uudistamaan vanhempainvapaa-järjestelmää. Tiedote 266/2009, 25.8.2009. Saatavissa: <<http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1423185>>. Viitattu 10.3.2011.

STTK. Perhevapaakustannusuudistus parantaa naisten työmarkkina-asemaa ja kannustaa isä perhevapaiden käyttöön. Tiedote 17.3.2006. Saatavissa: <<http://www.sttk.fi/fi-FI/ajankohtaista/medialle/17.3.2006-sttk-perhevapaakustannusuudistus-parantaa-naisten-tyomarkkina-asemaa-ja-kannustaa-isia-pe>>. Viitattu 10.3.2011.

TANE. Vanhempainvapaan isäkuukausi edistää tasa-arvoa. Tiedote 13.5.2002. Saatavissa: <<http://www.tane.fi/fi/ajankohtaista/sisalto/view/7028>>. Viitattu 10.3.2011.

TANE. Kannanotto (12/43/2005) aktiivisen isyyden ja tasapuolisemman hoivavastuun edistämiseksi. 10.6.2006. Saatavissa: <https://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=61862&name=DLFE-8939.pdf>. Viitattu 10.3.2011.

TANE. Esitys hallituksen tasa-arvotavoitteiksi 2007–2011. 2007. Saatavissa: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=61862&name=DLE-8935.pdf>. Viitattu 10.3.2011.

TANE. Lausunto (5/43/09) tasa-arvoselonteon pääteemoista. 18.6.2009a. Saatavissa: <http://www.tane.fi/c/document_library/get_file?folderId=43494&name=DLE-1066.pdf>. Viitattu 10.3.2011.

TANE. Lausunto (13/43/09) työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 131/2009 vp. 25.9.2009b. Saatavissa: <http://www.tane.fi/c/document_library/get_file?folderId=43494&name=DLE-1073.pdf>. Viitattu 10.3.2011.

TT. Unohtuuko lapsi työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa? Tiedote 15.3.2001. Saatavissa: <<http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/20010315-121137-107.htm>>. Viitattu 10.3.2011.

TT. Työnantajien sosiaali- ja perhepoliittiset kustannukset. Helsinki: Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, 2003a. Saatavissa: <<http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/20031203-132633-4360.pdf>>. Viitattu 10.3.2011.

TT. Työmarkkinat jakautuneet sukupuolen mukaan. Tiedote 10.4.2003 (2003b). Saatavissa: <<http://www.ek.fi/arkisto/ekarchive/20030410-130008-233.html>>. Viitattu 10.3.2011.

Tulopoliittinen sopimus vuosille 1998–1999. Saatavissa: <<http://netti.sak.fi/sak/tupo/text9899.html>>. Viitattu 10.3.2011.

Vasemmistoliitto. Hyvä lapsuus. Vasemmistoliiton lapsipoliittinen ohjelma. 2002. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=vaslapsi2002>>. Viitattu 10.3.2011.

Vihreä liitto. Maailma tehdään lähelläsi -vaaliohjelma. 2004. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=vihrvaali2004>>. Viitattu 10.3.2011.

Vihreä liitto. Vihreän liiton lapsiperheohjelma. 2005. Saatavissa: <<http://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelma?tunniste=vihrlapsiperhe2005>>. Viitattu 10.3.2011.

Vihreä liitto. Vihreiden puoluehallitus: Vanhempainvapaata pidennettävä, isien oikeutta jäädä kotiin vahvistettava. Tiedote 5.9.2009. Saatavissa: <<http://www.vihreat.fi/node/4437>>. Viitattu 10.3.2011.

Kirjallisuus

Anttonen Anneli. Lastenhoidon kaksi maailmaa. Julkaisussa: Forsberg Hannele, Nätkin Ritva, toim. Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 2003: 159–185.

Béland Daniel. Ideas and social policy. An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration* 2005; 39: 1–18.

Bogdanoff Piia, Hämäläinen Ulla. Bodyt, potkarit ja perhevapaat. Äitiyspakkauskselyyn tuloksia. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 22, 2011. Saatavissa: <<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/25046/Nettityopapereita22.pdf>>. Viitattu 10.3.2011.

