

# Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, työsopimuslain ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

**Viite: STM065:00/2019**

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on jätetty lausuntopalvelu.fi kautta 29.3.2021

## Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukainen perhevapaauudistus. Muutoksilla pyritään edistämään miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä ja helpottamaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista.

Ehdotetut muutokset toteutettaisiin sairausvakuutuslakiin, työsopimuslakiin, varhaiskasvatuslakiin, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettuun lakiin, työttömyysturvalakiin ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin sekä yhteensä 23 muuhun lakiin. Lisäksi ehdotetuilla muutoksilla pannaan täytäntöön 20 päivänä kesäkuuta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1158 vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kuomoamisesta.

## Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

### **Yleiset kommentit uudistuksesta ja esitysluonnokseen sisältyvistä ehdotuksista**

Perhevapaauudistus on tärkeä edistysaskel, jonka tarkoituksena on lisätä naisten ja miesten tasa-arvoa ja helpottaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista. Esitysluonnoksen tavoitteiksi on määritelty vanhempainvapaiden ja hoitovastuun jakautuminen nykyistä tasaisemmin molempien vanhempien kesken, erilaisten perhemuotojen tasa-arvoisempi kohtelu van-

hempainpäivärahajärjestelmässä ja järjestelmän joustavuuden lisääminen huomioiden perheiden erilaiset tarpeet vapaiden ja päivärahojen käytössä. Näiden toteutumisen arvioidaan edistävän myös lasten ja perheiden hyvinvointia.

Lähtökohtaisesti perhevapaaudistus tukee varsin hyvin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisia sekä huoltajien että valtion velvollisuuksia edistää lasten oikeuksia ja hyvinvointia varhaislapsuudessa. Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi perhevapaaudistuksessa on vastaavalla tavalla huomioitava muut siihen liittyvät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä perustuslaissa säädetyt perusoikeudet.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan ensisijainen ja yhteinen vastuu lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä on lapsen vanhemmilla (18 artikla 1. kohta). Tässä tehtävässä vanhempien on toimittava lapsen edun mukaisesti. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet myös auttamaan ja tukemaan vanhempia heidän hoitaessaan lastenkasvatustehtävänsä (18 artikla 2. kohta) ja erilaisin toimin takaamaan, että työssäkäyvien vanhempien lapsilla on oikeus hyödyntää heille tarkoitettuja lastenhoitopalveluita (18 artikla 3. kohta).

Hallituksen esitysluonnoksen mukaiset ehdotukset kohdistavat vaikutuksia varhaislapsuuttaan eläviin lapsiin: vanhempainpäivärahajärjestelmä koskee lapsen syntymän aikaa sekä pienen lapsen hoitoaikaa. YK:n lapsen oikeuksien komitean ehdotuksen mukaan varhaislapsuudella tarkoitetaan alle 8-vuotiaita lapsia. Arvioitaessa hallituksen esitysluonnoksen mukaisia ehdotuksia, on muistettava, että myös nuorimpia lapsia tulee kunnioittaa omina yksilöinä. Heidät tulee tunnustaa perheiden, yhteisöjen ja yhteiskuntien aktiivisiksi jäseniksi, joilla on omia huolenaiheita, kiinnostuksen kohteita ja näkemyksiä. Jotta lapset voivat käyttää oikeuksiaan, he tarvitsevat erityistä fyysistä ja emotionaalista hoivaa, heidän tarpeensa huomioon ottavaa ohjausta sekä aikaa ja tilaa sosiaaliseen leikkiin, tutkimiseen ja oppimiseen.<sup>1</sup> Vaikka hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset koskevat pääosin lasten vanhempien tai muiden huoltajien etuuksia ja oikeuksia, uudistuksella on selkeitä suoria vaikutuksia myös lasten oikeuksiin, hyvinvointiin ja arkeen. Näin ollen vanhempainpäivärahajärjestelmän uudistuksen vaikutukset tulee arvioida huolellisesti myös lasten oikeuksien kannalta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa toimissa ja päätöksenteossa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun en-

---

<sup>1</sup> Yleiskommentti nro 7 (2006) Lapsen oikeuksien täytäntöönpano varhaislapsuudessa (CRC/C/GC/7), kohdat 4-5.

sisijaisuus on sopimuksen läpileikkaava yleisperiaate, joka tarkoittaa, että lapsen edun arviointi ja sen toteutumisen arviointi tulee varmistaa kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä ja muissa tilanteissa. Artiklan toisen kohdan mukaan sopimusvaltio on sitoutunut takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Lapsia on kohdeltava kaikissa tilanteissa syrjimättömästi (2 artikla), heillä tulee olla oikeus kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (6 artikla) ja heidän mielipiteensä on selvitettävä aina heitä koskevissa asioissa ja heidän näkemysensä on otettava huomioon iän ja kehitystason mukaisesti (12 artikla).

