

Asia: VN/238/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Elatustukilaki

Ovatko elatustukilain 11–12 §:t perusteluineen selkeät?

-

Onko elatustukilain 13 a §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Onko elatustukilain 34 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Onko elatustukilain 36 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Laki lapsen elatuksesta

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 8 d §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 13 a §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 13 b §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Onko lapsen elatuksesta annetun lain 17 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan elatusavun suuruus määritellään lapsen yksilöllisen elatuksen tarpeen perusteella, mutta vanhemmat vastaavat lapsensa elatuksesta kykynsä mukaan. Hallituksen esitykseen liittyvän palautteen ohella palautetta toivotaan myös kysymykseen siitä, tulisiko säätää vanhempien vahvemmassa velvoitteesta arvioida lapsen elatuksen tarvetta ja omaa elatuskykyään säännöllisesti, sekä tähän liittyen, vanhemman velvollisuudesta ryhtyä toimiin elatusavun määrän tarkistamiseksi, jos tarve tarkistamiseen ilmenee. Jos kyllä, niin miten asiasta tulisi säätää?

-

Tulotietojärjestelmästä annettu laki

Onko tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n sisältö perusteluineen selkeä?

-

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne esityksen vaikutusarvioinneista.

-

Onko teillä täydennettävää esityksen nykytilan kuvaukseen tai muuhun tekstiin?

-

Muut kommenttinne koskien esitystä.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säännös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (Oikeusministeriön opas Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa). Oppaan mukaan (s. 26) perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa tulee kuvata esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista. Oppaan mukaan arvioinnissa tulisi myös huomioida muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin.

Oppaassa on (s. 28- 29) on todettu, että se, miten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset esitetään osana vaikutusten arvioinnin kokonaisuutta hallituksen esityksessä, riippuu esityksen sisällöstä, laajuudesta, kontekstista ja perus- ja ihmisoikeusvaikutusten merkittävydestä. Hallituksen esitysten laatimisoppaan mukaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuviksi arvioidut vaikutukset voidaan yhteiskunnallisissa vaikutuksissa nimetä omaksi alajaksokseen ”Vaikutukset perus- ja

ihmisoikeuksiin”. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia voidaan kuitenkin tuoda esiin myös osana muuta vaikutusarviointia. Oppaan mukaan Pääasialliset vaikutukset -jakson otsikoinnin tulisi kuitenkin aina olla selkeä, jotta päätöksentekijät löytävät tarvitsemansa tiedon esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista helposti.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia käsitellään myös Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66). Ohjeen mukaan (s. 68) hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksia tulee tarvittaessa käsitellä sekä säätämisyjärjestysperusteluissa että pääasiallisissa vaikutuksissa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan oikeudellisesta näkökulmasta. Vaikutusarvioinnissa huomio kiinnitetään sen sijaan esityksen konkreettisiin vaikutuksiin ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi eroaa siis säätämisyjärjestystä koskevasta oikeudellisesta arviosta siten, että se keskittyy esityksen vaikutuksiin käytännön

tasolla hyödyntäen arvioinnin tavanomaisia, empiirisiä menetelmiä. Lisäksi siinä missä säätämisyjärjestysperusteluissa huomio kiinnittyy usein perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja oikeuksien suojan minimitasoon, arvioinnissa tärkeä näkökulma on se, miten oikeuksien toteutumista voidaan käytännössä edistää parhaalla mahdollisella tavalla.

Esitysluonnoksessa on käsitelty lapsiin ja perheisiin, sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen sekä tietosuojaan kohdistuvia vaikutuksia. Tarkastelua ei ole kuitenkaan ulotettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutusarviointia tulisi tältä osin täydentää kytkemällä vaikutusarviointi perusoikeuksiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja otsikoinneista olisi asianmukaista ilmetä jakson koskevan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Ehdotettuja säännöksiä on arvioitu varsin kattavasti perustuslain perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta (perustuslain 6 §, 9 §, 10 § ja 22 § sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen määräykset, jakso 12).

Säännösehdoituksista

Minulla ei ole lausuttavaa elatustukilain 11 ja 12 §:n eikä lapsen elatuksesta annetun lain 13 a ja 17 §:n muutosehdoituksista.