Campbell John L. Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology* 2002; 28: 21–38.

Chong Dennis, Druckman James N. Framing theory. *Annual Review of Political Science* 2007a; 10: 103–126.

Chong Dennis, Druckman James N. A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication* 2007b; 57: 99–118.

Druckman James N, Nelson Kjersten R. Framing and deliberation. How citizens' conversations limit elite influence. *American Journal of Political Science* 2003; 47 (4): 729–745.

Esping-Andersen Gösta. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

Esping-Andersen Gösta. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Ferrarini Tommy. Parental leave institutions in eighteen post-war welfare states. Stockholm: Stockholm University, 2003.

Fraser Nancy. Justice interruptus. Critical reflections on the "postsocialist" condition. London: Routledge, 1997.

Haataja Anita. Pohjoismaiset vanhempainvapaat kahden lasta hoitavan vanhemman tukena. Janus 2004a; 12 (1): 25–48.

Haataja Anita. Yhden tai kahden ansaitsijan malli: vaikutukset ansiotyön, hoivan ja tulojen jakoon. Julkaisussa: Hjerpe Reino, Räisänen Heikki, toim. Hyvinvointi ja työmarkkinoiden eriytyminen. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 40, 2004b: 162–186.

Haataja Anita. Pohjoismainen ansaitsija-hoivaajamalli. Ruotsin ja Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 43, 2006.

Haataja Anita. Suomalainen äitiys-, isyys ja vanhempainrahajärjestelmä: ylistämisestä alistamiseen? Julkaisussa: Castrén Anna-Maija, toim. Työn ja perheen tasapaino. Sääntelyä, tutkimusta ja kehittämistä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Palmenia, 2007: 14–37.

Haataja Anita. Fathers' use of paternity and parental leave in the Nordic countries. Helsinki: Kela, Online working papers 2, 2009. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8370/FathersLeaves_Nordic.pdf>. Viitattu 10.3.2011.

Hiilamo Heikki. Akantappolaista isäkiintiöön. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, 2006.

Hiilamo Heikki, Kangas Olli. Lasten kotihoidon tuki. Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa? Julkaisussa: Kananen Johannes, Saari Juho, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 2009: 65–95.

Hämäläinen Ulla, Takala Pentti. Isien perhevapaat ja tasa-arvo. Julkaisussa: Lilja Reija, Asplund Rita, Kauppinen Kaisa, toim. Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 69, 2007: 22–45.

Isohookana-Asunmaa Tytti. Maalaisliitto-Keskustan historia 5. Virolaisen aika. Maalaisliitosta Keskustapuolue 1963–1981. Porvoo: WSOY, 2006.

Johansson Edvard, Kellokumpu Jenni, Maliranta Mika, Napari Sami. Lasku lapsensaannista. Julkaisussa: Lilja Reija, Asplund Rita, Kauppinen Kaisa, toim. Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä? Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 69, 2007: 46–67.

Kangas Olli. Kansalaismielipide kannattaa toimeentulotuen siirtoa Kelaan. Sosiaalivakuutus 2008; (5): 10–11.

Kauppinen Timo. Suomen työmarkkinamallin muutos. Helsinki: Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus 30, 1992.

Kellokumpu Jenni. Baby and pay. The family gap in Finland. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 236, 2007.

Kingdon John W. Agendas, alternatives and public policies. Addison-Wesley, 2003.

Korpi Walter. Faces of inequality. Gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states. *Social Politics* 2000; 7 (2): 127–191.

Kuusisto Riikka. Persianlahden ja Bosnian konfliktit läntisten suurvaltajohtajien lausunnoissa. Julkaisussa: Palonen Kari, Summa Hilikka, toim. Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere: Vastapaino, 1996: 267–292.

Kyntäjä Timo. Tulopolitiikka Suomessa. Tulopolitiittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Helsinki: Gaudeamus, 1993.

Lammi-Taskula Johanna, Salmi Minna, Parrukoski Sanna. Työ, perhe ja tasa-arvo. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 55, 2009.

