LASTENSUOJELUN KESKUSLIITTO

[Eduskunnan lakivaliokunta]
[HE 88/2018 vp]

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys uudistetuksi lapsenhuoltolaiksi sisältää useita tervetulleita uudistuksia voimassa olevaan lapsenhuoltolakiin. Keskusliiton näkemyksen mukaan esitys vahvistaa yleisesti ottaen lapsen oikeuksia ja asemaa perheympäristössä sekä ottaa aiempaa paremmin huomioon erilaiset perhetilanteet.

Keskusliitto nostaa nyt annettavassa lausunnossa esille ne keskeisimmät huomiot, joihin se toivoo lakivaliokunnan kiinnittävän vielä erityistä huomiota asian jatkovalmistelussa. Tarkemmin keskusliiton esittämistä kannoista koskien uudistettavaa lapsenhuoltolakia sekä niiden perusteista voi lukea lapsenhuoltolain uudistamistyöryhmän muistiosta annetusta lausunnosta oikeusministeriölle (30.11.2017): https://www.lskl.fi/kannanotot-ja-lausunnot/esitys-uudeksi-lapsenhuoltolaiksi-vahvistaa-lapsen-oikeuksia-ja-asemaa-perheymparistossa/.

Lastensuojelun Keskusliiton keskeiset huomiot ja ehdotukset

- Keskusliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että ministeriöt valmistelevat viipymättä yhteistyössä muutosehdotukset voimassa olevaan etuuksia ja palveluita koskevaan lainsäädäntöön ja ohjeistukseen, jotta lapsen vuoroasuminen voidaan huomioida joustavasti myös palveluita ja etuuksia määritettäessä. Nykyiset elatusapuohjeet tulee uudistaa siten, että niissä huomioidaan myös vuoroasumisjärjestelyt.
- Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että esityksessä on vahvistettu lapsen oikeutta ylläpitää yhteyttä hänelle läheisiin ihmisiin. Lainsoveltajan harkintaa ohjaamaan LSKL esittää hallituksen esitykseen kuitenkin täsmennystä siitä, että mahdollisuutta lapsen ja tälle erityisen läheisen henkilön välisen tapaamisoikeuden vahvistamiseen tulisi käyttää vain silloin kun tapaamisten vahvistaminen harkitaan yksittäistilanteessa olevan tarpeen ja perusteltua lapsen edun kannalta. Keskusliitto myös painottaa erilaisten läheissuhteiden erityispiirteiden huomioon ottamista harkittaessa tapaamisoikeuden vahvistamista lapsen ja erityisen läheisen henkilön välillä.
- Koska tapaamisoikeuden vahvistamisessa lapsen ja erityisen läheisen henkilön välillä on kyse poikkeuksellisesta ja lapsen elämään merkittävästi vaikuttavasta asiasta, LSKL esittää, että

viranomainen lähtökohtaisesti kuulisi lasta henkilökohtaisesti harkitessaan tällaisen tapaamisoikeuden vahvistamista. Poikkeaminen lapsen kuulemisesta tulisi näin erikseen perustella.

- Siitä huolimatta, että hallituksen esityksessä on useassa kohdassa täsmennetty velvollisuutta lapsen osallisuuden järjestämisestä, LSKL:n näkemyksen mukaan olisi syytä laatia myös valtakunnalliset menettelyohjeet lapsen kuulemisen järjestämisestä. Keskusliitto nostaa erityisesti esille lapsen näkemysten selvittämisen osana olosuhdeselvityksen laatimista, sillä osallisuuden huomioimisessa on tältä osin havaittu ongelmia.
- Keskusliitto painottaa, että lapsen kuulemisen ja keskustelun suorittavan henkilön (sosiaaliviranomainen/tuomari) tulee olla aina lapsen kuulemiseen erotilanteissa koulutettu ja perehtynyt. Tämän varmistamiseksi keskusliitto ehdottaa, että asiasta otetaan nimenomainen maininta pykälätekstiin tai perusteluihin.

