

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi äitiysavustuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Äitiysavustuslain nojalla myönnetään Suomessa pysyvästi asuvalle naiselle ja eräin edellytyksin myös ulkomailla asuvalle naiselle ja hänen alaikäiselle lapselleen äitiysavustus. Esityksessä ehdotetaan lakia muutettavaksi siten, että äitiysavustus voitaisiin myöntää myös alle yksivuotiaan lapsen ottovanhemmille ja lapseksiottajille, jos heillä on kotipaikka Suomessa. Kansainvälisessä lapseksiottamisessa edellytyksenä olisi lisäksi, Pohjoismaiden kansalaisten välistä lapseksiottamista lukuunottamatta, että

lapseksiottamiseen on myönnetty lapseksiottamisesta annetussa laissa tarkoitettu lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa.

Muutoksenhakua koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että muutoksenhakutie olisi vastaava kuin sosiaalihuoltolaissa.

Esitys liittyy vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Äitiysavustuslain (424/41) nojalla myönnetään Suomessa pysyvästi asuvalle naiselle hakemuksesta äitiysavustus. Oikeus saada avustus on eräin edellytyksin myös ulkomailla asuvalla naisella ja hänen alaikäisellä lapsellaan. Äitiysavustuksen tarkoituksena on osaltaan tasata perheelle lapsen syntymästä aiheutunutta taloudellista räsitusta antamalla kaikille synnyttäjille taloudelliset mahdollisuudet vastasyntyneen lapsen hoitoon sopivien vaatteiden ja muiden tarvikkeiden hankkimiseen.

Äitiysavustus voidaan myöntää raha- tai luontoisavustuksena. Avustuksen nostaa rahana noin 15 prosenttia siihen oikeutetuista synnyttäjistä, muiden ottaessa avustuksen äitiyspakkauksena. Suomessa syntyy nykyisin vuosittain noin 61 000 lasta.

Äitiysavustuslain säännösten mukaan ottolapsiperheet jäävät tuen ulkopuolelle, vaikka

ottolapsen ottaminen perheeseen aiheuttaa perheelle vastaavaa taloudellista räsitusta kuin oman lapsen syntyminen. Tähän epäkohtaan on muun muassa eduskunta kiinnittänyt huomiota. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen selvittävän, miten äitiysavustus voidaan ulottaa myös vastasyntyneen lapsen adoptioäitiä koskevaksi.

Äitiysavustuslain 13 §:n mukaan haetaan äitiysavustuslain nojalla annettuun sosiaalilautakunnan päätökseen muutosta sosiaalihuoltukselta. Viranhaltijan päätöksen osalta viitataan sosiaalihuollon hallinnosta annettuun lakiin (34/50), joka on kumottu sosiaalihuoltolain (710/82) voimaan tullessa.

Sosiaalihuoltolain nojalla annettuun sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen ei sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan saa valittamalla hakea muutosta. Asianomaisella on sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin mahdollisuus saattaa asia

sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi. Sosiaalilautakunnan päätökseen on mahdollista sosiaalihuoltolain mukaan hakea muutosta lääninoikeudelta, jollei toisin nimenomaan ole säädetty.

Äitiysavustuslain 13 a §:n mukaan saa äitiysavustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sosiaalihallituksen päätökseen hakea muutosta sen mukaan, mitä huoltoapulain 56 a §:ssä ja 57 §:n 2 momentissa on säädetty. Huoltoapulaki on kumottu sosiaalihuoltolain voimaantulon yhteydessä. Sosiaalihallituksen asiassa antamaan päätökseen on mahdollisuus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen luvan. Äitiysavustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua sosiaalihallituksen ennakon suorittamista koskevasta päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska muutoksenhakua ei ole laissa rajoitettu. Äitiysavustuslain 13 §:ssä tarkoitettua sosiaalihallituksen päätöksistä ei äitiysavustuslain 13 a §:n 2 momentin mukaan saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2. Ehdotetut muutokset

Ottolapsiperheet (2 §)

Ottolapsiperheitä koskevan epäkohdan korjaamiseksi äitiysavustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 §, jonka mukaan äitiysavustus valtion varoista voitaisiin myöntää ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle, jolla on kotipaikka Suomessa, kun alle yksivuotias lapsi on lapseksiottamisesta annetussa laissa (153/85) tarkoitettulla tavalla sijoitettu lapseksiottajan luokse. Kansainvälisessä lapseksiottamisessa äitiysavustuksen saamisen edellytyksenä olisi lisäksi, Pohjoismaiden kansalaisten välistä lapseksiottamista lukuunottamatta, että ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle on myönnetty lapseksiottamisesta annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa.

Lapseksiottamisesta annettuun lakiin sisältyvät sekä kansallisia että pohjoismaisia ja muita kansainvälisiä lapseksiottamisia koskevat säännökset. Laki on rakennettu kotipaikkaperiaatteelle. Lapseksiottajien kotipaikka on pääasiallinen liittymä. Kansalaisuus on säännöksissä apuliittymänä.

Äitiysavustuslakiin sisällytettäväksi nyt ehdotettavassa säännöksessä käsitettä kotipaikka on käytetty samassa merkityksessä kuin sitä lapseksiottamisesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (hall.es. 107/84) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan on käytetty lapseksiottamisesta annetussa laissa. Sanotussa laissa kotipaikan käsitettä on käytetty siinä merkityksessä, mikä kotipaikan käsitteelle on annettu kansainvälisessä yksityisoikeudessa.

Äitiysavustuslain soveltamispiiriin tulisi sama henkilöpiiri, jolla kansainvälisissä lapseksiottamisasioissa lapseksiottamisesta annetun lain nojalla on velvollisuus sekä pyytää laissa tarkoitettua palvelunantajalta kansainvälistä lapseksiottamispalvelua että jonka ennen lapseksiottamisen vahvistamista Suomessa tai ulkomailla on haettava lapseksiottamiseen lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa. Lapseksiottamisesta annetun lain 19 §:n 1 momentin, 24 §:n ja 25 §:n 1 momentin mukaan tämä velvollisuus on henkilöillä, jolla on Suomessa kotipaikka ja joka aikoo ottaa ottolapseksi ulkomailla olevan alle 18-vuotiaan lapsen. Velvollisuus ei koske kuitenkaan Pohjoismaiden kansalaisten välisiä lapseksiottamisia.

Lapseksiottamisesta annetun lain 24 §:n mukaan henkilön, joka aikoo ottaa ulkomailla olevan alle 18-vuotiaan lapsen ottolapseksi, on pyydettävä kansainvälistä lapseksiottamispalvelua palvelunantajalta. Kansainvälisen lapseksiottamispalvelun tarkoitus on määritelty lain 19 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälisen lapseksiottamispalvelun tarkoituksena on välittää lapseksiottaja, jolla on kotipaikka Suomessa, ulkomailla olevalle alle 18-vuotiaalle lapselle, joka tarvitsee ottovanhemat. Lapseksiottamispalvelun tarkoituksena on lisäksi avustaa lapseksiottamisen vahvistamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Lain 22 §:n 3-kohdan mukaan palvelunantajan tehtävänä on muun muassa huolehtia siitä, että lapseksiottaja pyytää ottolapsineuvonnan järjestämistä siten kuin 28 §:ssä säädetään.

Lapseksiottamisesta annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lapseksiottamisasioiden lautakunnan luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lain 27 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan lapseksiottamisasioiden lautakunta voi myöntää luvan lapseksiottamiseen 25 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, jos 1—7 §:ssä säädetty lapseksiottamisen edellytykset ovat olemassa ja kansainvälistä lapseksiottamispalvelua on annettu siten kuin

19—24 §:ssä on säädetty. Asettamalla nämä vaatimukset luvan myöntämisen edellytyksiksi selvitetään ennakoita, paitsi että lain 1—7 §:ssä säädettyt lapseksiottamisen edellytykset ovat olemassa, myös että lapseksiottajat ovat täyttäneet lain 24 §:ssä asetetun velvoitteen käyttää kansainvälistä lapseksiottamispalvelua sekä lain 28 §:ssä asetetun velvoitteen osallistua ottolapsineuvontaan.

Lapseksiottamisesta annetun lain 38 §:n 2 momentin mukaan vieraassa valtiossa tapahtunut lapseksiottaminen, johon 25 §:n mukaan on ollut haettava lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa, on ilman eri toimenpidettä pätevä Suomessa, jos lupa on myönnetty.

Lapseksiottamisesta annetun lain 26 §:n mukaan, jos lapseksiottettava ja lapseksiottajat ovat jonkin Pohjoismaan kansalaisia ja lapseksiottajilla on kotipaikka jossakin näistä valtioista, ei 24 ja 25 §:n säännöksiä sovelleta. Lain 40 §:n mukaan on, sen estämättä, mitä 38 §:ssä on säädetty, pohjoismaiden kesken tehdyn, avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousta koskevia kansainvälis-yksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävän sopimuksen (SopS 20/31) mukaisesti jossakin muussa pohjoismaassa tapahtunut lapseksiottaminen ilman eri toimenpidettä pätevä Suomessa.

Luontoisavustuksena suoritettava äitiyspakkaus on tarkoitettu pienen lapsen varustamiseen. Tämän johdosta ehdotetaan, että äitiysavustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että lapsi on alle yksivuotias.

Useissa tapauksissa Suomessa lapsensa ottolapseksi luovuttava lapsen äiti on saanut äitiysavustuksen lapsen syntymän johdosta. Vaikka samalla perusteella ei etuutta pääsääntöisesti voida kahteen kertaan myöntää, ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että lapsensa ottolapseksi luovuttava äiti olisi velvollinen siirtämään mahdollisesti saamansa äitiysavustuksen lapseksiottajalle. Näin ollen äitiysavustus tul-taisiin mahdollisesti suorittamaan joistakin lapsista kahteen kertaan. Kun alle vuoden ikäisiä suomalaisia lapseksiottettavia on vuosittain vain noin 100, ei asialla olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Äitiysavustusta ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle myönnettäessä noudatettaisiin soveltuvin osin äitiysavustuslain säännöksiä. Äitiysavustuksen saamisen kaikkien yleisten edellytysten täytyminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Tämän johdosta lain 1 §:n 1 ja 3 momentin, 3 §:n, 5 §:n 1 ja 2 momentin, 6 §:n 1

momentin sekä 7 ja 8 §:n säännöksiä ei sovellettaisi. Äitiysavustuslain 5 §:n 1 ja 2 momentista poiketen ottovanhempi tai lapseksiottaja voisi hakea äitiysavustusta ennen kuin lapsi on saavuttanut yhden vuoden iän. Oikeus äitiysavustuksen saamiseen menetettäisiin ehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan, jos äitiysavustus jätettäisiin ilman laillista estettä nostamatta yhden vuoden ja kahden kuukauden kuluessa lapsen syntymästä.

Muutoksenhaku (13, 13 a ja 14 §)

Sosiaalilautakunnan päätökseen haetaan sosiaalihuoltolain nojalla muutosta lääninoikeudelta. Äitiysavustuksen myöntää sosiaalilautakunta. Kun sosiaalihuoltokunnan tehtävät ovat viime vuosina muuttuneet ja muuttumassa yhä enemmän sosiaalihuollon kehittämisestä vastaavan viranomaisen tehtäviksi, ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää sosiaalihuoltokunnan muutoksenhakuviranomaisena. Tämän johdosta ehdotetaan äitiysavustuslain 13 § muutettavaksi vastaamaan sosiaalihuoltolain mukaisia muutoksenhakusäännöksiä. Tehtävästä ei aiheutuisi olennaista tehtävien lisäystä lääninoikeuksille, sillä neljän viimeksi kuluneen vuoden aikana on sosiaalihuoltokunnalta haettu muutosta vain pari kertaa.

Äitiysavustuslain 13 a §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen jäisi edelleen voimaan. Siitä säädetttäisiin 14 §:ssä, jossa nykyään oleva lastensuojelulautakuntaa koskeva säännös jäisi pois laista.

