Lastenvalvojat ry

Puheenjohtaja Raili Tähtinen

Eduskunnan lakivaliokunta

Asiantuntijakuuleminen/ Lakivaliokunta 09.10.2018 klo 10:45 / HE 88/2018 vp

Lastenvalvojat ry pitää uutta lakia erittäin tervetulleena. Laki toteutuessaan painottaa entistä selkeämmin huoltajan vastuuta vaalia lapselle läheisiä ihmissuhteita sekä velvollisuutta myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen. Lakiehdotukseen on myös sisällytetty vanhemman velvollisuus suojella lasta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta sekä kaltoinkohtelulta. Tärkeää on myös se, että lapsen osallisuutta häntä koskevien asioiden käsittelyssä on korostettu entistä painokkaammin. Samoin on tärkeää, että lain lähtökohtana on lapsen yksilöllinen etu.

Lain vaikutukset lastenvalvojan työn näkökulmasta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan lapsen huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta tehtiin vuonna 2017 yhteensä 48 419 sosiaalilautakunnan vahvistamaa sopimusta. Vastaavasti vuosina 2015 – 2017 käräjäoikeuksissa vahvistettiin vuosittain keskimäärin noin 1300 huolto- ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa. Eli valtaosa eroperheistä asioi nimenomaan lastenvalvojien luona. Tämän lisäksi käräjäoikeuden pyytämät olosuhdeselvitykset tulevat sosiaalitoimen hoidettavaksi. Mikäli laki toteutuu nyt esitetyssä muodossa, se tulee suuressa määrin lisäämään lastenvalvojien työmäärää sekä muuttamaan lastenvalvojien työkäytänteitä oleellisesti.

Lakimuutoksen avulla pyritään jouduttamaan oikeudenkäyntimenettelyä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa säätämällä, että asiat on käsiteltävä tuomioistuimessa joutuisasti. Kuitenkin jo lastenvalvojapalveluiden oikea-aikainen saatavuus olisi perheille tärkeää ja ehkäisisi tilanteiden kärjistymistä. Tällä hetkellä hyvin monessa kunnassa jonot lastenvalvojille ovat pitkät ja eroperheet joutuvat jonottamaan aikaa lastenvalvojalle monta kuukautta.

Työt tulee jatkossa resursoida siten, että mahdolliset lisätehtävät eivät pitkitä akuutissa erokriisissä olevien vanhempien jonotusaikoja. Lastenvalvojat ry toivoo, että lakiin lisättäisiin säännökset myös kuntien velvollisuudesta tarjota lastenvalvojapalveluita kohtuullisessa ajassa, esimerkiksi 2 kuukauden kuluessa yhteydenotosta. Tällä turvattaisiin osaltaan myös se, että asiakkaat saavat yhdenvertaista palvelua riippumatta heidän asuinkunnastaan.

Lastenvalvojilla ei ole tällä hetkellä minkäänlaista valtakunnallista ohjausta työhönsä ja moni lastenvalvoja työskentelee yksin ilman työyhteisön tukea. Lain onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että lastenvalvojat saavat kattavan koulutuksen uusiin tehtäviin ja ohjeistusta riittävän yhtenäisiin työkäytänteisiin. Se tarkoittaa mm. nykyistä parempaa valmiutta lapsen kuulemiseen.

Vuoroviikkoasuminen (7b§ ja 9a§)

Vuoroviikkoasuminen on käytännössä tänä päivänä yhä useamman vanhemman valitsema sopimusvaihtoehto ja sen kirjaaminen lakiin on tarpeellista. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan tulisi antaa väärää signaalia siitä, että vuoroasuminen olisi aina lapsen etu tai että se olisi jatkossa ensisijainen vaihtoehto erolasten kohdalla. Vuoroviikkoasuminen edellyttää vanhempien asuinpaikkojen läheisyyttä ja lapsen elinpiirin pysyvyyttä. Se vaatii vanhemmilta keskimääräistä enemmän lapsen arjen jakamista ja yhteistyökykyä. Sekä lain perustelutekstissä että lakiehdotuksen 10§:ssä esitetyt vuoroviikkoasumisen edellytykset ovat tämän takia tarpeellisia ja niitä tulisi jatkossa valtakunnallisesti noudattaa myös sopimuksia vahvistettaessa.