Palveluita ja etuuksia koskeva lainsäädäntö tulee uudistaa vuoroasumistilanteita silmällä pitäen

Kuten Lastensuojelun Keskusliitto on todennut jo lausunnossaan (30.11.2017) työryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudistetuksi lapsenhuoltolaiksi, kannattaa keskusliitto sitä, että lain tasolla tehdään näkyväksi vuoroasumisjärjestely, jota toteutetaan jo nyt tapaamisoikeutta koskevia säännöksiä soveltaen. Näkemyksemme mukaan esitykseen sisältyvät täsmennykset koskien asumisratkaisun perusteita (10.3 §) on muotoiltu siten, että ne mahdollistavat joustavasti lasten yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Vuoroasuminen voi monissa tilanteissa olla lapsen kannalta hyvä asia, mutta se ei ole siltikään kaikille perheille ja eri-ikäisille lapsille yleispätevä ratkaisu. Vuoroasumisesta päätettäessä on otettava huomioon lapsen ikä ja kehitystaso ja huomioitava, että kaikki lapset eivät kehity ikätasonsa mukaisesti. Lapsen tarve turvallisuuden takaavaan ennakoitavuuteen ja toistuvuuteen tulee myös ottaa huomioon. Lisäksi vuoroasumisesta keskusteltaessa ja päätettäessä tulee erityisesti huomioida haasteelliset, mahdollista perheväkivaltaa koskevat tilanteet Istanbulin sopimuksen mukaisesti.

Aivan kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, on lapsen virallisen asuinpaikan määräytyminen perheille merkityksellinen asia, sillä palvelut ja etuudet suoritetaan sen mukaan, kumman vanhemman luona lapsen väestötietojärjestelmän mukainen asuinpaikka on vanhempien asuessa eri osoitteissa. Tällä hetkellä vuoroasumista ei kuitenkaan ole huomioitu kattavasti palveluita ja etuuksia koskevassa lainsäädännössä, eikä oikeusministeriön laatimissa elatusapuohjeissa[1].

Lastensuojelun Keskusliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että ministeriöt valmistelevat viipymättä yhteistyössä muutosehdotukset voimassa olevaan lainsäädäntöön ja ohjeistukseen siltä osin, kun niissä ei huomioida lapsen vuoroasumista. Vanhemmilla tulisi olla mahdollisuus sopia joustavasti palveluiden ja etuuksien käytöstä lapsen asuessa vuorotellen kummankin vanhemman luona. Lapsen edun turvaamiseksi myös konfliktitilanteiden varalle tulee olla selkeät toimintatavat. Palveluita ja etuuksia koskevan erityislainsäädännön ohella olisi syytä selvittää myös kotikuntalain sekä elatusapuohjeiden muutostarpeita suhteessa vuoroasumiseen. Lastensuojelun Keskusliiton, Mannerheimin Lastensuojeluliiton, Väestöliitto ry:n sekä Suomen Vanhempain liiton huomioista vuoroasumisen vaikutuksista voi lukea tarkemmin järjestöjen yhteislausunnosta (8.2.2018): https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Lasten-vuoroasuminen.pdf.

[1] Ks. STM:n asettaman lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18/2018: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3929-5.

Tapaamisoikeutta lapsen ja tälle erityisen läheisen henkilön välillä tulisi käyttää harkiten

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että lapsella on mahdollisuus ylläpitää yhteyttä kaikkiin hänelle läheisiin ihmisiin. Joissain tilanteissa voi lapsen ja ns. sosiaalisen vanhemman, kuten entisen sijaisvanhemman, isovanhemman tai vanhemman ex-puolison välille muodostua erityisen vahva kiintymyssuhde, jota voi joissain erityistilanteissa olla tarpeen suojata myös vahvistamalla tapaamisoikeus lapsen ja tällaisen henkilön välille.

LSKL painottaa samalla, että kyse on ennen kaikkea lapsen oikeudesta läheissuhteisiin; niin kiintymyssuhdetta koskevan arvioinnin kuin mahdollisen tapaamisoikeuden vahvistamista koskevan arvioinnin tulee lähteä aina lapsen edun näkökulmasta.

LSKL kiinnittää huomiota siihen, että vaikka erityisen läheistä henkilöä koskevan määritelmän suppeutta on korostettu, ei lainsoveltajan harkintaa ohjata esityksessä erikseen sen osalta, miten lapsen edun toteutumista tulee arvioida harkittaessa tapaamisoikeuden vahvistamista lapsen ja muun kuin vanhemman välille.

Parhaimmillaan tapaamisoikeuden avulla tuetaan lapsen suhteen säilymistä tälle tärkeään henkilöön, jonka luona lapsi ei syystä tai toisesta enää asu. Uhkana on kuitenkin samanaikaisesti, että riidat lapsen ympärillä lisääntyvät ja monimutkaistuvat. LSKL myös huomauttaa, että vaikka aikuiset lapsen ympärillä olisivat sinänsä yksimielisiä lapsen elämän järjestämisestä, merkitsee tapaamisoikeuden vahvistaminen lapsen elämän entistä tarkempaa aikatauluttamista.

Lainsoveltajan harkintaa ohjaamaan LSKL esittääkin hallituksen esitykseen täsmennystä siitä, että mahdollisuutta tapaamisoikeuden vahvistamiseen tulisi käyttää ainoastaan silloin kun tapaamisten vahvistaminen harkitaan yksittäistilanteessa olevan tarpeen ja perusteltua lapsen edun kannalta.

Tässä lapsen näkemyksellä on keskeinen merkitys. Koska kyse on poikkeuksellisesta ja lapsen elämään merkittävästi vaikuttavasta asiasta, tulisi harkittaessa tapaamisoikeuden vahvistamista lapsen ja muun kuin vanhemman välille, lähtökohtana olla, että viranomainen kuulee lasta. Poikkeaminen lapsen kuulemisesta tulisi näin erikseen perustella.

LSKL tuo erikseen vielä esille, että lapsen oikeutta tavata muuta henkilöä kuin vanhempaansa koskevan lainkohdan soveltamispiiriin kuuluu varsin eri tyyppisiä tilanteita. Tältä osin LSKL haluaa nostaa erityisesti esille lapsen ja sijaisvanhemman välisen suhteen, joka eroaa merkittävästi esimerkiksi lapsen ja isovanhemman tai vanhemman ex-puolison välisestä suhteesta. Lapsen ja sijaisvanhemman välisen suhteen syntymisen perusteena on aina lastensuojelulakiin perustuva viranomaispäätös samoin kuin huostassapidon lopettamisen.

Kuten lapsiasiavaltuutettukin on tuonut omassa lausunnossaan esille, voi suhteen ylläpito sijaisvanhempaan perheenyhdistämisen jälkeen tukea lapsen kasvua ja kehitystä erinomaisella tavalla ja se voi toimia myös vanhemmille erityisenä tukena. Toisaalta suhteen ylläpito voi olla myös hyvin ongelmallista, jos vanhemmat ja sijaisvanhemmat ovat erimielisiä lapsen asioista tai sijaishoitoon aikanaan on liittynyt paljon ongelmia. LSKL painottaakin erityispiirteiden huomioon ottamista harkittaessa tapaamisoikeuden vahvistamista lapsen ja erityisen läheisen henkilön välillä.

Ammattilaisten osaamista lapsen kuulemisesta tulee vahvistaa

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tarpeellisena erityisesti lapsen huoltolain uudistuksen tavoitetta vahvistaa lapsen osallisuutta häntä koskevien asioiden käsittelyssä. YK:n lapsen oikeuksien sopimus korostaa erityisesti lapsen oikeutta tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Koska

lapsen etua ei voida katsoa voitavan täyspanoisesti selvittää, jollei lapsen mielipidettä ole kuultu, tukee osallisuuden vahvistaminen osaltaan myös lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen toteutumista.

Lapsen kertomuksen merkityksen ja siihen mahdollisen ulkopuolisen vaikuttamisen arviointi edellyttää erityistä osaamista, mikä tulisi huomioida lain toimeenpanossa. LSKL painottaakin, että lapsen kuulemisen suorittavan henkilön (tuomari / sosiaalihuollon viranomainen) tulee olla aina lapsen kuulemiseen erotilanteissa koulutettu ja perehtynyt. Tämän varmistamiseksi ja kuulemisen lapsiystävällisyyden takaamiseksi LSKL ehdottaa, että asiasta otetaan nimenomainen maininta pykälätekstiin tai perusteluihin.

Lapsen kuuleminen osana olosuhdeselvitystä

Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa sitä, että lapsen kuulemisesta osana olosuhdeselvitystä säädetään aiempaa yksityiskohtaisemmin. Voimassa olevien lapsenhuoltolain säännösten on katsottu tarjoavan selvityksentekijälle melko ylimalkaisen ohjeistuksen lapsen mielipiteen selvittämisen toteuttamiselle. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelytapa vaatii kuitenkin lainsoveltajalta, tässä tapauksessa usein yksittäiseltä sosiaalityöntekijältä, varsin hyvää lainlukutaitoa: lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta säädetään useammassa kuin yhdessä pykälässä, minkä lisäksi keskeistä ohjeistusta löytyy esitysluonnoksen erityis- ja yleisperusteluista.

Olosuhdeselvitysten laatimiseksi ei ole tällä hetkellä tarjolla valtakunnallista, ajantasaista ja perusteellista ohjeistusta, eikä koulutusta siihen vaadittavaan erityisosaamiseen, erityisesti lapsen kuulemiseen. Tämän vuoksi esimerkiksi selvitysten muoto vaihtelee huomattavasti eri paikkakuntien välillä. Lapsen osallisuuden osalta olosuhdeselvityksissä on myös havaittu selviä puutteita[2].

LSKL:n näkemyksen mukaan lapsen kuulemisesta olosuhdeselvitystä tehtäessä olisikin syytä laatia valtakunnalliset menettelyohjeet, ja selvityksen laatijoille järjestää vaadittavaa lisäkoulutusta olosuhdeselvityksen laatimisesta. LSKL myös esittää, että lakitekstiin sisällytettäisiin selvityksentekijälle velvollisuus kirjata lapsen mielipiteen ja näkemyksen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö olosuhdeselvitykseen[3].

Lapsen henkilökohtainen kuuleminen tuomioistuimessa

Kuulemisen lapsiystävällisyyden takaamisen kannalta LSKL pitää tärkeänä, että tuomioistuimessa kuulemisen tavasta säädetään aiempaa yksityiskohtaisemmin. Keskusliitto pitääkin tärkeänä hallituksen esitykseen sisältyviä lisäyksiä lapsen kuulemisen tavasta ja vaihtoehtoisista paikoista sekä tuomioistuimen mahdollisuudesta käyttää asiantuntija-avustajaa apuna lapsen kuulemisessa. Asiantuntija-avustajien tosiasiallisen saatavuuden turvaamiseksi on huolehdittava siitä, että tuomioistuinten käytössä on riittävä määrä asiantuntija-avustajia.

---

[2] Maija Auvinen havaitsi sosiaalitoimen selvitystyötä käsittelevää väitöskirjaansa varten tarkastelemissaan selvityksissä mm., että tiedot lapsen kuulemisesta olivat monissa tapaukissa niin ylimalkaisia, ettei ulkopuolinen olisi voinut vakuuttua kuulemismenettelyssä noudatetuista periaatteista (Auvinen, Maija 2006: Huoltoriidat tuomioistuimissa: sosiaalitoimi selvittäjänä, sovittelijana, asiantuntijana). Samantyyppisiin ongelmiin törmäsi myös Hannele Tolonen omassa lähdeaineistossaan. Aineistossa tyypillisessä selvityksessä ei mainittu, mitä lapselta oli tarkkaan ottaen kysytty, minkä lisäksi suorat lainaukset lapsen puheesta olivat vähäisiä (Tolonen, Hannele 2015: Lapsi, perhe ja tuomioistuin. Lapsen prosessuaalinen asema huolto- ja huostaanotto-oikeudenkäynneissä). Auvisen ja Tolosen tutkimusaineistot antoivat myös viitteitä siitä, että lapsen näkemysten selvittäminen on sivuutettu alle kouluikäisten lasten kohdalla.

[3] Vrt. LsL 20 §, jonka mukaan lapsen mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin.

Hallituksen esitykseen sisältyvän, tuomioistuimessa kuulemista koskevan 12 vuoden erityisen ikärajan osalta keskusliitto toistaa huolensa siitä, että tällaisissa biologiseen ikään perustuvissa ikärajoissa on uhkana, että ne muodostuvat käytännön toiminnassa ehdottomiksi ikärajoiksi, jolloin aito yksilöllinen pohdinta siitä, tulisiko lasta kuulla tuomioistuimessa vai ei, jää vähäiselle.

Lapsen näkemyksen ja mielipiteen selvittäminen riidattomissa asioissa

LSKL pitää tärkeänä, että lapsella olisi halutessaan mahdollisuus esittää näkemyksensä suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle myös vanhempien ollessa yksimielisiä tämän huollosta ja/tai tapaamisoikeudesta. Lähtökohtaisesti lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artikla mahdollistaa lapsen kuulemisen sekä välillisesti että suoraan. Lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin 12 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan todennut että, lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi suoraan kaikissa menettelyissä aina, kun se on mahdollista. Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että tämän periaatteen tulisi ilmetä lain perusteluista vielä vahvemmin myös niiden tilanteiden osalta, joissa vanhemmat sopivat lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja viranomaisella on lähtökohtaisesti ``vain`` velvollisuus varmistua siitä, että vanhemmat ovat selvittäneet lapsen mielipiteen. Viranomaisen tulisikin tiedustella vanhemmilta muun ohella, haluaako lapsi henkilökohtaisesti keskustella sopimuksen vahvistavan viranomaisen kanssa.

Lainsäädännöllisten toimien kehittämisen lisäksi tulee huolehtia lain toimeenpanon kannalta keskeisistä toiminnoista

Lastensuojelun Keskusliitto painottaa lopuksi, että lapsen edun tosiasiallinen toteutuminen edellyttää lainsäädännöllisten toimien kehittämisen lisäksi viranomaisten koulutustarpeen tunnustamista sekä riittävää resursointia viranomaisten toimintaan. Esille jo tuotujen lapsen kuulemista koskevan osaamisen vahvistamisen sekä asiantuntija-avustajien riittävyyden takaamisen lisäksi Keskusliitto painottaa toimivien eropalveluiden merkitystä perheen tarvitseman tuen osalta. Vanhemmilla tulee olla tarvittaessa mahdollisuus saada tukea eron jälkeisen vanhemmuuden järjestämisessä.

Toistaiseksi eroauttamisen palveluiden tarjonta, laajuus ja järjestämistapa ovat vaihdelleet eri puolilla maata. Joillakin paikkakunnilla eroauttamisen palvelutarjonta on laajaa, kun taas toisaalla näiden palveluiden tarjonta on rajoittanut lakisääteisiin palveluihin. Nopean avun toimipisteitä ja kriisipalvelua on saatavilla vain vähän. Lisäksi alueen sisälläkin palvelut voivat olla hajallaan. Lisäksi eroperheet eivät ole usein tietoisia saatavilla olevista palveluista ja niiden työtavoista.[4]

Lastensuojelun Keskusliitto myös huomauttaa, että esitykseen sisältyvät uudistukset merkitsevät lastenvalvojan tehtäväkentän selkää laajentumista, mikä tulee huomioida lain toimeenpanossa. Perheoikeudellisissa asioissa keskeisessä asemassa on myös tuomioistuinten ja sosiaaliviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuus, jota tulee vahvistaa valtiojohtoisesti.

[4] Erotilanteen palveluilla kohti sovinnollisuutta. Suunnitelma kansallisen ja maakunnallisen toimeenpanon tueksi. Projektisuunnitelma (LAPE).