Äitiysavustuslain 10 §:ssä tarkoitetuista sosiaalihuoltokunnan päätöksistä voi muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) nojalla hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten asiasta ei tarvitse säätää erikseen äitiysavustuslaissa. Tämän vuoksi muutoksenhakua koskeva lain 13 a §:n 1 momentin säännös ehdotetaan jätettäväksi pois laista.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Suomessa vahvistetaan vuosittain lapseksiottamisesta annetun lain säännösten perusteella noin sadan alle yksivuotiaan kotimaisen lapsen lapseksiottaminen.

Lapseksiottamisesta annetun lain tultua voimaan 1 päivänä toukokuuta 1985 lapseksiottamisasioiden lautakunta on myöntänyt vuoden 1988 loppuun mennessä yhteensä 248 ulkomaisen lapsen lapseksiottamiseen tarvittavaa lupaa. Suomeen tänä aikana on saapunut yhteensä 133 lasta. Näistä vain 6 lapsen kohdalla lapseksiottaminen on vahvistettu Suomessa. Suomeen adoptoitavista lapsista lähes kaikki ovat alle yksivuotiaita. Suomeen adoptoitavien lasten määrä on koko ajan jonkin verran noussut. Esityksessä ehdotetut äitiysavustuksen myöntämisen edellytykset täyttäviä kansainvälisiä lapseksiottamistapauksia voidaan arvioida olevan vuosittain noin sata.

Valtion varoista suoritettavan äitiysavustuksen suuruus on valtion vuoden 1990 tulo- ja menoarvioesityksen mukaan 1 päivästä maaliskuuta 1990 kutakin syntynyttä lasta kohden

670 markkaa. Kaikkiaan määrärahan tarve pakkausta kohden sanotusta ajankohdasta lukien on 827 markkaa. Määrärahasta maksetaan myös äitiyspakkauksista menevä liikevaihtovero, yleiskulut ja rahtikustannukset sekä äitiysavustuksen saaville äideille jaettava ohjekirjanen. Äitiysavustuksen myöntäminen alle yksivuotiaan lapsen ottovanhemmille ja lapseksiottajille aiheuttaisi lisäkustannuksia valtiolle näin ollen enintään 166 000 markkaa vuodessa.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

äitiysavustuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 13 päivänä kesäkuuta 1941 annetun äitiysavustuslain (424/41) 13 a §, sellaisena kuin se on 28 päivänä kesäkuuta 1968 annetussa laissa (399/68),

muutetaan 13 § ja 14 §, niistä 13 § sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä huhtikuuta 1949 ja 19 päivänä joulukuuta 1980 annetuilla laeilla (347/49 ja 966/80), sekä

lisätään lakiin siitä 9 päivänä helmikuuta 1945 annetulla lailla (125/45) kumotun 2 §:n tilalle uusi 2 § seuraavasti:

2 §

Sen estämättä, mitä 1 §:n 1 ja 3 momentissa, 3 §:ssä, 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:n 1 momentissa sekä 7 ja 8 §:ssä on säädetty, myönnetään äitiysavustus valtion varoista ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle, jolla on kotipaikka Suomessa, kun alle yksivuotias lapsi on lapseksiottamisesta annetussa laissa (153/85) tarkoitetulla tavalla sijoitettu lapseksiottajan luokse. Kansainvälisessä lapseksiottamisessa äitiysavustuksen saamisen edellytyksenä on lisäksi, Pohjoismaiden kansalaisten välistä lapseksiottamista lukuunottamatta, että ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle on myönnetty lapseksiottamisesta annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa.

Ottovanhemman tai lapseksiottajan, joka haluaa saada äitiysavustuksen, on haettava sitä

ennen kuin lapsi saavuttaa yhden vuoden iän. Äitiysavustus haetaan hakijan kotipaikkakunnan sosiaalilautakunnalta, joka myöntää ja suorittaa avustuksen. Äitiysavustukseen oikeutetun puolesta on hänen aviopuolisonsa tai muu läheinen omaisensa oikeutettu ilman erityistä valtuutusta hänen asiamiehensä tekemään hakemuksen.

Jos äitiysavustus ilman laillista estettä jätetään nostamatta 14 kuukauden kuluessa lapsen syntymästä, on oikeus avustuksen saamiseen menetetty.

13 §

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (710/82) 7 luvussa on säädetty, jollei jäljempänä toisin säädetä.

14 §

Lääninoikeuden tämän lain nojalla antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990. Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1989

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri *Tarja Halonen*

Laki äitiysavustuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 13 päivänä kesäkuuta 1941 annetun äitiysavustuslain (424/41) 13 a §, sellaisena kuin se on 28 päivänä kesäkuuta 1968 annetussa laissa (399/68),

muutetaan 13 § ja 14 §, niistä 13 § sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä huhtikuuta 1949 ja 19 päivänä joulukuuta 1980 annetuilla laeilla (347/49 ja 966/80), sekä

lisätään lakiin siitä 9 päivänä helmikuuta 1945 annetulla lailla (125/45) kumotun 2 §:n tilalle uusi 2 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Sen estämättä, mitä 1 §:n 1 ja 3 momentissa, 3 §:ssä, 5 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:n 1 momentissa sekä 7 ja 8 §:ssä on säädetty, myönnetään äitiysavustus valtion varoista ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle, jolla on kotipaikka Suomessa, kun alle yksivuotias lapsi on lapseksiottamisesta annetussa laissa (153/85) tarkoitetulla tavalla sijoitettu lapseksiottajan luokse. Kansainvälisessä lapseksiottamisessa äitiysavustuksen saamisen edellytyksenä on lisäksi, Pohjoismaiden kansalaisten välistä lapseksiottamista lukuunottamatta, että ottovanhemmalle tai lapseksiottajalle on myönnetty lapseksiottamisesta annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu lapseksiottamisasioiden lautakunnan lupa.

Ottovanhemman tai lapseksiottajan, joka haluaa saada äitiysavustuksen, on haettava sitä ennen kuin lapsi saavuttaa yhden vuoden iän. Äitiysavustus haetaan hakijan kotipaikkakunnan sosiaalilautakunnalta, joka myöntää ja suorittaa avustuksen. Äitiysavustukseen oikeutetun puolesta on hänen aviopuolisonsa tai muu läheinen omaisensa oikeutettu ilman erityistä valtuutusta hänen asiamiehensä tekemään hakemuksen.

Jos äitiysavustus ilman laillista estettä jätetään nostamatta 14 kuukauden kuluessa lapsen syntymästä, on oikeus avustuksen saamiseen menetetty.

Voimassa oleva laki

13 §

Huoltolautakunnan tämän lain nojalla antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta kirjallisesti sosiaaliministeriöltä.

Muutoksenhakukirjelmä on annettava viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä siitä lukien, jolloin hakija sai päätöksestä todisteellisen tiedon, tiedoksiantopäivää lukuun ottamatta, asianomaiselle huoltolautakunnalle, jonka tulee viipymättä lähettää kirjelmä omine lausuntoineen sosiaaliministeriölle.

Muutoksenhausta 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun sosiaalilautakunnan alaisen viranhaltijan päätökseen on voimassa, mitä sosiaalihuollon hallinnosta annetussa laissa on säädetty.

13 a §

Muutoksenhausta 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen on vastaavasti voimassa, mitä huoltoapulain 56 a §:ssä ja 57 §:n 2 momentissa on säädetty.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei saa valittaa 13 §:ssä tarkoitettuun valitukseen annettua päätöksestä.

14 §

Mitä edellä tässä laissa on säädetty huoltolautakunnasta, koskee vastaavasti kuntaan erikseen asetettua lastensuojelulautakuntaa, jos tämä hoitaa äitiysavustukseen kuuluvat tehtävät.

Ehdotus

13 §

Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitetuissa asioissa on voimassa, mitä sosiaalihuoltolain (710/82) 7 luvussa on säädetty, jollei jäljempänä toisin säädetä.

13 a §

(kumotaan)

14 §

Lääninoikeuden tämän lain nojalla antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1990. Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