Vuoroasumista on tutkittu viime vuosina paljon erityisesti Ruotsissa. Tutkimusten mukaan vuoroasuvien lasten hyvinvointi on usein parempi kuin yhden vanhemman kanssa asuvien lasten. Kuitenkin esim. Fransson, Hjern ja Bergström ovat muistuttaneet niistä seikoista, joita tähänastinen vuoroasumistutkimus ei ole pystynyt selvittämään. Tutkimusten perusteella ei voida tulkita, että vuoroasuminen olisi syy lapsien parempaan hyvinvointiin, vaan että syy on todennäköisesti niissä tekijöissä, jotka ovat saaneet perheet päätymään vuoroasumisratkaisuun. Esim. vanhempien osallistuminen lapsen hoitoon, vanhempien riitaisuuden määrää ennen eroa ja sen jälkeen, sosioekonomiset seikat ja lapsen erityistarpeet vaikuttavat asiaan. Tutkijat ovat huomauttaneet lisätutkimuksen tarpeesta erityisesti alle 2-vuotiaiden ja erityistarpeisten lasten sekä lisäksi lapsen temperamentin osalta. (Fransson,Hjern &Bergström 2018, s. 349-358). Tutkimustiedon puutteiden vuoksi Lastenvalvojat ry pitää hyvänä, että lainsäädännön tapaamisratkaisujen korostetaan perustuvan lapsen yksilölliseen tilanteeseen ja etuun.

Lain 7§:ssä todetaan, että *sopimukseen on kirjattava*, kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi asuinpaikaksi. 9a§:ssä todetaan, että *tarvittaessa* tuomioistuimen tulee määrätä, kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi asuinpaikaksi. Lastenvalvojat ry katsoo, että vuoroviikkoasumista koskevassa lastenvalvojan vahvistamassa sopimuksessa *sekä* tuomioistuimen päätöksessä tulisi aina olla merkintä siitä, kumpi koti ilmoitetaan lapsen viralliseksi kotipaikaksi. Vanhempien yksimielisyys oikeudenkäynnin yhteydessä ei vielä takaa sitä, että asiasta ollaan jatkossakin yhtä mieltä. Tästä seuraa helposti se, että riita siirtyy maistraatin ratkaistavaksi. Maistraatti ei kuitenkaan ole oikea paikka jatkaa vanhempien välistä riitaa.

Sopimusten vahvistaminen muiden henkilöiden osalta (7 §)

Lastenvalvojat pitävät erittäin ongelmallisena lakiehdotusta, jonka mukaisesti vanhemmat voisivat sopia lapsen huollosta, asumisesta tai tiedonsaantioikeudesta myös muun henkilön kanssa. Yleensä nämä ovat tilanteita, jotka vaativat huomattavasti tarkempaa selvittelyä kuin vanhempien välisiä sopimuksia tehtäessä. Huolena on myös, että kynnys hakea oheishuoltajuutta mataloituu liikaakin. Lastenvalvojien vahva kokemus on, että meillä on perheitä, joissa vanhemmat sinänsä ovat yksimielisiä jonkun muun henkilön määräämisestä lapsen huoltajaksi. Usein kuitenkin vanhemmat hakevat näitä ratkaisuja hyvinkin nopeasti muuttuvissa elämäntilanteissa, jolloin esim. oheishuoltajaksi haettavan henkilön pysyvyydestä lapsen elämässä ei ole mitään takeita. Lastenvalvojien työssä tulee eteen myös perheitä, joissa vanhemmat hakevat käräjäoikeudelta näitä päätöksiä ja esim. lastensuojelussa on perheen tilanteesta ja lapsen edusta aivan toisenlainen käsitys.

