

Asia: OM 31/41/2015

## Lapsenhuoltolain uudistaminen

### Yleistä

#### Onko teillä yleistä lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta?

Mietinnössä on otettu kantaa keskeisiin lapsen huoltoon ja tapaamisoikeutta koskeviin asioihin.

Lisäykset ja muutokset ovat asianmukaisia ja vastaavat uudistustarpeisiin. Lakiteksti on selkeää.

STM pitää tärkeänä sitä, että uudistus ottaa lähtökohdaksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen edistämisen. STM pitää hyvänä suuntana sen, että ehdotetut muutokset vahvistavat lapsen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia vanhempien erotilanteita/huolto ja tapaamisratkaisuja koskevassa päätöksenteossa. Tämä edellyttää alalla toimivien osaamisen lisäämistä sekä lapsen oikeuksien sopimuksesta että vuorovaikutuksesta eri ikäisten lasten kanssa ja heidän mielipiteidensä selvittämisestä.

STM esittää hallituksen esityksen yleisperusteluihin kirjausta siitä, että lapsella on yleinen oikeus perhe-elämän suojaan, ystävyyssuhteisiin ja yhteydenpitoon läheisten henkilöiden kanssa ilman, että niistä tehdään sopimusta. Yhteydenpidosta sovitaan kirjallisesti käytännössä vain niissä tilanteissa, joissa se on kulloinkin perusteltua. Voi olla vaara, että sopimus- ja päätösmahdollisuuksia sisältävä laki luo virhekuvausta siitä, että kaikesta tavanomaiseen elämään liittyvästä yhteydenpidosta pitäisi aina tehdä sopimus.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa vuosille 2016–2019 on linjattu, että lapsen huoltoon ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisessa otetaan huomioon sukupuolinäkökulma. Keskiössä on tasa-arvo-ohjelman mukaan lapsen etu ja molempien vanhempien vanhemmuuden jatkuminen myös eron jälkeen. STM katsoo, että nämä tavoitteet ovat pitkälti toteutuneet esityksessä. STM pitää tärkeänä, että tasa-arvoisen vanhemmuuden lisäksi perhemuotojen moninaisuus ja lapsen nykyistä vahvempi osallisuus on otettu esityksen lähtökohdiksi.

Tapaamisten estämistilanteiden ennaltaehkäiseminen on äärimmäisen tärkeää, mutta tavoitteena tulisi olla lapsen turvallisuus ja kaikkien erotilanteisiin liittyvien riitojen vähentäminen luottamuksen luomisella vanhempien välillä.

Ehdotuksen tavoite tukea lapsen tapaamisoikeuden toteutumista on tärkeä. Ehdotus sisältää lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla pyritään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään nk. vieraannuttamisesta tai muusta syystä johtuvia tapaamisoikeuden toteutumisen ongelmatilanteita ja

antamaan keinoja puuttua niihin. STM kuitenkin korostaa, että tämä ei saisi johtaa siihen, ettei lapseen kohdistuvia vakavia laiminlyöntejä uskalleta tuoda esiin siksi, että pelätään syytöstä vieraannuttamisesta. Muistiossa vieraannuttamisen käsite jää jossain määrin epämääräiseksi. STM pitää hyvänä sitä, että vieraannuttamista ei ehdoteta kriminalisoitavaksi.

Yleisperusteluiden alla olevan luvun 2.2.2 loppuun (s. 35), kohtaan ”muuta”, sosiaali- ja terveysministeriö esittää seuraavaa: ”käynnissä olevan LAPE -kärkihankkeen kehittämistyössä lähtökohtana on molempien vanhempien tasa-arvoisuus kasvattajina. viedään eteenpäin sekä ammattilaisten osaamisen uudistamisen kautta että viestinä vanhemmille.”