Lapsen oikeuksien sopimuksen 26 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus sosiaaliturvaan. Etuuksia myönnettäessä on otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien varallisuus ja olosuhteet. Sopimuksen 27 artiklan mukaan lapsella on myös oikeus ruumiillisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Vastuu lapsen kehityksen kannalta välttämättömien elinolosuhteiden turvaamisesta on ensisijaisesti lapsen huoltajilla, ja sopimusvaltiot ovat sitoutuneet tukemaan huoltajia myös tämän oikeuden toteuttamisessa.

Edellä mainittu sääntely (ja kokonaisuudessaan lapsen oikeuksien sopimuksen soveltaminen) tarkoittaa tämän esitysluonnoksen kontekstissa sitä, että tehtäessä lasten hoitoon ja hoitojärjestelmään liittyviä ratkaisuja, jokaisen säännöksen sekä lakimuutosten kokonaisuuden osalta on kyettävä osoittamaan ja varmistamaan, että valitut ratkaisut ovat muutosten kohteena olevien yksittäisten lasten/lapsiryhmien edun mukaisia.

### **Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaiset ehdotuksen muuttavat vanhempainrahajärjestelmän kokonaan. Jatkossa vanhempainpäivärahoja olisivat erityisraskausraha, raskausraha ja vanhempainraha. Vanhempainrahaa maksettaisiin pääsääntöisesti yhden lapsen perusteella yhteensä 320 arkipäivältä. Jos lapsella olisi kaksi vanhempainrahaan oikeutettua vanhempaa, olisi molemmilla vanhemmilla oikeus käyttää puolet vanhempainrahapäivistä eli 160 vanhempainrahapäivää. Vanhempi voisi luovuttaa omasta vanhempainrahakiintiöstään enintään 63 vanhempainrahapäivää toisen vanhemman tai puolisonsa käytettäväksi. Vanhempainrahaa voisi käyttää haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta. Vanhempien vanhempainrahaoikeus määräytyisi pääsääntöisesti samoin perustein riippumatta perhemuodosta.



Raskaana olevalle vakuutetulle maksettaisiin ennen vanhempainrahaoikeuden alkua raskausrahaa enintään 40 arkipäivältä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että vanhempainrahapäivien käyttämisestä tulisi joustavampaa. Valittuun ratkaisuun liittyy kuitenkin piirteitä, jotka voivat johtaa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien lasten oikeuksien vaarantumiseen. Uudistuksen taustajatuksena on, että kaikki vanhemmat, äidit ja isät, haluavat ja tosiasiallisesti voivat (jos uudistus toteutetaan) käyttää uudistuksen suomat mahdollisuudet järjestellä joustavasti vanhempainrahapäiviä. Vanhempainrahapäivien kiintiöiminen molemmille vanhemmille todennäköisesti edistää niiden tasaisempaa jakaantumista vanhempien kesken ja toisaalta mahdollisuus siirtää osa kiintiöstä toiselle vanhemmalle varmistaa sen, että äitien käyttämä vanhempainrahakausi ei lyhene nykyisestään. Osa-aikaista työskentelyä koskevat säännökset sekä vanhempainrahapäivien jaksottamisen mahdollisuus monin eri tavoin luovat lisää joustoa, joka voi kannustaa vanhempia jakamaan vanhempainrahapäiviä entistä tasaisemmin.

Suuntaus ja tavoite uudistuksessa on hyvä, mutta sen myötä lapset eivät ole enää välttämättä yhdenvertaisessa asemassa. On tilanteita, joissa toinen vanhemmista, yleensä isä, ei uudistuksesta huolimatta jää hoitamaan lasta lainkaan, jolloin vanhempainrahapäivien kokonaismäärä jää pienemmäksi. Todennäköisesti tämä tulee painottumaan perheisiin, joissa on muutenkin jo haasteita. Myönteistä on, että tältä osin esitysluonnoksessa on huomioitu toisen vanhemman vakavan sairauden tai vankeusrangaistuksen vaikutukset, mutta kaikilta osin ne eivät asiaa korjaa. Esitysluonnoksessa ei käsitellä muita tilanteita, kuten esimerkiksi päiden ongelmien tai perheväkivallan riskin vaikutuksia, joten esityksen vaikutuksetkin tältä osin jäävät arvioimatta. Hallituksen esitysluonnoksessa kyllä todetaan, että vaikka toinen vanhempi jättäisi oman kiintiönsä käyttämättä, äidillä on silti nykytilaa vastaavan pituinen kausi käytettävissä. Yhdenvertaisuus siten toteutuu suhteessa tähän päivään, mutta ei suhteessa uudistuksen jälkeiseen tilanteeseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa kohdassa 3.2.1. on kuvattu syitä, miksi äidit käyttävät nykyään suurimman osa vanhempainrahapäivistä. Nyt ehdotetut kiintiöidyt vanhempainrahapäivät todennäköisesti vievät tilannetta tasa-arvoisempaan suuntaan, mutta kaikkiin nykytilanteeseen vaikuttaviin syihin se ei auta. Tarvitaan laajaa asennemuutosta tasa-arvoisemman vanhemmuuden suuntaan niin työelämässä kuin koko yhteiskunnassa ja muun muassa tosiasiallisia toimia naisten tehokkaammaksi työllistämiseksi ja sukupuolten välisten palkkaerojen pienentämiseksi. On myös huolehdittava, että varhaiskasvatuspalvelut tosiasiallisesti

vastaavat perheiden tarpeisiin (sekä määrällisesti että laadullisesti) ja esimerkiksi uudistuksen mahdollistamiin joustaviin järjestelyihin. Pelkästään perhevapaiden uudistamisella ei saavuteta aidosti tasa-arvoista tilannetta. Samaan aikaan on myös tunnistettava ja tunnustettava tarve turvata perheille oikeus valinnanvapauteen ja oikeus itse määritellä heille parhaiten sopiva tapa hoitaa ja kasvattaa lapsia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa lapsen kuoleman yhteydessä raskaana olevalla ja synnyttävällä vanhemmalla oikeus raskaus- ja vanhempainrahaan yhtäjaksoisesti vähintään 84 arkipäivältä nykyisen 105 arkipäivän sijaan (ehdotetut 8.4. § ja 9 §). Myös toisen vanhemman oikeus vanhempainrahaan vähenisi 18 arkipäivästä 12 arkipäivään Muutosta perustellaan (s. 115) sillä, että voimassa olevan lain mukainen äitiysrahakauden loppuun maksamista koskeva säännös ei ole tarpeen, koska ehdotettu 9 § takaa maksun 84 arkipäivältä. Ehdotettu perustelu on täysin riittämätön, eikä kyseistä muutosehdotusta käsitellä myöskään lapsivaikutusten arvioinnissa, jota on pidettävä selkeänä puutteena.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ehdotusta kohtuuttomana. Se kohdistuu perheisiin, jotka ovat joutuneet erittäin haastavaan tilanteeseen. On myös huomattava, että perheessä voi olla muita lapsia, joita odotetun sisaruksen menehtyminen voi koskettaa hyvin syvästi. Vanhempien on oman surunsa käsittelyn lisäksi tuettava lastensa surun käsittelyä. Sekä vanhemmat että mahdolliset perheen muut lapset tarvitsevat kaiken mahdollisen tuen menetyksestään toipumiseen.

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 79), että suomalaisen järjestelmän suhteellisen pitkät äitiys- ja vanhempainvapaat ovat turvanneet mahdollisuuden vauvan imettämiseen suositusten mukaisesti, eivätkä ehdotettu vanhempainpäivärahojen muutos estäisi Valtion ravitsemusneuvottelukunnan mukaisten imetyssuositusten toteuttamista. Edelleen todetaan, että uudistuksen tavoitteet isien vapaiden lisäämisestä ja tasa-arvoisesta vanhemmuudesta osaltaan tukevat myös äidin imetystä ja sen jatkumista mahdollisimman pitkään.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nykytilanne on sinänsä tyydyttävä, mutta imetyksen jatkumista tulisi myös tukea entistä tehokkaammin. Isän vapaiden pitäminen, osallistuminen lapsen hoitoon ja kodin tehtäviin sinänsä voivat tukea imetystä. Tilanne olisi vielä parempi, jos työlainsäädäntö mahdollistaisi esimerkiksi imetystauot. Tämä voisi entisestään kannustaa vanhempia jakamaan vanhempainrahapäiviä tasaisemmin ja joustavammin sekä imettävää vanhempaa ehkä myös hakeutumaan nopeammin työelämään.

### **Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta**

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä ehdotettua ratkaisua, jonka mukaan kotihoidon tukeva voitaisiin maksaa jo ennen varhaiskasvatukseen oikeutettua ikää. Tämä osaltaan tukee vanhempainrahapäivien jaksottamisen mahdollisuutta ja vanhempien valinnanvapautta. Jonkin verran joustoa saattaa rajoittaa se, että kotihoidon tukea saadakseen tulee kunkin tukijakson pituuden olla vähintään kuukausi.

### **Varhaiskasvatustilaki ja laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista**

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että lapsella säilyy oikeus samaan varhaiskasvatuspaikkaan vanhempainrahajakson aikana ja että ennalta ilmoitetut poissaolot huomioidaan myös asiakasmaksuissa.

### **Vaikutusten arviointi; vaikutukset lapseen ja perheisiin**

Hallituksen esitysluonnoksessa on yhdistetty lapseen ja perheisiin kohdistuvat vaikutukset. Näin toimien haasteena on, että lapseen kohdistuvat vaikutukset jäävät muiden vaikutusten varjoon. Esitysluonnoksessa on sinänsä melko kattavasti arvioitu ehdotusten myönteisiä vaikutuksia lapseen. Vaikutusarviointi on kuitenkin varsin yleisellä tasolla ja jossain määrin tavoitteiden muodossakin. Arvioinnista ei myöskään käy ilmi, onko arvioinnissa tunnistettu lapseen (tai perheisiin) kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia, välillisiä vaikutuksia tai miten eri intressejä olisi punnittu suhteessa toisiinsa. Näitä vaikutuksia tulisi arvioida esimerkiksi sääntelyn osalta, jossa on kyse raskaus- ja vanhempainrahan maksamisesta, kun lapsi syntyy kuolleena. Lapsivaikutusten arviointi ei siten täytä niitä vaatimuksia, joita YK:n lapsen oikeuksien komitea lapsivaikutusten arvioinnilta edellyttää. Näitä vaatimuksia käsitellään esimerkiksi komitean yleiskommentissa nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14).

### **Toimeenpano ja seuranta**

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa käsitellään myös uudistuksen toimeenpanoa ja seuranta. Kuvaus vaikuttaa kattavalta ja toteuttamiskelpoiselta. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että seurantaan tulisi liittyä myös valmius joustavaan ja nopeaankin reagointiin, jos uudistus tai jokin sen osista ei näytä saavuttavan sille asetettuja tavoitteita.



Lisäksi toteamme, että vaikka järjestelmän peruskuvio eli vanhempainrahapäivien tasajako molemmille vanhemmille on selkeä, on järjestelmä kokonaisuutena melko monimutkainen. Lainsäädännön toimeenpanon sekä siitä suurelle yleisölle ja erityisesti vanhemmille viestimisen selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomioita.

### **Muut mahdolliset kommentit**

Hallituksen esitysluonnoksessa termistö on pääosin sukupuolineutraalia, jota on pidettävä hyvänä suuntauksena. Huomautamme kuitenkin, että esimerkiksi sairausvakuutuslain 9:2 on kuitenkin jäänyt tältä osin muuttamatta, kun siinä edelleen ehdottaan säädettäväksi, että raskausrahaa maksetaan enintään 40 arkipäivän yhtäjaksoiselta kaudelta (raskausrahakausi) tulevalle *äidille*.

Jyväskylässä 29.3.2021

Elina Pekkarinen  
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander  
Lakimies