



POLICY BRIEF 2023:13

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Laki ja perheiden monimuotoisuus

Sanna Koulu, OTT, erikoistutkija, Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke

Ella Sihvonen, VTT, erikoistutkija, Kela ja Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke

Kia Aarnio, PsT, Väestöliitto ry ja Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke

Anna Moring, FT, vastuullinen johtaja, Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke

Erilaiset perheet kohtaavat lainsäädännössä monia eri haasteita. Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke on selvittänyt, millaisia ongelmia monimuotoisilla perheillä on lainsäädännössä ja miten niitä voisi pyrkiä ratkaisemaan. Hanke on osoittanut, että perheillä voi olla hankaluuksia muun muassa lapsiperheen perustamisvaiheessa, oikeudellisen ja tosiasiallisen vanhemmuuden rajoilla sekä lapsiperheiden arjen järjestymisessä. Sosiaaliturvajärjestelmä ei sekään aina tunnista erilaisia perhetilanteita kattavasti, ja perheiden monimuotoisuus saattaa nostaa esiin perintökaaren muutostarpeita.

Perheiden monimuotoinen todellisuus

Perheitä koskevan lainsäädännön taustalla vaikuttavat yhteiskunnassa vallitsevat oletukset ja näkemykset siitä, mikä perhe on ja miten perheiden arki rakentuu. Perhelainsäädäntöä on rakennettu yli sadan vuoden ajan hyvinkin muuttuvissa yhteiskunnallisissa tilanteissa. Siksi myös lainsäädännön rakenteissa on kerrostumia, jotka määrittelevät perhettä ja perhe- ja läheissuhteita eri tavoin. Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke on selvittänyt, millaisia ongelmia monimuotoisilla perheillä on lainsäädännön soveltamistilanteissa ja miten näitä ongelmia voisi pyrkiä ratkaisemaan.

Lapset ja nuoret elävät arkeaan tämän päivän Suomessa monenlaisissa perheissä, ja aikuiset huolehtivat heidän hyvinvoinnistaan aiempaa monimuotoisemmissa tilanteissa. Lasten arkea järjestetään eri tavoin esimerkiksi uusperheissä, sateenkaariperheissä, adoptioperheissä, eron jälkeen yhden vanhemman perheissä, vuoroasumistilanteissa tai lastensuojelun perhehoitajina. Monimuotoiset perhetilanteet kattavat varovastikin laskien yli kolmasosan kaikista suomalaisista lapsiperheistä.

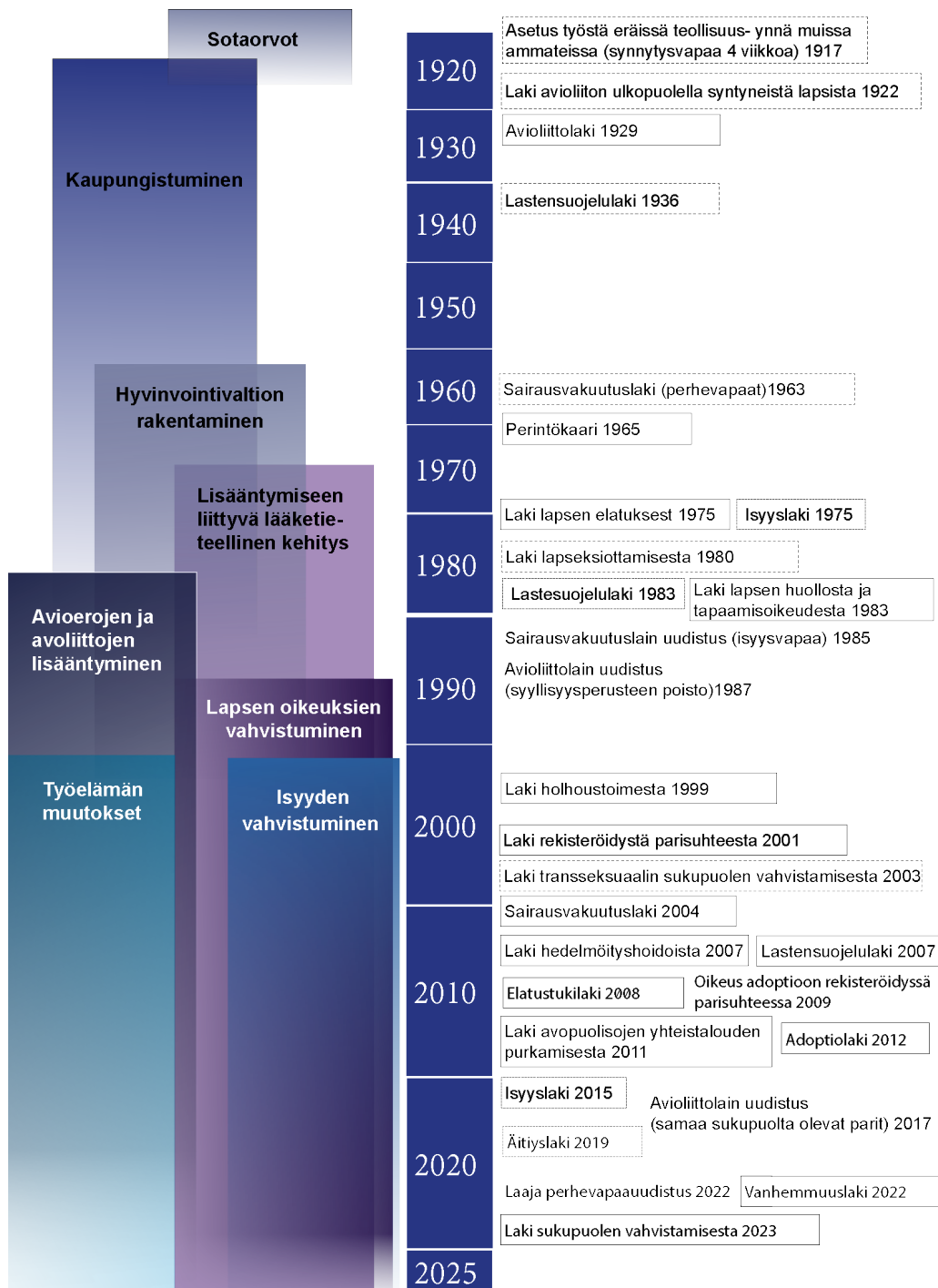
Lasten, nuorten ja perheiden yhdenvertaisuuden ja hyvinvoinnin kannalta on olennaista, että myös perheitä koskeva lainsäädäntö ottaa huomioon erilaiset perhetilanteet ja perhesuhteet. Jotta tähän tavoitteeseen voidaan päästä, on tunnistettava ne ongelmat, joita lainsäädännössä perheiden kannalta on.

Laki ja perheiden monimuotoisuus -hanke on havainnut useita tarkempaa selvitystä ja harkintaa vaativia kysymyksiä. Hankkeessa on tarkasteltu perheiden ja lainsäädännön suhteita viidestä eri näkökulmasta:

- lapsitoiveet ja niiden toteuttaminen
- useamman kuin kahden vanhemman tilanteet
- perheiden arki
- sosiaaliturva
- perheenjäsenen kuolema (erillisselvitys)

Tarkastelun perusteella olemme päätyneet antamaan 25 suositusta lainsäädännön kehittämiseksi ja lapsia, nuoria ja perheitä koskevan tietopohjan laajentamiseksi.

Kuvio 1. Yhteiskunnalliset ilmiöt ja perheiden sääntelyn muutokset



Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Perheiden haasteita kartoitettiin kyselyjen, fokusryhmähaastattelujen sekä asiantuntijatapaamisten kautta. Lisäksi tutkijat tarkastelivat kansainvälisiä malleja ja analysoivat suomalaisen lainsäädännön nykytilaa. Hankkeen aikana toteutettiin kuusi kyselyä, jotka suunnattiin eri perhetilanteissa eläville vastaajille, sekä kolme fokusryhmähaastattelua, joiden avulla tarkennettiin kyselyissä esiin nousseita kysymyksiä. Lisäksi hyödynnettiin aiemmin kerättyjä kyselyaineistoja.

Kyselyjen perusteella tunnistettiin perheiden kohtaamia haasteita ja kartoitettiin, min-kälaisissa tilanteissa lainsäädäntö ei mahdollisesti toimi tarkoituksenmukaisesti. Esiin tulleisiin haasteisiin etsittiin ratkaisuvaihtoehtoja oikeudellisen analyysin avulla, ja jos yhtä selkeää ratkaisua ei löydetty, tarkasteltiin syitä sille, miksi asia on monimutkainen. Menetelmäkuvaukset sekä kuvaukset aineistoista on selostettu hankkeen loppuraportissa (Koulu et. al. 2023).

It's complicated – tulokset ja johtopäätökset

Hankkeen analyyseistä nousee keskeisimmäksi viestiksi, että helppoja ratkaisuja ei ole tarjolla. Erilaisten perhetilanteiden ja lainsäädännön rajapinnat edellyttävät sisällöllistä arviointia ja harkintaa.

Tarkastelu osoittaa, että useamman kuin kahden tosiasiallisen vanhemman tilanteet tulee ottaa huomioon lainsäädännön tulevassa valmistelutyössä. Keinoja monivanhemmuustilanteiden huomioon ottamiseen on etsittävä sekä vanhemmuuden oikeudellista määräytymistä tarkastelemalla että huoltajuutta ja työnjakomääräyksiä koskevasta sääntelystä. Etävanhempien ja muiden lapsesta huolta pitävien aikuisten asemaa tulee parantaa myös palveluissa ja erityisesti asumiseen liittyvissä sosiaaliturvatuksissa sekä työn ja perheen yhteensovittamisessa.

Tutkimuksessa tunnistetaan lainsäädännöllisiä haasteita monissa perhetilanteissa, joissa lapsen arjessa on mukana enemmän kuin kaksi vanhemman roolissa olevaa aikuista. Nämä ongelmat ovat luonteeltaan erilaisia riippuen perheen olosuhteista, historiasta ja perhemuodosta. Siksi myös ratkaisut on rakennettava erilaisia tilanteita silmällä pitäen. Lainsäädäntöä on kehitettävä harkitusti ja sääntelyn keskinäiset yhteydet tunnistaen, jotta erilaiset monivanhemmuustilanteet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Hankkeen loppuraportti nostaa esiin muutostarpeita myös hedelmöityshoitojen ja adoption sääntelyssä, lapsen huolto- ja tapaamisasioissa, elatusavussa ja elatustessa sekä lapsiperheiden sosiaaliturvassa. Laki ei aina tarjoa tukea lapsiperheen perustamiseen, perhesuhteiden järjestämiseen tai aikuisten keskinäisestä vastuunjaosta sopimiseen. Näihin tilanteisiin on etsittävä ratkaisuja. Raportissa on nostettu esiin erilaisia vaihtoehtoja ja niiden reunaehtoja nykyisen sääntelyn kannalta.

”Perheiden monimuotoisuuden huomioon ottaminen tulevassa lainvalmistelutyössä on sekä tarpeen että mahdollista.”

Sosiaaliturvajärjestelmässä haasteena on ennen kaikkea se, että ajan myötä kehittyneen järjestelmän oletukset eivät aina vastaa perheiden elettyä todellisuutta. Esimerkiksi perheissä tapahtuvat muutostilanteet, kuten lapsen syntymä, ero, yhteen muuttaminen, perheenjäsenen kuolema tai lasten aikuistuminen, ovat sosiaaliturvajärjestelmässä hankalia kohtia.

Tutkimus osoittaa, että hoivaan kohdentuvassa sosiaaliturvassa on helpompi tunnistaa perheiden monimuotoiset arjen järjestelyt kuin etuuksissa, jotka liittyvät henkilön asemaan perheen tai ruokakunnan jäsenenä. Sosiaaliturvan perhekäsitystä tulee sosiaaliturvaa uudistettaessa mieltä lähtökohtaisesti perheiden monimuotoisen todellisuuden kannalta.