Olosuhdeselvityksen tekijän kuuleminen asiantuntija-asemassa nostaa selvityksen tekijän tai selvityksen teosta vastaavan henkilön asiantuntemuksen uudella tavalla esille. Sosiaali- ja terveysministeriö on aloittanut olosuhdeselvittäjien työn kehittämisen osana LAPE -hanketta.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa, otsikon 2.2.4. alla mainitaan toistuvat huolto- ja tapaamisoikeudenkäynnit sekä lasten että vanhempien näkökulmasta kuormittavina (s. 39). Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa tehdään laajasti eropalvelujen kehittämistyötä jossa lähtökohtana on sovinnollisuuden vahvistaminen ja eron jälkeinen yhteistyövanhemmuus. Tavoitteena on molempien vanhempien säilyminen lapsen elämässä erosta huolimatta. Tässä tarkoituksessa LAPE -työssä vahvistetaan sekä ammattilaisten osaamista eropalveluissa että edistetään vanhempien kykyä sovinnollisuuteen ja vanhemmuuden yhteistyöhön eron jälkeen. Palveluja ja osaamista vaikeissa huolto- ja tapaamisriidoissa vahvistetaan osana erityis- ja vaativan tason palveluiden kehittämistyötä. LAPE:ssa on tuotettu pilotointiin vanhemmuussuunnitelma, joka on vanhemmille ja ammattilaisille suunnattu työväline. Sen lisäksi on käynnistetty kansallisen tason kehittämisprosessi, joka koskee perheneuvoloita, lastenvalvojia ja olosuhdeselvittäjiä.

Sosiaalihuoltolain 35 §:n 3 momentin mukaan jokainen viranomainen, joka on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, voi ohjata henkilön tarpeellisten palvelujen piiriin tai, henkilön antaessa suostumuksensa, ottaa yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta henkilön tuen tarve arvioitaisiin. Palveluihin ohjaaminen voi tapahtua esimerkiksi liittämällä niistä kertova esite päätöksen yhteyteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota sivuilla 40 ja 42 mainittujen asiantuntija-avustajien saatavuuteen. Heitä tulee kouluttaa lisää, jotta esitettyyn lisätarpeeseen voidaan vastata.

## Lapsenhuoltolain yleiset säännökset (1. luku; 1-5 c §)

### Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Kyseessä on lapsen hyvää huoltoa ja hoitoa koskeva yleislaki, johon viitataan (esimerkiksi lastensuojelulaissa). Sen vuoksi tämän tyyppisessä laissa on hyvää hoitoa ja kasvatusta koskeva kuvaus ja kasvatukseen kuuluvia rajoja koskevat määrittelyt äärimmäisen tärkeitä. Edellinen laki laadittiin aivan erilaiseen yhteiskuntaan, huolto- ja kasvatuskäsityksiin.

Olisi ollut suotavaa, että voimassaolevan lain 1 § olisi uudistettu, jotta olisi voitu avata sen tarkoitusta tähän aikaan sopivammaksi. Voimassaoleva sääntely on 1980-luvulta, joten niiden päivittäminen ja syventäminen tämän päivän lapsen maailmaan olisi tärkeää.

Lakiesitys tehostaa Istanbulin sopimuksen 31 artiklan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. STM pitää tätä kysymystä erittäin tärkeänä. Perusteluissa on tuotu esiin hyvin lapsiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja ja sitä, millaista henkistä väkivaltaa lapseen saattaa kohdistua. STM kiinnittää huomiota siihen, että Istanbulin sopimus velvoittaa ottamaan lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista määrättäessä huomioon kaikki yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivaltatapaukset. Em. sopimuksen 18§ velvoittaa suojelemaan väkivallalta myös lapsia jotka ovat joutuneet väkivallan silminnäkijöiksi. Tämä kattaa myös sellaisen perheväkivallan, joka kohdistuu yksinomaan toiseen vanhempaan. Perusteluissa on syytä tuoda esiin myös tämä näkökulma lapsen turvallisuuden takaamiseksi. Lisäksi vanhemman, tai muun henkilön jonka tapaamisoikeudesta sovitaan, väkivaltainen käytös on tekijä, jonka merkitystä tulee arvioida ja jonka tulee vaikuttaa huolto- ja tapaamisoikeutta koskeviin päätöksiin. Huoltoriitoja koskeva tutkimus (Hautanen 2011) osoitti että arviointi ei ole ollut kattavaa eikä systemaattista. Huolto- ja tapaamiskäytäntöjen tulee olla sellaisia, että ne eivät kasvata parisuhdeväkivallan riskiä jonka on todettu erotilanteissa olevan naisten kohdalla suurentunut.

Mietinnön sivulla 37 todetaan, että ”selvityksen tekijän on ohjattava lapsi ja perhe tarvittaessa sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisesti tukipalveluihin”. STM ehdottaa sanajärjestyksen muuttamista seuraavaksi: ”sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan selvityksen tekijän on ohjattava henkilö tarvittaviin tukipalveluihin”.

## Huoltajat ja tapaamisoikeus (2. luku; 6-12 §)

### Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

STM pitää sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmista myönteisenä esityksiä, jotka ovat omiaan tukemaan moninaisten perheiden toimivia järjestelyjä ja vahvistamaan tasa-arvoista vanhemmuutta eron jälkeenkin. Tällaisia esityksiä ovat esimerkiksi vuoroasumisesta säätäminen ja mahdollisuus sopia oheishuoltajuudesta. Tapaamisoikeuden turvaaminen (9d§) velvoittaa, uhkasakon voimalla, vain sitä vanhempaa, jonka luona lapsi on kirjoilla. Sovittujen tapaamisten raukeamista voidaan kuitenkin, kuten mietinnössäkkin todetaan (mm. s. 47), pitää henkisenä väkivaltana joka kohdistuu lapseen. Lapsella tulee olla oikeus ennakoitavaan ja turvalliseen suhteeseen vanhempiinsa. STM ehdottaa että tapaamisoikeuden turvaamista tarkastellaan lapsen kannalta, symmetrisenä: tunnistetaan se että lapsella on oikeus molempiin vanhempiin, ja että myös ns. tapaajavanhemman tulee sitoutua sovittuihin tapaamisaikatauluihin.

Kunnan sosiaaliviranomaisten toimivallaan laajentaminen on hyvä asia ja sillä nopeutetaan asioiden hoitamista tilanteessa, jossa osapuolet ovat yhtä mieltä.

Tiedonsaantioikeuden omaavan ei-huoltajan osalta tulee huomioida mm. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812), jonka 11 §:n 3. mom. mukaan alaikäinen voi ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa sekä asian laatu painavasta syytä kieltää antamasta itseään koskevia tietoja lailliselle edustajalleen, jollei se ole selvästi alaikäisen edun vastaista. Jos alaikäinen tai hänen laillinen edustajansa ovat asianosaisena sosiaalihuolto- koskevassa asiassa, laillisella edustajalla on kuitenkin oikeus tiedonsaantiin siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä säädetään.

Tiedonsaantioikeuden tulee ylipääntensä toimia lapsen edun mukaisesti. Vanhemmat saavat tietoja, jotta voivat toimia lapsen edun mukaisesti. Jos katsotaan, ettei tiedon luovuttaminen ole lapsen edun mukaista, ei sitä sosiaalihuollon palveluissa luovuteta.

Lapsenhuoltolain 9 § 1 mom 2 -kohtaa koskeviin perusteluihin esitetään lisäystä, jossa todettaisiin, ettei huollon uskomista vanhempien sijasta yhdelle tai useammalle henkilölle tule käyttää lastensuojelulain mukaisen sijoituksen vaihtoehtona silloin kun viimeksi mainittu olisi lapsen etu. Lapsenhuoltolaissa mainittua lapsen huollon uskomista vanhempien sijasta ei muutoinkaan pidä sekoittaa lastensuojelulain mukaiseen sijaishuoltoon, josta on erikseen tarkemmin lailla säädetty. Sen vuoksi lain perusteluissa (s. 65) esitetään käytettäväksi sijaishuoltaja -termin sijasta kuvausta vanhempien sijasta ja heidän ohellaan lapsen huoltajina toimivista henkilöistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että lain perusteluihin kirjattaisiin hieman tarkemmin eri tapaamismuodot eritellen, millaisissa tilanteissa tuettujen tapaamisten, valvottujen tapaamisten ja valvottujen vaihtojen järjestäminen (9b § s. 67) tulee kysymykseen. Edellä mainittujen tapaamisjärjestelyiden ominaispiirteiden, tavoitteiden ja luonteiden eron avaaminen helpottaisi tuomioistuimen päätöksentekoa. Tapaamiset tulisi toteuttaa valvottuina - eli siten, että valvoja on paitsi näkö- myös kuuloyhteydessä tapaajiin - myös silloin, kun on vaarana, että lapsen psyykinen turvallisuus on uhattuna vanhemman puheiden (esimerkiksi manipulointiyritysten) vuoksi. Tapaamisten valvojan tai tapaajien tukena olevan henkilön koulutus ja soveltuvuus tehtävään on tärkeää, sillä tapaamisten sujumisesta saatetaan tarvita tietoa oikeuden päätöksenteon pohjaksi ja tehtävä on muutoinkin merkityksellinen lapsen kannalta.