Elatustukilain 34 §:n ja 36 §:n Kansaneläkelaitoksen oikeutta tietojen saamiseen ja oikeutta tietojen luovuttamiseen koskevat muutosehdotukset ovat kannatettavia. Lain 36 §:ään ehdotetun uuden 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi tietyin edellytyksin oikeus oma-aloitteiseen tietojen antamiseen hyvinvointialueelle, jos elatusvelvollisen elatuskykyä on syytä arvioida uudelleen. Lapsen elatuksesta annettuun lakiin ehdotetun uuden 13 b §:n

mukaan vastaanotettuaan Kansaneläkelaitokselta edellä mainitut tiedot hyvinvointialueen on ryhdyttävä toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, täyttyvätkö vahvistetun elatusavun muuttamiseen säädetyt edellytykset. Säännökset edistäisivät elatusavun määrän tarkistamista ja ajantasaisuutta,

mutta lisäisivät mahdollisesti hyvinvointialueiden lastenvalvojien työtä. Vaikutuksia on käsitelty esitysluonnoksessa (s. 27-30).

Viitaan elatussopimusten vahvistamista lastenvalvojalla koskeneisiin kanteluihin antamiini päätöksiin (OKV/546/10/2021 ja OKV/2042/10/2020). Kanteluissa on tullut esille asioiden pitkä käsittelyaika ja tuolloin kuntien hoitaman lastenvalvonnan esittämät näkemykset valtakunnallisen ohjeistuksen erinäisistä puutteista, jotka olen saattanut oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavaksi.

Hyvinvointialueiden lastenvalvojien resurssien riittävyyttä on arvioitava etukäteen, jotta elatussopimusasioiden käsittely hyvinvointialueilla sujuisi viivytyksettä. Käsittelyaikoja olisi myös lain voimaantulon jälkeen seurattava osana lain toimeenpanoa.

Oikeusministeriö on julkaissut vuonna 2007 yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa laaditun ohjeen lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi (Oikeusministeriön julkaisu 2007:2). Vuonna 2023 julkaistiin ohjetta täydentäviä näkökohtia vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden määrittämiseen (Oikeusministeriön julkaisu 2023:24). Oikeusministeriön 9.6.2023 minulle edellä mainitun kantelun OKV/546/10/2021 perusteella antaman ilmoituksen mukaan

elatusapuun liittyvän ohjeistuksen laajempi arviointi on tarkoitus tehdä myöhemmin, ensisijaisesti elatuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 1.12.2024 ohjeen elatusavun vahvistamisesta tilanteissa, joissa syntyy edellytykset hakea elatustukea puutteellisen elatuskyvyn perusteella.

Esitysluonnoksessa on todettu, että esitettyjen muutosten yhtenäisen ja vaikuttavan toimeenpanon varmistamiseksi on olennaista huolehtia sääntelyyn liittyvästä tiedotuksesta, koulutuksesta ja seurannasta. Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa lain toimeenpanoa yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Sosiaalihuollon palveluihin sisältyvistä perheoikeudellisista palveluista vastaaville hyvinvointialueille on tarkoitus antaa ohjeistusta sääntelyn toimeenpanon tueksi.

Lapsen elatukseen ja elatussopimukseen liittyvän ohjeistuksen ajantasaistaminen ja ehdotettuun sääntelyyn liittyvän kattavan ohjeistuksen antaminen on tärkeää oikeusturvan ja käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta ja tulee toteuttaa ennakoivasti, samoin kuin riittävä koulutus.

Elatustukilakiin ehdotetaan lisättäväksi 13 a §, jossa säädettäisiin elatusvelvollisen toimintavelvollisuudesta elatusavun määrän tarkistamiseksi. Esityksen mukaan (s. 28) säännös olisi elatusvelvollista ohjaava, eikä sen laiminlyönnistä seuraisi sanktioita. Pidän säännöstä sinänsä kannatettavana, mutta nähdäkseni sen vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Ainakin elatusvelvollisen neuvonnassa tulisi kiinnittää säännökseen huomiota.

Korkein oikeus on käsitellyt elatuskyvyn arviointia ennakkopäätöksissään KKO:2020:60 ja KKO:2025:48.