Jos sopimuskäytäntöön päädytään, tulee lain perusteluissa olla selkeät kriteerit oheishuoltajuuden ja lapsen asumisen määräämiseen muulle henkilölle. Tarvitaan esim. joku ohjeellinen aika, milloin tilanne voidaan katsoa lapsen kannalta riittävän vakiintuneeksi.

Lakiesityksen mukaan tuomioistuin voi uskoa lapsen huollon vanhemman tai vanhempien sijasta yhdelle tai useammalle henkilölle vain, jos tähän on lapsen kannalta erittäin painavia syitä. Vaatimusta erittäin painavista syistä ei kuitenkaan ole asetettu vanhempien sopimukselle em. tilanteessa. Kuitenkin toivomme, että myös sopimustilanteissa lakiin kirjattaisiin, että muun henkilön huoltajuudesta voidaan sopia vain, mikäli siihen on lapsen kannalta erittäin painavia syitä.

Hallituksen esityksessä vaikutusten osalta todetaan mm. seuraavaa: ''Vanhempien mahdollisuus tehdä sopimus oheishuollosta tai lapsen asumisesta taikka tietojensaantioikeuden antamisesta myös muun henkilön kuin vanhemman kanssa edellyttää lastenvalvojien työkäytäntöjen tarkistamista. Näissä erityisissä tilanteissa lastenvalvoja voi sopimuksen valmistelun yhteydessä soveltaa sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädettyä monialaisen yhteistyön säännöstä ja olla yhteydessä eri yhteistyötahoihin, erityisesti lastensuojeluun. Oheishuollosta sopiminen edellyttää lastenvalvojalta tapauskohtaista harkintaa, jota voidaan tukea koulutuksella ja ohjeistuksella. ''

Lastenvalvojilla ei kuitenkaan ole samassa määrin kuin esim. olosuhdeselvittäjillä oikeutta saada lasta tai vanhempia koskevaa tietoa eri viranomisilta ilman vanhempien antamaa suostumusta. Ja kuten aiemmasta lainauksesta ilmenee, riittävä asiaan perehtyminen asiaan ei onnistu yhdellä asiakastapaamisella kuten nyt pääsääntöisesti tehdään. Lain muutos tältä osin tuo siis mukanaan oleellisen lisäresurssien ja koulutuksen tarpeen.

Sopimuksen vahvistaminen (8§)

Lakiehdotuksen mukaan THL vahvistaa sopimuksissa käytettävien lomakkeiden kaavan. Yhtenäisiä lomakkeita tarvitaan, koska ne oleelliselta ohjaavat lastenvalvojan työtä ja varmistavat osaltaan työn laadun.

Lastenvalvojat ry pitää tärkeänä, että kaikki sopimukset laaditaan yhtenäisillä lomakkeilla ja näin varmistetaan, että sopimuksissa on mukana kaikki oleellinen tieto ja työtä tehdään mahdollisimman yhtenäisesti eri puolilla Suomea. Jos sopimukset tulee hyväksyä myös *kaavaa vastaavilla lomakkeilla*, se voi johtaa siihen, että vanhemmat yhä enenevissä määrin haluavat asioida kirjallisesti. Lastenvalvojan tehtävänä on olla selvillä niistä perusteista mihin sopimus perustuu sekä varmistua siitä, että sopimus on lapsen edun mukainen. Lisäksi uudessa laissa lastenvalvojan velvoite selvittää lapsen mielipide, joko vanhempien kertomana tai lapsen kanssa keskustellen, tulee velvoittavaksi. Tästä syystä on erittäin harvinaista, että sopimuksen vahvistaminen voisi olla mahdollista ilman vanhempien henkilökohtaista tapaamista.

Jos sopimuksia vahvistettaisiin ilman yhtenäistä sopimuspohjaa, toisi se myös tietojärjestelmien osalta haasteita. Olisiko kaikki tieto yhtenevää ja yksiselitteisesti kirjattavaa? Lisäksi tietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin erillisiltä sopimuksilta toisi turhaa lisätyötä lastenvalvojille. On myös huomattava, että suuri joukko lasten vanhemmista asuu eri paikkakunnilla ja joudumme

hoitamana ison osan asioita ns. virka-apuina. Jos näissä tilanteissa hyväksyttäisiin monenkirjavia sopimuspohjia, mutkistuisi työ näissä tilanteissa oleellisesti.