Lapsenhuoltolain 9 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.69) todetaan, että tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa tapaamisoikeutta ei ole voitu vahvistaa lainkaan. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, että ko. tapaamisoikeuden epäämistä koskevaa oikeuskäytäntöä kuvattaisiin hallituksen esityksen perusteluissa.

9 b §:n perusteluista (s. 69) esitetään poistettavaksi toteamus siitä, ettei valvottu tapaaminen voi olla kovin pitkä. Mietinnöstä ei käy ilmi, mitä pitkällä tapaamisella tarkoitetaan ja miten mainittu kannanotto on perusteltavissa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan lapsen edun mukainen tapaamisten kesto riippuu mm. monesta tilanteeseen, lapseen ja tapaajaan liittyvästä asiasta eikä tapaamisen pituuteen siten voi yksiselitteisesti ottaa kantaa.

## Oikeudenkäynti (3. luku; 14-17 §)

### Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Lapsen kuulemista koskevat säännökset ovat tervetulleita.

16 a § :ssä säädetään olosuhdeselvittäjän kuulemisesta. Selvityksen tekijän kuulemiseen sovelletaan mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 41 ja 42 §:ssä säädetään asiantuntijan kutumisesta. Käytännössä säännös ja sitä avaavat yleisperustelut merkitsevät sitä, etteivät kunnat enää voisi kokonaisulkoistaa olosuhdeselvitysten tekemistä yksityisille palvelun tarjoajille. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää säännöstä hyvänä ja tervetulleena täsmennyksenä siihen, mikä on virkavastuulla tehtävää toimintaa.

## Huolto- ja tapaamisriitojen tuomioistuinsovittelu (3 a. luku; 17 b ja 17 d §)

### Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitojen tuomioistuinsovittelun seurantaryhmä nosti vuonna 2016 esille järjestäjäkuntien vaikeudet tarjota riittävästi koulutuksen käyneitä asiantuntija-avustajia. Seurantaryhmä esitti loppuraportissaan, ”että tulisi harkita lapsenhuoltolain muuttamista siten, että käräjäoikeuden olisi mahdollista yksittäistapauksessa käyttää asiantuntija-avustajana myös muuta kuin kunnan nimeämää avustajaa siten, että korvaus tällaisen avustajan käyttämisestä maksetaan valtion varoista. Tällaisen avustajan tulisi olla oikeusministeriön sovittelukoulutuksen käynyt ja lain edellyttämällä tavalla pätevä.”

## Vieraassa valtiossa annettu päätös ja lapsen palauttaminen (6. luku; 39 ja 41 §)

### Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?

Ei lausuttavaa.

## Asetuksenantovaltuus (7. luku; 49 §)

### Lausuntonne ehdotetusta säännöksestä?

Ei lausuttavaa.

## Liitelait

### Onko teillä lausuttavaa liitelakeihin ehdotetuista muutoksista?

Laissa lapsen tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (16.8.1996/619) 8 § 4 momentissa on säädetty (täytäntöönpano)sovittelijan salassapitovelvoitteista. Tätä lainkohtaa ei mietinnössä esitetä muutettavaksi. Sen sijaan avioliittolain 23 a §:ään on ehdotettu muutos koskien (perheasiain) sovittelijan salassapitovelvollisuutta. Tämä esitettävä muutos ja täytäntöönpanolain 8.4 § ovat keskenään erilaiset ja omiaan aiheuttamaan hämmennystä. Sosiaalihuoltolaissa (30.12.2014/1301/14 §) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien päätösten täytäntöönpanosovitteluun ja avioliittolakiin liittyvät palvelut on kirjattu omina palveluinaan.