Pidän kannatettavana lapsen elatuksesta annettuun lakiin ehdotettua uutta 8 d §:ää, jossa säädettäisiin hyvinvointialueen oikeudesta saada Verohallinnolta välttämättömät tiedot elatusavun vahvistamiseksi tai sen selvittämiseksi, onko aihetta muuttaa elatusavun määrää. Tietojen luovuttamisesta säädettäisiin myös tulotietojärjestelmästä annetussa laissa. Oikeus tietojen saantiin voi sujuvoittaa elatussopimusasioiden käsittelyä hyvinvointialueella ja varmistaa elatusavun oikean määrän selvittämistä, mikä on tärkeää asianosaisten oikeusturvan kannalta.

Lausuntomenettely

Lausuntoa on pyydetty 2.6.2025 ja määräaika on ollut 30.6.2025. Lausunnotte varattu aika on näin ollen ollut neljä viikkoa. Lausuntopyynnössä on todettu, että esityksen valmisteluun on laajasti osallistettu esityksen kannalta olennaisia sidosryhmiä. Hallituksen esitystä on ollut valmistelemassa poikkihallinnollinen työryhmä, jossa on ollut edustus muun muassa hyvinvointialueilta, Kansaneläkelaitoksesta, Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta sekä Tuomioistuinvirastosta. Keskeisille sidosryhmille oli järjestetty kaksi kuulemistilaisuutta, joista toinen järjestettiin hanketta käynnistettäessä kesäkuussa 2024 ja toinen hallituksen esityksen keskeiseen sisältöön liittyen huhtikuussa 2025.

Lausuntoajasta on ohjeita Säädösvalmistelun kuulemisohjeessa (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016). Ohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ilmentää osaltaan perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien periaatteita. Ohje toimii myös vertailukohtana suunniteltaessa ja arvioitaessa hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteuttamista käytännössä. Ohjeen mukaan lausuntoaika on vähintään kuusi viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi.

Lausuntomenettelyn avulla toteutettavan kuulemisen tavoitteena on selvittää valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisella on siten tärkeä merkitys siinä, että säädösehdotuksesta muodostuu valmistelussa toteuttamiskelpoinen sekä asiallisesti ja teknisesti asianmukainen. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada.

Säädösehdotuksen laajuus ja siinä säänneltävien asioiden merkitys ovat lähtökohtana tarvittavaa lausuntoaikaa arvioitaessa. Vaikutusta on myös sillä, missä määrin lausunnon antajilla on ollut etukäteen tietoa ehdotusten sisällöstä ja miten ne ovat valmistelun aikaisemmissa vaiheissa voineet niihin vaikuttaa. Lisäksi on myös syytä tiedostaa lausuntoajan merkitys kuulemisen avoimuuden ja aitouden kannalta. Lausuntoajan pituudella on olennainen vaikutus siihen, millaiset mahdollisuudet lausunnon antajilla on saada tieto lausuntopyynnöstä, perehtyä siihen ja laatia asiasta perusteltu

kannanottonsa. Jos lausuntoa pyydetään organisaatioilta, joiden sisäinen kannan muodostus ja päätöksenteko vaativat aikaa, tämä on syytä ottaa lausuntoajan pituudessa huomioon.

Lausuntoajan pituuden määrittelyyn vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön ja kuulemisen tavoitteisiin liittyvä tarkoituksenmukaisuusharkinta ja oikeudellinen harkinta hyvästä lainvalmistelutavasta ja osallistumisoikeuksien toteuttamisesta. Kunkin esityksen olosuhteisiin liittyvän punninnan vuoksi lausuntoajan pituuden arviointi on valmistelevalle ministeriölle vastuulla, joka myös vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Hyvin lyhyet lausuntoajat ovat kuitenkin ongelmallisia hyvän lainvalmistelutavan ja perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien sekä lainsäätäjää ja hallitusvaltaa sitovan perus- ja

ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteiden asianmukaisen toteuttamisen kannalta. Siksi perusteltuja syitä poiketa lainvalmisteluohjeiden mukaisesta lausuntoajasta on tulkittava suppeasti.

Pidän ongelmallisena sitä, että lausunnonantoaika ollut selvästi suositusta lyhyempi ja kuuleminen on myös ajoittunut kesäloma-aikaan.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri