

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 19.9.2016, STM043:00/2016.

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja elatustukilain 6 ja 8 §:n muuttamisesta sekä eräksi avioliittolain muutoksen edellyttämiksi lainmuutoksiksi

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Esitysluonnoksella ehdotetaan muutettaviksi sairausvakuutuslakia, elatustukilakia sekä eräiden muiden lakien avoliittoa, avioliitonomaisia suhteita ja avopuolisoihin koskevia säännöksiä. Pääosa ehdotetuista muutoksista on seurausta jo vahvistetusta lainmuutoksesta, jolla avioliittolain säännökset muutettiin sukupuolineutraaliin muotoon.

Sairausvakuutuslain vanhempainpäivärahasäännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että lapsen äidin naispuolisella avio- tai avopuolisella olisi oikeus vanhempain- ja isyysrahaan samoin perustein kuin lapsen äidin miespuolisella avio- tai avopuolisella. Rekisteröidyssä parisuhteessa eläviin puolisoihin sovellettaisiin jatkossa samoja vanhempainpäivärahasäännöksiä kuin aviopuolisoihin. Samaa sukupuolta olevalle avioparille, joka adoptoi lapsen yhdessä, ehdotetaan oikeutta yhteen isyysrahakauteen. Elatustukilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lapsella olisi oikeus elatustukeen, jos lapsi syntyy samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliittoon eikä lapsella ole kahta elatusvelvollista vanhempaa, koska äidin puoliso ei ole adoptoinut lasta. Sosiaaliturvalainsäädännön avoliittoa, avioliitonomaisia suhteita ja avopuolisoihin koskevat säännökset ehdotetaan muutettaviksi sukupuolineutraaleiksi.

Esityksen tavoitteena on parantaa eri ja samaa sukupuolta olevien parien yhdenvertaista oikeutta sosiaaliturvaan.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Etuuksien myöntämistä koskeva sääntely tulisi saattaa kokonaisuutena yhdenvertaiseksi

Esitysluonnoksen ehdotuksilla on ensisijaisena tavoitteena parantaa sukupuolesta riippumatta parien yhdenvertaista oikeutta erilaisiin etuuksiin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksen mukaiset muu-



tosehdotukset ovat välttämättömiä ja kiinteä osa sukupuolineutraalia avioliittoa, joka tulee voimaan 1. maaliskuuta 2017.

Vaikka esimerkiksi vanhempainpäivärahaoikeus on sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisena vakuutetun eli vanhemman/huoltajan oikeus, oikeuden syntyminen liittyy suoraan lapseen, raskauteen, lapsen olemassaoloon ja hoitoon. Vanhempainrahaoikeuden tarkoituksena on turvata synnyttäneen äidin ja lapsen terveyttä sekä antaa vanhemmalle mahdollisuuden hoitaa pientä lasta kotona.¹ Elatustukilaila (580/2008) turvataan nimenomaisesti lapsen elatusta. Myös muut ehdotusluonnoksen sisältämät muutokset vaikuttavat vähintään välillisesti lapsen oikeuksiin. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että etuuksien myöntämistä on siten tarkasteltava sekä vanhempien ja huoltajien että lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Ehdotetuilla lakimuutoksilla parannetaan eri ja samaa sukupuolta olevien parien yhdenvertaista oikeutta sosiaaliturvaan ja muutokset parantavat myös lapsen asemaa riippumatta siitä millaisessa perheessä lapsi elää. Kaikkia tunnistettuja epäkohtia ei kuitenkaan tässä yhteydessä ehdoteta korjattavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriössä toimi työryhmä vuonna 2015, joka pohti Monimuotoisten perheiden yhdenvertaista kohtelua. Työryhmän loppuraportti² sisälsi lukuisia ehdotuksia perheiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi. Käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan toteutettavaksi vain sukupuolineutraalin avioliittolain edellyttämät välttämättömät muutokset. Näin ollen jää korjaamatta tilanteita, joissa yhdenvertaisuus ei nykyisellään toteudu. Edelleenkin esimerkiksi lapsen biologinen isä/adoptioisä jää ilman vanhempain- ja isyyssrahaa, jos hän ei ole aiemmin ollut lapsen äidin kanssa avio- tai avoliitossa, vaikka hän asuisi lapsen kanssa ja vastaisi lapsen hoidosta yksin.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että etuuksien myöntämistä koskeva sääntely saatettaisiin kokonaisuutena sille tasolle, että lapsesta tosiasiallisesti huolehtivilla vanhemmilla riippumatta vanhemman sukupuolesta on yhtäläiset mahdollisuudet huolehtia lapsen terveydestä ja hyvinvoinnista. Jatkossa tarkastelussa on huomioitava myös muun vanhemmuuteen ja lapsen hyvinvoinnista huolehtimiseen liittyvän sääntelyn, kuten esimerkiksi mahdollisen äitiyslain säätämisen ja lapsen huolto- ja tapaamisoikeuslainsäädännön uudistamisen vaikutukset kokonaisuuteen.

Lapsivaikutusten arviointi puuttuu

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esitysluonnoksessa on niukalti käsitelty sen vaikutuksia perheen lapsien näkökulmasta. Kaiken lainsäädäntötyön, jolla on suoraa tai välillistä vaikutusta lapsen oikeuksiin ja asemaan, tulisi tähdätä lapsen edun varmistamiseen mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsen edun toteutuminen todennetaan lapsivaikutusten arvioinnilla.

Esitysluonnoksen kohdassa 3.3. *Yhteiskunnalliset vaikutukset* on kirjattu, että ”vanhempainpäivärahasäännöksiin ja elatustukilakiin ehdotetut muutokset tasa-arvoistaisivat erilaisissa perheissä elävien vanhempien ja lasten asemaa”. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tämän perusteella ei voida todeta, miten lapsen etu toteutuu kyseessä olevassa lainvalmistelussa.

Lapsivaikutusten arvioinnin tulee perustua tutkittuun tietoon ja sisältää muun muassa erilaisten vaihtoehtojen sääntelyratkaisujen punnintaa. Vaikutusarvioinnin perusteella tulisi valita ratkaisu, joka mahdollisimman hyvin varmistaa lapsen edun toteutumisen. Jos ratkaisussa päädytään siihen, että jokin muu etu menee lapsen edun edelle, olisi sekin kuvattava ja perusteltava lapsivaikutusten arvioinnissa.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus. Lapsen oikeuksien sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet

ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

YK:n lapsen oikeuksien komitean määrittelemät perustavanlaatuiset yleisperiaatteet on huomioitava aina lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Yleisperiaatteet ovat:

- **lapsen edun ensisijaisuus** kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- **lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi** ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevista oikeudellisista ja hallinnollisista toiminnoista joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä (12 artikla),
- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Lapsen oikeuksien sopimus takaa lapselle oikeuden parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (23 art).³ Terveydentila on nähtävä kokonaisvaltaisena käsitteenä, johon kiinteästi liittyy lapsen oikeus sosiaaliturvaan (26 art) sekä riittävään elintasoon (27 art). Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tukemaan vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa.

Jyväskylässä 4.10.2016

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Ks. esim. hallituksen esitys Eduskunnalle sairausvakuutuslain 9 luvun muuttamisesta HE 15/2010 vp, s. 2.

² Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:45, verkossa http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74725/RAP%2045_2015.pdf?sequence=1

³ Ks. käsitteen määrittelystä ja artiklan tulkinnasta tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 15 (2013) lapsen oikeudesta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta (24 artikla), verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_15_julkaisu.pdf