Lammi-Taskula Johanna, Takala Pentti. Finland. Negotiating tripartite compromises. Julkaisussa: Kamerman Sheila B, Moss Peter, toim. The politics of parental leave policies. Children, parenting, gender and the labour market. Bristol: Policy Press, 2009: 87–102.

Leira Arnlaug. Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Mahon Rianne. Child care. Toward what kind of "social Europe"? *Social Politics* 2002; 9 (3): 343–379.

Maliranta Mika, Napari Sami. Perhevapaiden käytön määrät ja kustannukset yrityksissä. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 229, 2007.

Mansner Markku. Suurlakosta Euroopan unioniin. Vuosisata työnantajatoimintaa. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto, 2007.

Miettunen Laura. Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoidonjärjestelmää. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 101, 2008.

Moss Peter, toim. International Review of Leave Policies and Related Research 2010. London: University of London, Employment relations research series 115, 2010.

Niemistö Charlotta. Onko työn ja perheen yhteensovittamisesta suomalaisiksi menestystarinaksi? Katsaus tasa-arvopoliittikkaan, perhepolitiikkaan ja työelämään. Julkaisussa: Castrén Anna-Maija, toim. Työn ja perheen tasapaino: sääntelyä, tutkimusta ja kehittämistä. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2007: 81–94.

OECD. Babies and bosses. Reconciling work and family life. Volume 4. Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom. Paris: OECD, 2005.

Paavonen Tapani, Kangas Olli. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Suomen eduskunta 100 vuotta 8. Helsinki: Edita, 2006.

Perelman Chaïm. Retoriikan valtakunta. Tampere: Vastapaino, 1996.

Perelman Chaïm, Olbrechts-Tyteca Lucie. The new rhetoric. A treatise on argumentation. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1969.

Pietiäinen Jukka-Pekka. Herraklubista edunvalvojaksi. Liiketyöntantajain keskusliitto 1945–1995. Helsinki: Otava, 1995.

Puoskari Minna. Komiteoista työryhmiin ja projekteihin. Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2001.

Ruokolainen Anne, Notkola Irma-Leena. Hedelmällisyys. Julkaisussa: Koskinen Seppo, Martelin Tuija, Notkola Irma-Leena ym., toim. Suomen väestö. Helsinki: Gaudeamus, 2007: 77–113.

Räsänen Leila. Tasa-arvon tiennäyttäjät. Tavoitteita, tuloksia, tuokiokuvia 1972–1997. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, 1997.

Saari Juho. Reforming social policy. A study on institutional change in Finland during the 1990s. Turku: University of Turku, Publications of Social Policy Association 56, 2001.

Saari Juho, Kananen Johannes. Sosiaalipolitiikan ideat. Julkaisussa: Kananen Johannes, Saari Juho, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 2009, 13–30.

Salmi Minna. Parental choice and the passion for equality in Finland. Julkaisussa: Ellingsaeter Anne Lise, Leira Arnlaug, toim. Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states. Bristol: Policy Press, 2006a: 145–170.

Salmi Minna. Syntyvyys vai työllisyysaste? Yhteiskuntapolitiikka 2006b; 71 (4): 416–423.

Salmi Minna, Lammi-Taskula Johanna, Närvi Johanna. Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, Julkaisuja 24, 2009.

Sniderman Paul, Theriault Sean. The structure of political argument and the logic of issue framing. Julkaisussa: Saris Willem, Sniderman Paul, toim. *Studies in public opinion. Attitudes, nonattitudes, measurement error, and change*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004: 133–165.

Tversky Amos, Kahneman Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science* 1981; 211: 453–458.

Wiberg Matti, Koura Antti. Kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan. *Parlamenttikysymysten logiikka*. Julkaisussa: Palonen Kari, Summa Hilikka, toim. *Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat*. Tampere: Vastapaino, 1996: 197–220.

Vuori Jaana. *Äidit, isät ja ammattilaiset*. Tampere: Tampere University Press, 2001.

Åmark Klas. Women's labour force participation in the Nordic countries during the twentieth century. Julkaisussa: Christiansen Niels Finn, Petersen Klaus, Edling Nils, Haave Per, toim. *The Nordic model of welfare. A historical reappraisal*. Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 2006: 299–333.

Liitetaulukko: Perhevapaista tutkimusjaksolla (1970–1982 ja 1998–2009) käsitelleet toimikunnat ja työryhmät.

Nimi	Asettaja	Toiminnassa
Naisten asemaa tutkiva komitea	Valtioneuvosto	8.9.1966–8.5.1970
Äitiysloma- ja äitiysraha järjestelmän kehittämistoimikunta	Sosiaali- ja terveysministeriö	4.12.1974–30.9.1975
Työn ja perhe-elämän yhdistämistä selvittävä työryhmä	Valtiovarainministeriö	16.3.1998–31.5.1998
Isätoimikunta	Sosiaali- ja terveysministeriö	1.4.1998–28.2.1999
Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista selvittävä työryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö	15.1.2001–31.10.2001
Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevien säännösten toimivuutta arvioiva työryhmä	Työministeriö	1.3.2005–31.10.2005
Selvityshenkilö Janne Metsämäki: Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksen kehittäminen	Sosiaali- ja terveysministeriö	1.6.2005–15.9.2005
Perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvausten kehittämistä selvittävä työryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö	18.10.2005–15.1.2006
Vanhempainvapaatyöryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö	1.9.2009–28.2.2011

VIIMEISIMMÄT KELAN SOSIAALI- JA TERVEYSTURVAN TUTKIMUKSET

- 117 Ylikännö M.** Sopivasti työtä ja vapaa-aikaa? Tutkimuksia ajankäytöstä eri elämäntilanteissa. 2011. ISBN 978-951-669-859-8 (nid.), 978-951-669-860-4 (pdf)
- 116 Mattila Y.** Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. 2011. ISBN 978-951-669-853-6 (nid.), ISBN 978-951-669-854-3 (pdf).
- 115 Sinokki M.** Social factors at work and the health of employees. 2011. ISBN 978-951-669-851-2 (nid.), ISBN 978-951-669-852-9 (pdf).
- 114 Saarinen A.** Suomalaiset lääkärit ja Suomen Lääkäriliitto osana hyvinvointivaltiota ja sen terveyspolitiikkaa. 2010. ISBN 978-951-669-847-5 (nid.), ISBN 978-951-669-848-2 (pdf).
- 113 Suoyrjö H.** Kelan järjestämän kuntoutuksen kohdentuminen ja vaikutukset työkykyyn kunnallisilla työpaikoilla. 2010. ISBN 978-951-669-845-1 (nid.), ISBN 978-951-669-846-8 (pdf)
- 112 Hinkka K, Karppi S-L, toim.** IKÄ-kuntoutus. Heikkokuntoisten ikäihmisten verkostomallisen kuntoutuksen toteutuminen ja vaikuttavuus. 2010. ISBN 978-951-669-842-0 (nid.), ISBN 978-951-669-843-7 (pdf).
- 111 Grönlund R.** Pitkään kotona – kuntoutuksen avullako? Tutkimus ryhmämuotoisesta vanhuskuntoutuksesta. 2010. ISBN 978-951-669-832-1 (nid.), 978-951-669-833-8 (pdf).
- 110 Saarikallio-Torp M, Wiers-Jenssen J, eds.** Nordic students abroad. Student mobility patterns, student support systems and labour market outcomes. 2010. ISBN 978-951-669-834-5 (print), 978-951-669-835-2 (pdf).
- 109 Linnakangas R, Lehtoranta P, Järvikoski A, Suikkanen A.** Perhekuntoutus puntarissa. Kelan psykiatrisen perhekuntoutuksen kehittämishankkeen arviointi. 2010. ISBN 978-951-669-829-1 (nid.), 978-951-669-830-7 (pdf).
- 108 Kallio J.** Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996–2006. 2010. ISBN 978-951-669-821-5 (nid.), 978-951-669-822-2 (pdf).