Lastenvalvojien asiakaskunta on nykyisin hyvin kansainvälistä ja lastenvalvojien toimivaltaan liittyvät kysymykset yleisiä. Lastenvalvojat ry:n tietoon on tullut, että kansainvälisissä tilanteissa lastenvalvojien toimivaltaisuutta on välillä arvioitu yksinomaan Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta koskevan lain säännösten mukaan. Tällöin on saatettu päätyä ristiriitaiseen tulkintaan suhteessa muuhun kansainvälistä toimintaa koskevan normistoon (esim. Bryssel II a -asetus ja Haagin lastensuojelusopimus), joita kuitenkin tulisi soveltaa ensisijaisesti. Toimivaltaisuuden arvioinnin selkeyttämiseksi Lastenvalvojat ry toivoisi lain 8 § tuotavan selkeästi esiin, että lain lapsenhuoltolain säännökset tulevat sovellettavaksi vain, jos toimivaltaisuus ei ratkea mikään muun kansainvälisen normiston perusteella ko. tilanteessa.

Lapsen kuuleminen (8§ ja 15§)

Lastenvalvojat ry pitää tärkeänä, että lapsen oikeutta ilmaista näkemyksensä häntä koskevissa asioissa vahvistetaan. On kuitenkin hyvä muistaa, että lapsen kanssa keskustelu ei ole tarkoituksenmukaista, jos molemmat vanhemmat eivät halua siihen sitoutua. Lastenvalvojia mietityttää mm. ne tilanteet, jossa vanhemmat haluaisivat yhteisymmärryksessä sopia asioista, mutta samalla ilmoittavat, etteivät ole keskustelleet tai eivät ole halukkaita keskustelemaan lapsen kanssa. Tarvitaan yhdenmukaisia käytäntöjä siihen, miten tällaisissa tilanteissa toimitaan.

Lakiehdotuksessa pyritään vahvistamaan lapsen oikeutta ilmaista oma näkemyksensä sekä silloin kun vanhemmat sopivat lapsen asioista että silloin kun asia on käräjäoikeuden ratkaistavana. Tämä tarkoittaa sitä, että lapsen mielipiteen selvittäminen sekä lapsen kuuleminen tuodaan nykyistä vahvemmin velvoittavaksi eri toimijoille. Lähtökohtana tämä periaate on hyvä, mutta samalla on huolehdittava siitä, että lasta ei rasiteta kohtuuttomasti prosessien eri vaiheissa. Lakiin tulisi saada velvoite huomioida mahdolliset aiemmissa prosesseissa toteutettu lapsen mielipiteen selvittäminen. Oikeusprosessin aikana tulisi aktiivisesti hyödyntää niitä tahoja, jotka ovat jo lasta kuulleet.

Lakiehdotuksessa on mainittu 12-vuoden ikäraja ja perusteluissa todetaan, että alle 12-vuotiasta voidaan kuulla, jos siitä ei arvioida aiheutuvan hänelle merkittävää haittaa. Sen sijaan todetaan, että yli 12–vuotiaalle ei voida lähtökohtaisesti katsoa aiheutuvan tästä haittaa. Perustelu tässä muodossa esitettynä on kyseenalainen. Riskinä tarkkojen ikärajojen asettamisessa lakiin on aina se, että niistä muodostuu käytännön työssä ehdoton raja. Kuulemisen tarkoituksenmukaisuutta tulisi enemminkin harkita tapauskohtaisesti, huomioiden lapsen kehitystaso ja tilanne, missä lapsi on.

Liitelait: Laki lapsen elatuksesta

Lain valmistelun yhteydessä on tullut vahvasti esille elatuslain uudistaminen tarve. Elatuslain kokonaisuudistaminen olisi tarpeen ja erityisesti siihen liittyvä Oikeusministeriön ohjeistus vuodelta 2007 lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi kaipaisi pikaisesti päivittämistä. Tämän hetken tilannetta kuvaa hyvin lain perusteluteksteissä todettu: ''Ohjeistuksessa ei ole nyt

ehdotettuja vuoroviikkoasumista koskevia säännöksiä, joten ohjeet eivät sovellu sellaisenaan vuoroviikkoasumiseen. ''

Nyt elatuslakia ehdotetaan muutettavaksi vain siltä osin, että vanhempi voidaan velvoittaa suorittamaan elatusapua, jos lapsi asuu vuoroviikoin vanhempiensa luona. Lastenvalvoja ry:llä on noussut monta kysymystä uuden pykälän käytännön toteutuksesta. Erityisesti lastenvalvojia mietityttää tuon pykälän soveltaminen suhteessa Kelan maksamaan elatustukeen. Elatusavun määräytyminen ei ole aina vain vanhempien välinen asia. Osalla vanhemmista on puutteellinen elatuskyky, jolloin oikeuden Kelan maksamaan elatustukeen määrittävät lastenvalvoja tai tuomioistuin. Tällä hetkellä tuen on voinut saada vain lähivanhempi. Miten toimitaan jatkossa esim. tilanteessa, jossa toisella, tai kenties molemmilla vanhemmilla, ei ole maksukykyä? Onko elatussopimuksen laatiminen mahdollista kumpaakin vanhempaa vastaa ja missä tilanteissa tarvitaan lapselle edunvalvoja sijaista? Lakimuutos tuo siis mukanaan tarpeen tarkastella elatustuen osalta voimassaolevia ohjeistuksia ja käytänteitä.

Myös muita sosiaalietuuksia koskeva lainsäädäntö (mm. lapsilisä, elatustuki, asumistuki ja toimeentulotuki) tulisi saattaa vastaamaan uutta huoltolakia.

Lain voimaantulon aikataulu

Lastenvalvojien työn onnistumisen kannalta on myös oleellista, että heillä on heti lain voimaantulleessa käytössään lain edellyttämät lomakepohjat ja toimivat tietojärjestelmät niiden käyttöön. Lomakkeisiin olisi hyvä saada myös riittävässä määrin mukaan informaatiota lain keskeisistä periaatteista ja esim. tietoa vanhempien ilmoitusvelvollisuudesta muuton yhteydessä. Toivomme, että lomakeuudistusten toteutuksessa olisi mukana käytännön lastenvalvojatyötä tekeviä henkilöitä.

Tällä hetkellä lapsia koskevia sopimuksia vahvistetaan sosiaalitoimessa ja päätöksiä tehdään tuomioistuimissa. Lasten tapaamisoikeuteen liittyen tehdään yhä enenevissä määrin määräaikaisia sopimuksia. Tällä hetkellä ei ole käytössä mitään yhteistä järjestelmää, mistä selviäisi kaikki lasta koskevat päätökset ja niihin osalliset henkilöt. Nyt osa tiedoista on maistraatin kautta saatavissa, osa on vain sopimuspapereissa tai oikeudenpäätöksissä.

On myös hyvä pohtia eri tietojärjestelmien yhteensopivuutta, esim. miten huoltajuustiedot ja tiedot muun läheisen henkilön tapaamisoikeudesta näkyvät eri viranomaisten tiedoissa. Tämä tieto tulee olla luotettavaa ja käytettävissä sopimuksia tai oikeuden päätöksiä muutettaessa. Lisäksi sekä lastenvalvojien että käräjäoikeuden työkäytänteitä tulee muuttaa siten, että heillä on velvoite selvittää voimassaolevat päätökset.

Laki on esitetty tulevan voimaan hyvinkin nopealla aikataululla. Lastenvalvojat ry tuo esille huolensa siitä, onko työntekijöiden koulutukseen ja tietojärjestelmien rakentamiseen varattu riittävän pitkä aika. Oleellista on myös se, minkälainen mahdollinen siirtymäaika työssä mahdollistetaan.

Järvenpää 8.10.2018

Lastenvalvojat ry:n puolesta

Raili Tähtinen