Raportissa suositetaan myös perhehoitajien ja omaishoitajien sosiaaliturvan kokonais-tarkastelua. Nykyisellään sosiaaliturvajärjestelmä ei välttämättä tarjoa riittävää tukea etenkin silloin, kun järjestely tai sen perusteena olevat perhesuhteet muuttuvat enakoimatta ja äkillisesti. Näin voi olla esimerkiksi perhehoitoon sijoitetun lapsen sijoituksen purkautuessa tai omaishoidettavan menehtyessä. Lisäksi erityisesti työikäisten omaishoitajien, esimerkiksi lastensa omaishoitajina toimivien vanhempien, tilanne voi olla ansiotyön ja omaishoitajuuden yhdistämisen kannalta haastava.

Kokonaisuutena tutkimus osoittaa, että perheiden monimuotoisuuden huomioon ottaminen tulevassa lainvalmistelutyössä on sekä tarpeen että mahdollista. Lainsäädännön kaltaisella täsmällisyyttä edellyttävällä instrumentilla on kuitenkin välillä hankala tavoittaa perhe-elämään ja yhdessä elettyyn arkeen liittyviä rakenteita.

Lasten ja perheiden keskinäisen yhdenvertaisuuden varmistamiseksi ja lasten oikeusturvan sekä sosiaaliturvan parantamiseksi on välttämätöntä pyrkiä löytämään mahdollisimman toimivia ratkaisuja erilaisten perhesuhteiden kannalta.

Tämä vaatii jatkuvaa kehittämistyötä myös tämän hankkeen jälkeen. Lisäksi työ vaatii vahvaa tietopohjaa ratkaisuvaihtoehtojen punnitsemiseksi ja arvioimiseksi. Tilanteessa, jossa tietoa erilaisista perhetilanteista ja niihin liittyvistä erityiskysymyksistä ei ole riittävästi, on vaikea tehdä tietoon perustuvia ratkaisuja erilaisten perhetilanteiden huomioon ottamiseksi.

Suosituks

Laki ja perheiden monimuotoisuus -raportti esittää suosituksia lainsäädännön kehittämistyöhön viidestä temaattisesta kokonaisuudesta. Suositukset perustuvat hankkeessa tunnistettuihin haasteisiin ja niiden analyysissä esitettyihin ratkaisumalleihin. Seuraavassa esittelemme kunkin kokonaisuuden suositukset tiiviisti teemoittain.

1) Suositukset lapsiperheen perustamisvaiheeseen

- Hedelmöityshoitoja koskevia hoitokäytäntöjä ja hoitojen saatavuutta tulee yhtenäistää, jotta hoitojen saatavuus ja yhdenvertaisuus taataan eri puolilla maata. Erilaisia lääketieteellisesti perusteltuja hoitoja tulee lähtökohtaisesti arvioida yhtenevästi silloin kuin hoitomuodon valintaan ei liity erityisiä eettisiä näkökohtia.
- Sukupuolen vahvistamista koskevan lainsäädännön vaikutuksia tulee seurata lapsiperheellistymisen kannalta, kun juridisen sukupuolen vahvistamiseen ei enää liity vaatimusta lisääntymiskyvyttömyydestä. Transstaustaisten henkilöiden asema tulee turvata yhdenvertaisesti myös hoitosuosituksissa.
- Mikäli adoptiolainsäädäntöä uudistetaan, työssä on otettava huomioon monimuotoisten perheiden asema. Huomioon on otettava muun muassa parisuhdestatuksen merkitys sekä adoptiomenettelyn ja sen keston vaikutukset yhtäältä hakijoiden ja toisaalta adoptoitavien lasten kannalta.
- Mikäli sijaissyntyysjärjestelyjä koskevaa sääntelytarvetta kartoitetaan, työssä on otettava kattavasti huomioon erilaiset tilanteet, joissa perheet sijaissyntyiksiä harkitsevat tai toteuttavat. Muihin lapsiperheellistymisen muotoihin liittyviä esteitä on pyrittävä tunnistamaan ja soveltuvin osin purkamaan.

2) Suositukset useamman kuin kahden tosiasiallisen vanhemman perheiden tilanteissa

- Useamman kuin kahden tosiasiallisen vanhemman perheiden oikeus- suojarpeet tulee ottaa huomioon perheoikeudellisen sääntelyn valmistelussa.
- Mikäli mahdollisessa tulevassa valmistelussa päädytään juridisen vanhemmuuden laajentamiseen monivanhemmuustilanteisiin, sääntelyn tulee olla yhdenvertaista eri perhetilanteiden kannalta.
- Valmistelussa on syytä arvioida eri perusteita vanhemmuuden syntymiselle sekä harkita muun sääntelyn kanssa sopusoinnussa olevia menettelyvaihtoehtoja vanhemmuuden vahvistamiseen.
- Lapsen syntymän jälkeen vakiintuneita perhesuhteita ei tule sulkea ulos monivanhemmuutta koskevasta valmistelusta.
- Monivanhemmuuden seurannaisvaikutukset muun perhe- ja perintöoikeudellisen sääntelyn sekä laajemmin muun muassa sosiaaliturvan kannalta tulee kartoittaa ja valmistella huolella. Samoin menettely- ja siirtymäsäännökset edellyttävät tarkkaa analyysiä.

3) Suositukset perheiden erilaisten arjen tilanteiden huomioimiseksi

- Lapsen etävanhempien ja muiden hänestä huolta pitävien aikuisten asemaa palveluissa sekä työn ja perheen yhteensovittamisessa on syytä parantaa.
- Perheille ja lapsille tarkoitettujen palvelujen kehittämisessä, kuten perhekeskusten kehittämistyössä sekä hyvinvointialueiden toiminnassa, tulee huomioida perheiden monimuotoisuus.
- Lapsenhuoltolain toimivuutta on syytä seurata osana perhelainsäädännön kehittämistyötä. Seurannassa tulee kiinnittää huomiota vuoden 2019 uudistuksen tarjoamien mahdollisuuksien käyttöön sekä huoltajien yhteistoimintaedellytyksen toimivuuteen erilaisissa perhetilanteissa.
- Lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevassa selvitystyössä on perusteltua seurata Ruotsissa vireillä olevan lainvalmistelutyön etenemistä. Erityisesti huoltovaltuutukseen perustuvat mallit voisivat soveltua useiden monimuotoisten perheiden tilanteisiin.

- Hallinnon digitalisaatio ja sähköisten palvelujen käyttöönotto lisäävät tarvetta lapsen vanhempien, huoltajien ja muiden hänelle läheisten aikuisten aseman järjestämiseen. Perheille tulee olla tarjolla mahdollisuuksia tiedonsaannin järjestämiseen sekä huoltoa ym. koskevien ratkaisujen kirjaamiseen tavoilla, jotka ovat palveluntarjoajien saatavilla ja jotka tosiasiallisesti palvelevat perheiden ja lasten tarpeita.
- Lapsen elatusta koskevan sääntelyn uudistustarpeet tulee kartoittaa. Lapsen elatusapua koskevaa ohjeistusta on kehitettävä ottamaan nykyistä paremmin huomioon perheiden monimuotoisuus, kuten vuoroasumistilanteet sekä lapsen tapaamiset muun kuin juridisen vanhemman kanssa.
- Lastensuojelun, perhehoidon ja adoption rajapintoihin on syytä kiinnittää huomiota lastensuojelulain uudistustyössä sekä mahdollisessa adoptiota koskevassa selvitys- ja valmistelutyössä. Lastensuojelulain nojalla sijoitettujen lasten ja nuorten näkemykset perhesuhteistaan tulee selvittää ja ne tulee ottaa huomioon valmistelussa

4) Suositukset sosiaaliturvan uudistamiseksi

- Mahdollisessa vanhemmuutta, huoltoa ja vuoroasumista koskevassa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon sääntelyn yhteydet elatusavun määräytymiseen, sosiaalietuuksiin ja elatustuen sääntelyyn.
- Mahdollisessa vanhemmuutta koskevassa jatkovalmisteluissa on pohdittava, missä määrin muutokset etuuslainsäädännön määräytymisperusteissa voisivat olla riittäviä, missä määrin näitä voidaan toteuttaa esimerkiksi osana sosiaaliturvauudistusta, ja missä määrin tarvitaan muutoksia juridisen vanhemmuuden sääntelyyn.
- Sosiaaliturvalainsäädäntö asettaa tällä hetkellä vuoroasuvien lasten vanhemmat keskenään eriarvoiseen asemaan suhteessa mahdollisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Sosiaaliturvalainsäädännön uudistamistyössä on pyrittävä huomioimaan aidosti tilanne, joissa lapsella on useampi kuin yksi tasa-arvoinen osoite, sekä kehittämään palveluiden ja etuuksien yhteensovittamista monimuotoisissa tilanteissa.
- Yksityisoikeudellista elatusapua koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden rinnalla on arvioitava elatustuen määräytymisen perusteita.
- Lapsen elatusapua koskevaa ohjeistusta sekä elatustuen määräytymistä on kehitettävä ottamaan nykyistä paremmin huomioon perheiden monimuotoisuus, kuten vuoroasumistilanteet sekä lapsen tapaamiset muun kuin juridisen vanhemman kanssa.

5) Suositukset monimuotoisia perheitä ja niissä eläviä lapsia koskevan tietopohjan lisäämiseksi

- Tilastollista tietoa erilaisista perhetilanteista tarvitaan nykyistä laajemmin, jotta perhepoliittinen päätöksenteko voi olla aidosti tietoon perustuvaa. Työssä tulee myös huomioida kansallisen lapsistrategian työ lasten ja nuorten hyvinvoinnin indikaattoreista.
- Lapsille ja nuorille suunnattaviin laajoihin kyselyihin on perusteltua sisällyttää taustakysymykset lasten ja nuorten erilaisista perhetilanteista. Muun muassa Kouluterveyskyselyn tulosten analysointiin tulisi varata lisäresursseja tiedon hyödyntämiseksi.
- Sääntelyn kehittämisen tueksi tarvitaan lisää lasten ja nuorten kokemustietoa muun muassa monivanhemmuustilanteista. Eri perhetilanteiden vaikutusta eronneisuuteen sekä erojen seurauksiin tulisi tarkastella sekä kyselyaineistojen että laadullisten menetelmien avulla.
- Sosiaaliturvaa koskevassa tutkimus- ja selvitystyössä on tunnistettava erilaisten perheiden tarpeet ja erilaiset perherakenteet.

Lisäksi hankkeessa on selvitetty perintökaaren uudistustarpeita. Erilliselvitys suosituksineen on julkaistu loppuraportin yhteydessä (Rahikka 2023). Selvityksessä päädyttiin katsomaan, että perintökaaren sääntelyn muutostarpeita tulee selvittää ja asianosaisten itsemääräämisoikeutta vahvistaa. Perintöverotuksessa pitäisi ottaa huomioon tosiasialliset perhesuhteet riippumatta niiden juridisesta muodosta. Erilliselvitys esittää, että puolison hallintaoikeuden toimivuutta tulee selvittää ja hallintaoikeuden sekä sosiaalisten perhesuhteiden osalta tulee vahvistaa testamentin käyttöalaa.

Lisälukemista

Koulu, Sanna, Sihvonen, Ella, Aarnio, Kia ja Moring, Anna 2023: Laki ja perheiden monimuotoisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.

<https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportit>

Rahikka, Hanna 2023: Erilliselvitys perintökaaren uudistustarpeista. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportit>

Lisätietoja:

FT Anna Moring on Laki ja perheiden monimuotoisuus -hankkeen vastuullinen johtaja ja Monimuotoiset perheet -verkoston johtava asiantuntija. p. +358 50 3750832, anna.moring@monimuotoisetperheet.fi

OTT, VT Sanna Koulu on Laki ja perheiden monimuotoisuus -hankkeen erikoistutkija. sanna.koulu@monimuotoisetperheet.fi

VTT Ella Sihvonen on Kelan erikoistutkija ja Laki ja perheiden monimuotoisuus -hankkeen tutkija. ella.sihvonen@kela.fi

Laki ja perheiden monimuotoisuus -tutkimushanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Lainsäädäntöneuvos Salla Silvola

Oikeusministeriö, salla.silvola@gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet