SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ
Erityisasiantuntija Kirsi Kaikko

Eduskunnan lakivaliokunta 23.11.2019

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI LAPSEN HUOLLOSTA JA TAPAAMISOIKEUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 88/2018 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta kuulemisessa 15.11.2018 ja sen jälkeen esiin tulleisiin kysymyksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää jäljempänä asiakohtaisesti vastineensa valiokunnan esittämiin kysymyksiin siltä osin kuin ne koskevat ministeriön alaa. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy oikeusministeriön omassa vastineessaan esille nostamiin perusteluihin.

1. **Perheen eropalvelut**
   Sosiaalihuollon palvelut tällä hetkellä

   Sosiaalihuollon palveluilla voidaan tukea eroperheitä useilla eri tavoilla eroprosessin eri vaiheissa. Useassa kunnassa on **neuvontapalveluja**, joissa asiantuntijat antavat ohjeistusta ja neuvontaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Esimerkiksi Tampereella l**astenvalvojainfot** tarjoavat tietoa ja neuvontaa eroa pohtiville ja eronneille vanhemmille. Muun muassa Helsingissä on tarjolla neuvontaa ilman ajanvarausta ja Espoossa eron ensiapupiste palvelee kauppakeskuksessa. Kuntien resursseissa on eroja mikä vaikuttaa palvelujen laajuuteen.

   Perheasioiden sovittelua voidaan tarjota eroprosessin eri vaiheissa, myös oikeudenkäynnin aikana.

   Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja tulee tarjota tarvetta vastaavasti myös eroprosessin aikana. Sosiaalihuoltolakioppaassa (http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80391/05_17_Sosiaalihuoltolain%20soveltamisopas.pdf) on erikseen nostettu esille mahdollisuus tukihenkilön järjestämiseen lapselle erotilanteessa. Mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen ovat laajat, mutta kunnat tarvitsevat tukea nykyisen lainsäädännön tarjoamien mahdollisuuksien hahmottamiseen ja käyttämiseen.

   Palvelujen kehittäminen

   Hallituksen **Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa (LAPE)** on uudistettu ja uudistetaan lapsi- ja perhepalveluja siten, että ne vastaavat entistä paremmin lasten, nuorten ja perheiden tarpeita. Ensisijaista uudistuksessa on lapsen etu ja oikeudet sekä vanhemmuuden tuki ja palvelujen oikea aikaisuus. Lähipalveluna toimiva **perhekeskus** sisältää lapsille ja perheille suunnatut hyvinvointia, terveyttä, kasvua ja kehitystä edistävät sekä varhaisen tuen ja hoidon palvelut. Se verkostoi erillään olevat palvelut siten, että jokainen lapsi ja perhe saa tarvitsemansa tuen ja avun. Perhekeskuksissa pyritään saamaan lapsen ja vanhempien ympärille heidän tarvitsemansa moniammatillinen tuki ennen kuin ongelmat kärjistyvät.

LAPE:ssa osana erotilanteeseen joutuneiden vanhempien sovinnollisuuden edistämistyötä kehitetty **vanhemmuussuunnitelma** (https://stm.fi/vanhemmuussuunnitelma) on tarkoitettu apuvälineeksi eron jälkeiseen vanhemmuuteen. Suunnitelman on tarkoitus auttaa vanhempia keskustelemaan ja sopimaan lasten arjen sujumisesta sekä keskinäisestä työnjaosta.

LAPE -muutosohjelmassa valmistellaan monialaiset ja verkostomaiset **Osaamis- ja tukikeskukset (OT –keskus)** vastaamaan kaikkein vaativimmassa tilanteessa olevien lasten, nuorten ja perheiden tarpeisiin. Viidellä eri yhteistyöalueella olevat OT –keskukset tarjoaisivat jatkossa tukea sekä asiakkaille että ammattilaisille (konsultaatiota, tutkimusta ja koulutusta). OT –keskushankkeista on valmistumassa yhteenvetoraportti vuoden 2018 lopussa.

Eroperheiden tukimuotoja kehitetään myös kuntien omina projekteina esimerkiksi Helsingissä, jossa kaupungilla on Pienperheyhdistyksen kanssa hanke nimeltään "**Vapaaehtoinen lapsen tukena-** eroauttamista julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä". Asiakkaat ovat ohjautuneet hankkeeseen pääsääntöisesti perheneuvolasta ja lapsiperheiden sosiaaliohjauksesta. Tampereella Ensi- ja turvakotien liitto on mukana kehittämistyössä (https://ensijaturvakotien-liitto.fi/blogi/eroauttamisen-palvelut-kehittyvat-yhteistyossa/).

2. Olosuhdeselvitykset

Olosuhdeselvitys on selvitys lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden huoltajiensa sosiaalisista olosuhteista. Olosuhteet tulee arvioida laajasti. Lausunnon laativat sosiaaliviranomaiset käyttävät selvitystyönsä tukena usein myös muiden asiantuntijoiden osaamista. He voivat pyytää lausunnon esimerkiksi päivähoidosta tai kasvatus- ja perheneuvolasta. Selvityksen tekeminen vaatii tekijöiltä erityistä ammatillisuutta ja osaamista. Sosiaalialan laillistetuille ammattihenkilöille järjestetään lapsioikeudellista, eri tieteenalojen tutkimustietoon perustuvaa ja menetelmällistä koulutusta sekä osana perusopintoja että täydennyskoulutuksena.

Asetus lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (28.6.1994/556) täsmentää sosiaalilautakunnan tehtäviä olosuhdeselvitysten osalta. Asetuksen mukaan, jos tuomioistuin katsoo, että sosiaalilautakunnan asiassa antama selvitys on puutteellinen, tai jos asiaa käsiteltäessä on tullut esiin uusia seikkoja, joiden johdosta lisäselvitys on tarpeen, tuomioistuin voi pyytää aikaisemman selvityksen täydentämistä taikka muuta selvitystä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännössä olosuhdeselvitys sisältyy sosiaalihuoltolain (30.12.2014/1301) 14 §:n mukaisiin palveluihin, joita kunnan tulee järjestää lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain perusteella. Sosiaalihuoltolain 27a §:ssä on mainittu lastenvalvojan kelpoisuus ja 27 §:ssä valvottujen ja tuettujen tapaamisten järjestäminen. Lastenvalvojan tehtävistä säädetään lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa laissa, mutta koska kyse on sosiaalihuoltolain mukaisesta palvelusta, koskee sitä myös sosiaalihuoltolainsäädäntö. Olosuhdeselvityksestä ei ole sosiaalihuollon lainsäädännössä mainintaa, joten sitä voidaan pitää sosiaalitoimesta vastaavan toimielimen asiantuntijaselvityksenä. Toimielimen antamista selvityksistä tai lausunnoista ei ole olemassa erillisiä säädöksiä tai ohjeita joitakin yksittäisiä tehtäviä koskevia kaavoja ja lomakepohjia lukuun ottamatta.

1.1.2008 saakka voimassa olleen lastensuojeluasetuksen (16.12.1983/1010) 3 § määräsi, että lastensuojelun tehtävissä toimiva sosiaalityöntekijä valmisteli lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat sekä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tuomioistuimelle annettavan selvityksen yhteistyössä lasten huoltoon perehtyneen toisen työntekijän kanssa. Sosiaalityöntekijä saattoi asetuksen mukaan kuitenkin valmistella asian yksin, jos asian kiireellisyys sitä edellytti tai jos yhteistyö erityisestä syystä oli ilmeisen tarpeetonta.
Asetuksen kumoamisen jälkeen säädöstasolla ei ole ollut kirjausta siitä, millä kelpoisuudella tai koulutuksella lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta tuomioistuimelle annettavat lausunnot valmistellaan. Kunnat ovat voineet vapaasti harkita, mitä ammattitaitoa tehtävässä tarvitaan ja osoittaa tehtävät sen mukaisesti henkilöstölleen. Olosuhdeselvitystyötä on myös ostettu joko kokonaan tai osittain yksityisiltä palvelun tuottajilta.

Valtakunnallista ohjeistusta olosuhdeselvitysten laadintaan ei ole. Viimeisin ohje oli Sosiaalihallituksen yleiskirje 9.11.1983 A12/1983/pe Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. Sosiaalihallituksen yleiskirjeet eivät enää olleet voimassa sosiaalihallituksen lakkauduttua. Sosiaalihallituksen ja terveyshallituksen (myöhemmin sosiaali- ja terveyshallitus) tilalle perustettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, joka tilalle syntyi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on todettu tarve ohjeistukseen olosuhdeselvitysten osalta. Osana LAPE -muutosohjelmaa on THL:n koordinoimana käynnistetty lastenvalvojapalveluihin ja olosuhdeselvityksiin liittyvien toimintojen kehittäminen, jonka puitteissa on tulossa julkaisu, jonka työnimenä on ”Perheoikeudelliset palvelut – lastenvalvojien ja olosuhdeselvittäjien työnsisältöjen, työtehtävien, tavoitteiden ja työmenetelmien määrittely. Työlle on esitetty jatkoa vuoden 2019 THL:n tulossopimukseen, jotta palvelujen yhtenäistämistä ja siten myös laadun varmistusta voidaan jatkaa. Mikäli tarvetta on, voidaan sosiaalihuoltolakiin tehdä eropalveluihin liittyviä tarkennuksia.

Sosiaalipalveluja valvotaan. Kohteluunsa tai henkilöstön toimintaan tyytymätön henkilö voi tehdä muistutuksen toimintayksikön vastuuhenkilölle. Muistutus on tutkittava ja siihen on annettava kirjallinen vastaus. Toiminnasta voi tehdä kantelun sosiaalipalveluja valvovaan aluehallintovirastoon tai valtakunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontavirastoon (Valvira) tai eduskunnan oikeusasiamiehen virastoon.

3. Vuoroasuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.12.2017 työryhmän selvittämään lapsen vuoroasumiseen liittyviä palveluja ja etuuksia. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ongelmia, joita liittyy lasten ja perheiden etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön soveltamiseen lasten vuoroasumistilanteissa, sekä valmistella ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Etuuksia ja palveluja koskevassa lainsäädännössä ei lasten vuoroasumistilanteista ole nykyisin säädetty, mutta osa säännöksistä mahdollistaa jo nyt vuoroasumisen huomioon ottamisen toimeenpanossa. Osa työryhmän läpikäymästä lainsäädännöstä ei aseta esteitä lasten vuoroasumiselle. Vuoroasumista ei kuitenkaan ole lainsäädännössä eikä soveltamiskäytännössä kattavasti huomioitu.

Työryhmä esitti raportissaan (STM: raportteja 18/2018), että valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoimintahankkeena (TEAS) toteutettaisiin vuoroasumista koskeva selvitys. Selvityksessä tulisi kartoittaa niiden lasten määrää ja tilannetta, joiden

osalta vuoroasuminen on sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä vahvistettu. Lisäksi hankkeessa tulisi selvittää, mitä taloudellisia vaikutuksia vuoroasumisen huomioimisella sosiaaliturvaa ja palveluja koskevassa lainsäädännössä olisi. TEAS-hankkeiden hakuaika on päättynyt ja päätökset uusista hankkeista tehdään syksyn aikana.

Lapsenhuoltolakiuudistuksen yhteydessä sovitaan myös niistä tiedoista, joita kerätään THL:n lastenvalvojien käyttöön vahvistamista sopimuksista (ns. sopimuskaavat).

Lainsäädännön muutosten tueksi tarvitaan tietoa. Kun sitä on saatu, voidaan arvioida nykytilannetta ja erilaisia muutosvaihtoehtoja. Osa tarvittavista muutoksista voidaan huomioida osana muuta lainsäädäntötyötä kuten mahdollisen sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

4. Vieraannuttaminen ja väkivallan huomioiminen

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy Jari Sinkkosen näkemykseen siitä, että vieraannuttaminen on tunnistettavissa ja siitä voi olla vakavaa haittaa lapselle. STM:n näkemyksen mukaan vieraannuttamiseen on mahdollista puuttua voimassa olevan sosiaalihuollon lainsäädännön nojalla ilman vieraannuttamista koskevan rangaistussäännöksen säätämisistä. Perheen sisäiseen väkivaltaan tai sen epäilyyn on mahdollista puuttua voimassa olevan lastensuojelulain (417/2007) nojalla ja viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa asiasta lastensuojeluun lastensuojelun tarpeen selvittämiseksi.

Lastensuojelulain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla sosiaalihuollon viranomaisilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Kyseisen pykälän 1 momentissa on lista viranomaisia, joilla on vastaava ilmoitusvelvollisuus. Lain 25 §:n 2 momentin mukaan myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen häntä mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Toisin sanoen, voimassa oleva lastensuojelulaki velvoittaa viranomaisia ilmoittamaan lapseen kohdistuvasta psyykkisestä tai fyysisestä kaltoinkohtelusta lastensuojeluun. Lastensuojelulla on velvollisuus arvioida lapsen tilanne ja lapsen ja perheen tuen ja palvelujen tarve. Lapsi ja perhe voivat saada tukea ja apua myös ilman lastensuojelun asiakkuutta varhaisessa vaiheessa sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain perusteella. Sosiaalihuollon kokonaisvaltaisella arviolla ja tuella pystytään nopeammin ja tehokkaammin puuttumaan vieraannuttamiseen pitkään kestävään ja juridiseen rikosprosessiin verrattuna. Lastensuojelulla on myös tarvittaessa mahdollisuus sijoittaa lapsi kiireellisesti tai ottaa lapsi huostaan, kun lapsen terveys tai kehitys on vaarassa esimerkiksi perheen sisäisen väkivallan johdosta.

Vieraannuttamiseen ja perheen sisäisen väkivallan tunnistamiseen tulee kiinnittää huomiota lapsen huoltolain toimeenpanoa koskevan koulutuksen yhteydessä. Tietoisuutta ilmiöstä ja sen haitallisuudesta tulee nostaa esille sekä lakiuudistuksesta tiedotettaessa että siihen liittyvissä koulutustilaisuuksissa ja erotematiikkaan liittyvässä materiaalituotannossa.

Jotta Jari Sinkkosen esittämään USA:n malliin tuomioistuimen määräämästä perheenyhdistämishoidosta edellytyksenä oikeudenkäynnille voitaisiin ottaa kantaa, edellyttäisi se asian tarkempaa selvittämistä useista eri näkökulmista. Tulisi myös arvioida, miten esimerkiksi toimittaisiin tilanteissa,

joissa perheenyhdistämishoidosta kieltäydyttäisiin eikä minkäänlaista sopimusta tai oikeuden päätöstä lapsen huollosta olisi. Tällä hetkellä perheillä on mahdollisuus osallistua vapaaehtoiseen perheasiain sovitteluun.

5. 12 vuoden ikäraja lainsäädännössä

12 vuoden ikärajaa käytetään lastensuojelulaissa (13.4.2007/417), jossa 20 §:n mukaan kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa lastensuojeluasiassa. Lapsen mielipiteen selvittämistä ja kuulemista koskevien säännösten mukaan kaiken ikäisillä lapsilla on oikeus saada näkemyksensä otetuksi huomioon lastensuojeluasiassa. Sen sijaan lapsen oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaansa on sidottu ikärajoihin.

Jean Piaget'n mukaan lapsen kehitys on vaiheittaista ja 11/12-vuotiaana alkaa ns. formaalisten operaatioiden vaihe, jolloin muun muassa looginen päättely onnistuu myös abstraktilla tasolla. Se tarkoittaa muiden kuin välittömästi aistein havaittavissa olevien asioiden arviointikykyä.

6. Lakiuudistukseen liittyvä koulutus

Lapsenhuoltolain kokonaisuudistukseen liittyy lain toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kouluttaminen. OM ja STM toteuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutukset yhteistyössä THL:n kanssa. THL:n internet sivustossa olevat käsikirjatyyppiset lapsen huoltoa koskevat tiedot päivitetään. Uudet lomakkeet ja niiden täyttöohjeet sisältävät runsaasti tietoa myös itse laista ja ohjaavat työntekijöitä toimimaan asianmukaisesti. Koulutuksessa ja alan ammattilaisten tiedon syventämisessä otetaan huomioon sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössään esille nostamat asiat, jotta lapsi- ja perheoikeudelliset palvelut vastaavat entistä paremmin erotilanteessa olevien perheiden tarpeisiin.