Avioliittolain 23 § käsittelee luvan myöntämistä ammattimaiseen perheasioiden sovittelutoimintaan. Lupa perheasioiden sovittelutoimintaan voidaan myöntää hakemuksesta yhteisölle, yhtymälle tai säätiölle, jonka harkitaan antavan perheasioiden sovittelua ammattitaitoisesti. Lupa voidaan myöntää hakemuksesta myös henkilölle, joka on perehtynyt lastensuojelu- tai perheneuvontatyöhön taikka perheoikeuteen ja jolla on aikaisemman kokemuksen sekä henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella riittävät edellytykset toimia sovittelijana. Tällainen sovittelija voi pyynnöstä toimia myös täytäntöönpanosovittelijana.

Tässä kohtaa jääkin epäselväksi se, miksi avioliittolain 23 § a kohtaa esitetään muutettavaksi, mutta ei vastaavaa säännöstä täytäntöönpanolain osalta. Tässä kohdassa esitetään vaihtoehtoisesti

harkittavaksi viittausta sosiaalihuollon asiakaslain sijasta julkisuuslakiin kirjattuihin salassapitopykäliin,.

STM kiinnittää huomiota myös siihen, että sovittelijoilla on velvollisuus tehdä lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n mukainen lastensuojeluilmoitus salassapitovelvollisuuden sitä estämättä.

## Vaikutukset

### **Onko ehdotuksen vaikutukset mielestänne arvioitu asianmukaisesti?**

Lapsivaikutusten, sukupuolivaikutusten ja yhdenvertaisuuden arviointia sisältyy mietintöön varsin niukasti. Vanhempien yhdenvertaisuutta lisää merkittävästi se, jos kahdessa kodissa asuva lapsi olisi oikeutettu palveluihin ja etuuksiin kummankin vanhemman luona. Näitä koskevaan erityislainsäädäntöön käsiteltävä ehdotus ei kuitenkaan ulotu. Tämän voisi todeta vaikutusarvioinnissa.

Vaikutukset sosiaalitoimen tehtäviin ovat esitettyä laajemmat. Lastenvalvojien ja olosuhdeselvittäjien kouluttaminen on tärkeää. Myös esimerkiksi isyyden tunnustamisia vastaanottavat terveydenhoitajat tulee kouluttaa, jotta he osaavat antaa tietoa isyyden vahvistamisen mukanaan tuoman huoltajuuden oikeudellisista vaikutuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaaakin, että lain muutoksen aiheuttama koulutuksen tarve on laaja (tuomarit, olosuhdeselvittäjät, lastenvalvojat, tapaamispaikkojen henkilöstö, terveydenhoitajat) ja siihen tulee varautua hyvin.

Asiantuntija-avustajat ovat usein psykologeja tai sosiaalityöntekijöitä. Uudistus lisää heidän käyttöönsä tuomioistuimissa. Koska molemmista ammattikunnista on jo nyt pulaa, on uudistuksen toteuttamisessa huomioitava heidän ammatillisen työpanoksensa jakautuminen kuntatyön ja avustajatyön välillä.

## Muuta

### **Onko teillä muuta lausuttavaa työryhmän ehdotukseen liittyen?**

Sukupuolten tasa-arvoa koskevassa osiossa olisi perusteltua avata sitä, että tasa-arvoisempi vanhemmuus tarkoittaa käytännössä ennen muuta isien vanhemmuuden vahvistumista. Tasa-arvoisemmalla vanhemmuudella voi olla laajempaa merkitystä sukupuolten tasa-arvon vahvistumiseen, sillä hoivavastuun tasaisempi jakaminen vahvistaa myös naisten mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti koulutukseen ja työelämään.

Koska kyseessä on iso uudistus, tulee lain täytäntöönpanoon varata eri ministeriöihin riittävät resurssit. Koulutettavia ammattiryhmiä/eri tehtävissä toimivia henkilöitä on useita sekä oikeusministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Lain muutos tulee kytkeä yhteen sekä oikeusministeriön että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen toiminnan sisällön kehittämistyön kanssa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä lapsi- ja perhepalvelujen kehittämisen kansallisen kärkihankkeen (LAPE) kanssa.

Kaikko Kirsi  
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö - Kirsi Kaikko HPO/LANU