



Lakivaliokunnalle

Asia: HE 132/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Ensi ja turvakotien liitto (ETKL) on vuonna 1945 perustettu valtakunnallinen lapsi- ja perhejärjestö, joka auttaa vaikeissa ja turvattomissa oloissa eläviä lapsia ja perheitä sekä tekee perheväkivaltaa ehkäisevää työtä. Vuonna 2020 lähes 24 000 henkilöä sai apua 30 jäsenyhdistyksestämme eri puolilla Suomea. Liiton strategian 2020–2023 teema on ”Jokainen on turvassa”. ETKL kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Otamme pyydytyssä kirjallisessa lausunnossamme kantaa erityisesti riitaisiin vanhemmuuden selvittelytilanteisiin ja esitämme arvioita näiden vaarallisten ero- ja selvitystilanteiden esiintyvyyteen liittyen. Lausunnossamme arvioimme myös sitä, mihin asioihin olisi hyvä kiinnittää huomiota, kun vanhemmuutta selvitetään tilanteissa, joissa osapuolten välillä on korkea konflikti tai korkea väkivallan tai vainon riski, niiden uhkaa tai turvakielto. Näissä tilanteissa huomio on kiinnitettävä ensisijaisesti lapsen asemaan, oikeuksiin ja turvallisuuteen sekä väkivaltaa kokeneen vanhemman turvallisuuden varmistamiseen.

1. Yleistä hallituksen esityksestä

Ensi- ja turvakotien liitto pitää hyvänä sitä, että erillisistä laeista siirrytään yhteiseen vanhemmuuslakiin, joka kokoaa vanhemmuuden määräytymistä koskevat säännökset yhteen. Yhtenäiset säännökset edistävät lasten oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti perhemuodosta riippumatta sekä helpottavat perheiden asiointia ja eri tahojen lain soveltamista. Hallituksen esitys vanhemmuuslaiksi on myös tärkeä sukupuolineutraaliin sääntelyyn siirtymisen tavoitteen kannalta.

2. Lapsen mielipiteen selvittäminen merkittävä parannus ja lisäksi turvattava lapsen oikeus tukeen

Esitykseen lisätty säännös alle 15-vuotiaan alaikäisen lapsen mielipiteen selvittämisestä vanhemmuutta koskevia ratkaisuja tehtäessä ja arvioitaessa lapsen etua on ETKL:n näkemyksen mukaan erittäin hyvä ja tärkeä parannus. Ehdotuksella on oikeustilaa selkeyttävä vaikutus ja sillä turvataan lapsen oikeutta tulla kuulluksi itseään koskevassa asiassa. Vanhemmuutta koskevilla ratkaisuilla on suuri merkitys lapsen elämälle ja hyvinvoinnille. Hallituksen esityksessä oleva parannus korostaa myönteisellä tavalla myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettua lapsen osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia vanhemmuusasiassa.

Pykälässä 63 on säännökset lapsen mielipiteen selvittämisestä, lapsen kuulemisesta tuomioistuimessa sekä lapsen itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta. Määritettäessä lapsen etua on myös alle 15-vuotiaan alaikäisen toiveet ja mielipiteet otettava huomioon. Ensi- ja turvakotien liitto pitää erittäin tärkeänä, että 15 vuotta täyttäneellä lapsella on oikeus käyttää itsenäistä puhevaltaa mahdollisten edustajien ohella, tämä

vahvistaa lapsen osallisuutta. Epäselväksi kuitenkin jää, onko lapsella oikeus omaan julkiseen oikeusapuun näissä tilanteissa.

Kaikessa selvitystyössä on turvattava lapsen etu ja hänen oikeutensa tulla kuulluksi. Sen lisäksi lapselle on turvattava mahdollisuus yksilölliseen tukeen ero- ja huoltoriitojen selvitystyön aikana. Lapsi tarvitsee hänelle nimetyn oman, pitkäaikaisen työntekijän, ei pikaisesti tehtyjä arvioita eri tahoilta. Lapselle on mahdollistettava omien näkemystensä ilmaiseminen turvallisesti ja annettava riittävästi tukea, niin että hänen osallisuus- ja suojeluoikeutensa toteutuvat. Lapselle on tarjottava hänen tarpeisiinsa vastaavaa apua vanhempien (huolto)riidasta huolimatta.

Toimintamallien kehittäminen lapsilähtöisemmiksi edistää lasten kuulluksi tuleamista ja osallisuutta. Työskentely ei saa olla puolueetonta, vaan työskentelyn lähtökohtana on oltava lapsen puolelle asettuminen. Eri viranomaisten, mm. lastensuojelun sosiaalityöntekijän, roolia prosessinjohtajana tulee selkiyttää korkean konfliktin ja korkean riskin erotilanteissa lapsen edun turvaamiseksi. Lapsen ja vanhempien suhdetta on tuettava lapsen turvallisuuden huomioivalla tavalla prosessin aikana.

3. Vaarallisten ero- ja selvitystilanteiden esiintyvyys

Vaarallisten ero- ja selvitystilanteiden esiintyvyydestä ei ole saatavilla tarkkaa tilastotietoa. Kansainvälisten tutkimusten mukaan noin 10 % eroista on konfliktoituneita. Maija Auvisen huoltoriitoja käsittelevä väitöstutkimus (2006) tukee tätä arviota. Auvinen (2006, 254–259) on jakanut oikeudessa käsiteltävät huoltoriidat tasapeliriitoihin (50 %), psykososiaalisiin riitoihin (41 %) ja patologistiin riitoihin (9 %). Tasapeliriidoissa vanhempien huoltajuuskyky on tasavertainen. Psykososiaalisissa riidoissa toisella vanhemmalla tai kummallakin on psykososiaalisia ongelmia, kuten mielenterveyden häiriöitä tai päihteiden käyttöä, joiden vuoksi huoltajuuskyky on alentunut. Patologisissa riidoissa (high conflict -riidat) vanhempien riita on pitkäaikainen ja syvä. Psykososiaaliset ja patologiset huoltoriidat voivat sisältää myös toisen vanhemman väkivaltaisen käytöksen, joka on johtanut eroon, ja usein väkivalta jatkuu eron jälkeen.

Vuonna 2019 noin 16 000 lasta koki vanhempiensa avioliiton päättymisen (Suomen virallinen tilasto 2019). Kun mukaan lasketaan avoliittojen päättyminen, on vanhempien erojen arvioitu koskevan vuosittain noin 30 000:a lasta. Vaikka iso osa vanhemmista eroaa sovinnollisesti, vuositasolla noin 4–5 prosenttia kaikista huolto- ja tapaamisoikeutta koskevista asioista käsitellään oikeudessa riitaisina ja vaikeina asioina (Litmala 2002, 18). Yleisissä alioikeuksissa käsiteltyjen huoltoriitojen kokonaismääräksi arvioidaan noin 1 800–2 000 tapausta vuodessa. Käräjäoikeuksissa käsitellyistä huoltoriidoista neljäsosa (25 %) on huoltoriitakierteitä, kun taas hovioikeuksissa näiden tapausten osuus on 34 prosenttia. (Valkama & Lasola 2008, 55.) Huoltoriitojen määrä antaa viitteitä parisuhteiden riitaisan päättymisen yleisyydestä, vaikka lapsen huoltoon ja tapaamiseen liittyvät oikeudelliset prosessit ovat vain yksi osa vanhempien konfliktoitunutta erotilannetta.

4. Väkivallan ja vainon huomioiminen selvitystyöskentelyssä

Selvitystyöskentelyssä vanhemmat on syytä tavata erikseen aina, kun epäillään tai on tieto parisuhteen aikaisesta väkivallasta jossain muodossa (fyysinen, seksuaalinen, taloudellinen, kunniaväkivalta, myös henkinen väkivalta, kuten uhkailu ja painostus). Neuvottelutilanne tarjoaa areenan väkivalta- ja vainokäyttäytymisen uusiutumiselle, siksi vanhemmat tulisi tavata erikseen. Väkivalta voi tulla esille monella tavalla vanhemman kertomana, turvakotijaksoina, lähestymiskiellohakemuksina, mutta siitä pitäisi aina myös selvittelyn aikana kysyä suoraan ja systemaattisesti. Jos äiti on ollut turvakodissa odotusaikana/lasten kanssa, väkivallan uusiutumisriski on suuri. Lähtökohtaisesti em. kaltaisissa tilanteissa vanhemmat tulee tavata erikseen niin monta kertaa, että saadaan varmasti osapuolten aito mielipide ja näkemys sekä kokemukset turvallisuudesta esille sekä mahdolliset turvaamistarpeet.

Työntekijän tehtävä on arvioida yhteisten ja erillisten tapaamisten tarve ja perusteet tapauskohtaisesti ja ennen kaikkea, onko yhteistapaaminen riittävän turvallinen. Väkivaltaa, pelkoa ja uhkaa sisältävät tilanteet voivat jopa toisintaa väkivalta- ja valta-asetelmaa. Siten yhteisellä tapaamisella voi olla negatiiviset, erittäin vahingolliset seuraukset lapsen ja toisen vanhemman tilanteelle, hyvinvoinnille ja myös turvallisuudelle sen jälkeen. Tärkeää on jokaisen tilanteen tapauskohtainen ja yksilöllinen arviointi ja sen tunnistaminen, millaisia riskejä yhteistapaamisiin voi sisältyä väkivaltaa, vainoa tai pakottavaa kontrollia sisältävissä tilanteissa. On myös tärkeä tunnistaa, että väkivallan tekijän kohtaaminen vanhemmuusselvittelyssä voi vaikuttaa väkivaltaa kokeneen hyvinvointiin sekä menneiden tapahtumien ja kokemusten uudelleen aktivoitumiseen.

Vastaavasti on toimittava lapsen tapaamisessa. Jos selvitystyön aikana nousee esiin uusi väite tai epäily toiseen vanhempaan tai lapseen kohdistuneesta väkivallasta, tulee vanhempi ohjata tekemään rikosilmoitus poliisille. Lapsen kohdistuvan väkivaltaepäilyn kohdalla viranomaisen velvollisuus on tehdä rikosilmoitus ja lastensuojeluilmoitus. Jos vanhemmat tavataan yhdessä, tulee ennen neuvottelua varmistaa väkivallan uhrin/kokijan kokemukset riittävästä turvallisuudesta osallistua yhteiseen neuvotteluun. Väkivaltaa kokeneelle tulee myös tarjota mahdollisuus ottaa tukihenkilö mukaan neuvotteluun.

5. Turvakielto tai tieto lähisuhdeväkivallasta huomioitava läpi selvitystyöskentelyn

Turvakielto tai tieto lähisuhdeväkivallasta huomioitava läpi selvitystyöskentelyn, jotta työntekijä ei selvitystä tehdessään kirjaisi selvitykseen mitään, mikä paljastaisi toisen vanhemman tai lapsen osoitteen tai kotikunnan, tai paljastaisi niitä epähuomiossa keskusteluissa toisen vanhemman kanssa. Vanhemman turvakielto on tärkeä huomioida myös tietopyynnöissä muille viranomaisille, ettei niiden kautta tule selvityksen liitteeksi vanhemman osoitetietoja. Saaduista lausunnoista ja tiedoista on välttämätöntä tarkistaa, ettei niihin ole kirjattu yhteystietoja näkyville. Saatujen lausuntojen osalta syytä myös huomioida, voiko niitä laittaa liitteeksi sellaisenaan; lausunto esimerkiksi lapsen koulusta tai päiväkodista voi paljastaa lapsen kotikunnan ja vaarantaa siten lapsen ja toisen vanhemman turvallisuutta.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi työntekijän on syytä arvioida turvakiellon merkitys lapsen kokonaistilanteen arvioinnissa ja vanhemmuuden selvittämisessä; miksi turvakielto on hankittu, mitä seikkoja on taustalla, millaisia riski- ja uhkatekijöitä vanhemmuuden selvittämiseen liittyy lapsen näkökulmasta. Näiden perusteella arvioidaan, miten esimerkiksi huoltajuus tai lapsen tapaamisoikeus toteutuisi lapsen edun mukaisesti. Valvotuilla vaihdoilla tai tapaamisilla minimoidaan turvakiellon kohteen seuraamisen ja sitä kautta osoitteen selvittämisen mahdollisuutta.

6. Moniammatillinen, systemaattinen riskien arviointi tulee ottaa osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten, tuomioistuinten ja poliisin työskentelyä.

Ammattilaisten kykyä arvioida riskejä ja tunnistaa korkean konfliktin ja riskin erotilanteet tulee vahvistaa, jotta lapsen oikeudet toteutuvat lain edellyttämällä tavalla. Riskinarviointi tulee tehdä moniammatillisesti ja lapsen näkökulmasta, ja siinä on huomioitava lapsen ja vanhemman turvallisuus. Tunnistettujen riskien pohjalta muodostuu yhteinen tilannekuva, joka parhaimmillaan ehkäisee ammattilaisten asettumista jonkun osapuolen kannalle ja selkiyttää ammattilaisten vastuuta. Tilannekuvan perusteella rakennetaan työsuunnitelma ja turvasuunnitelma riskien minimoimiseksi. Moniammatillinen riskinarviointi voi ehkäistä konfliktien tai väkivallan pitkittymistä ja jopa lapsi- ja perhesurmia.

7. Vanhemmat tulee ohjata vanhemmuustyöskentelyyn ennen huoltoriitaoikeudenkäyntiä.

Vanhemmuutta on tärkeää tukea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Vanhemmille tulee eron aikana tarjota aktiivisesti mahdollisuutta vanhemmuustyöskentelyyn. Väkivallan ja vainon tilanteissa ei pyritä lisäämään vanhempien yhteistyötä tai yhteydenpitoa, vaan varmistetaan lapsille ja väkivaltaa kokeneelle vanhemmalle turvallinen ja ennakoitava elämä.

Jos perheessä on ollut väkivaltaa tai vainoa, väkivallan tekijää on ohjattava väkivallattomaan vanhemmuuteen. Väkivaltaa kokeneelle tulee laatia turvasuunnitelma ja varmistaa riittävä tuki väkivaltakokemuksista selviytymiseen, ja hänelle on annettava tukea myös vanhemmuuteen ja lapsen suojaamiseen. Työskentely on pitkäkestoista, ja työskentelyn tavoitteena on tilanteen muuttuminen lasten kannalta turvallisempaan suuntaan.

8. Huoltoriidan viivytyksetön käsittely tuomioistuimessa tulee varmistaa sekä kehittää tuomioistuinten toimintaa ja yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa.

Pykälässä 65 säädetään vanhemmuuden selvittämistä, vahvistamista ja kumoamista koskevien asioiden käsittelemisestä kiireellisinä. Lapsen etu edellyttää, että hänen sukuasemaansa koskevat asiat saadaan selvitetyn mahdollisimman joutuisasti. Säännös soveltuu kaikkiin vanhemmuuden selvittämistä, vahvistamista tai kumoamista käsitteleviin viranomaisiin. Säännöksessä ei ole erikseen eritelty niitä viranomaisia, joissa asiaa käsitellään, joten se soveltuu kaikkiin vanhemmuuden selvittämistä, vahvistamista tai kumoamista käsitteleviin viranomaisiin.

Kyseisessä pykälässä ETKL:n näkemyksen mukaan jää kuitenkin epäselväksi se, kuka voi laittaa asian vireille/tehdä hakemuksen vanhemmuuden selvittämiseksi. Tehtävää ei ole säädetty erityisesti kenellekään viranomaiselle ja siksi herää kysymys, aiheutuuko tästä asian pallottelua, viivästymistä tai asian selvittämättä jättämistä. ETKL ehdottaa jatkovalmistelussa arvioitavaksi, pitäisikö tarkemmin määritellä kenelle ensisijainen vastuu ja toimivalta asiassa kuuluu. Selvitystä tekeville tahoille tulisi turvata riittävät resurssit ja moniammatillinen koulutus tehtävistä suoriutumiseen.

Ensi- ja turvakotien liitto pitää välttämättömänä sitä, että huoltoriita käsitellään tuomioistuimessa viivytyksettä, ja uudelleen käsittelylle tulee olla erityiset perusteet. Huoltoriidan ratkaisuihin tulee taata lapsen turvallisuus ja etu. Mikäli lapsi on kokenut laiminlyöntiä tai väkivaltaa tai joutunut todistamaan väkivaltaa, tulee lapsen etu ja nämä kokemukset erityisesti huomioida sopimusten laadinnassa ja lasta koskevassa päätöksenteossa. Myös Suomea velvoittavan Istanbulin sopimuksen artiklan 31 ”Huoltajuus, tapaamisoikeudet ja turvallisuus” mukaan lainsäädännöllä tai muilla toimilla on varmistettava, että lasten huoltajuudesta ja tapaamisoikeuksista päätettäessä otetaan huomioon tämän yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivaltatapaukset ja että tapaamis- tai huoltajuusoikeuksien käyttäminen ei vaaranna uhrin tai lasten oikeuksia ja turvallisuutta.

On tärkeä tunnistaa lapsen edun vaarantuminen hänen joutuessaan todistamaan läheiseen ihmiseen kohdistuvaa väkivaltaa. Huoltajuutta ja tapaamisoikeuksia rajoitetaan, jos se on perusteltua lapsen turvallisuuden ja edun takaamiseksi. Yhteistyötä tarvitaan myös oikeuslaitoksen sisällä. Esimerkiksi tiedon lähestymiskiellon määrittämisestä pitäisi tulla mahdollisimman samanaikaisesti kaikille huoltoasian käsittelijöille. Lisäksi on kehitettävä tuomioistuimen ja sosiaalitoimen yhteistyörakenteita (olosuhde)selvitystyöskentelyssä, sujuvoitettava tiedonkulkua ja luotava yhteistyökäytäntöjä selvitystyöskentelyyn.

9. Lasten ja perheiden kanssa työskentelevillä ammattilaisilla tulee olla riittävät resurssit ja koulutusta vaativiin erotilanteisiin.

Jotta vaativissa ero- ja huoltoriitatilanteissa olevia perheitä voidaan auttaa, eri alojen ammattilaisilla tulee olla aiheesta riittävästi tietoa ja erityisosaamista. Jotta auttamistoimet osataan kohdentaa oikein, on vahvistettava ammattilaisten kykyä tunnistaa riskit, kokeilla uusia moniammatillisia työtapoja ja tehdä yhteistyötä vaativissa erotilanteissa. Tämän vuoksi tulisi kartoittaa ammattilaisten osaamistarpeet ja luoda rakenne säännöllisille moniammatillisille koulutuksille. Riittävän pitkäkestoinen tukeminen edellyttää resurssien lisäämistä vaativaan erotyöhön ja selkeytystä siihen, kenen vastuulle vaativat ero- ja huoltoriidat ja niihin kytkeytyvät selvitystyöt kuuluvat.

10. Tiedonkulun esteet tulee poistaa ja varmistaa toiminnan perustaksi oikea tieto

Hallituksen esityksen 64 §:ssä perättömän lausuman antamisesta vanhemmuuden vahvistamista koskevassa asiassa rangaistussäännöksellä pyritään siihen, että viranomainen voisi perustaa toimintansa oikeaan tietoon. Se on välttämätön edellytys sille, että vanhemmuuden vahvistaminen ja sitä edeltävät selvitykset voidaan suorittaa tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Vakavat huolto- ja tapaamisriidat sisältävät perättömän tiedon ja toista osapuolta vahingoittavan tiedon levittämisen riskin, mikä haastaa selvitystyötä tekeviä eri ammattilaisia monipuoliseen tiedon hankintaan sekä keskinäiseen tiedon vaihtamiseen.

Ammattilaisten tulee tietää, kuka saa antaa tietoja, mitä tietoja ja kenelle. Toimintakäytäntöjen ja lainsäädännön reunaehtojen tunteminen ja yhteensovittaminen on olennaista tietojenvaihdossa. Jotta ongelmiin pystytään puuttumaan varhaisessa vaiheessa ja apu osataan koordinoida hyvin, on tunnettava eroperheen kanssa työskentelevät tahot ja tiedettävä, minne eroperheen jäsenet voi ohjata saamaan apua.

Mikäli tieto ammattilaisten välillä ei kulje, on vaarana, että eroperheen jäsenten kanssa työskentelevät kuulevat erosta vain esimerkiksi yhden puolen ja pahimmassa tapauksessa eskaloivat toiminnallaan tahattomasti konfliktia. Tietojenvaihto auttaa esimerkiksi eri muodoissa esiintyvän väkivallan ja muiden riskien tunnistamisessa ja avun saamisen varmistamisessa. Lapsen edun ja turvallisuuden varmistamiseen tarvitaan moniammatillista yhteistyötä sekä toimivaa tiedonkulkua eroperheen kanssa toimivien ammattilaisten välillä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää eri tietojärjestelmiä käyttävien organisaatioiden tiedonkulkuun.

11. Kaikkein vaativimpiin tilanteisiin tarvitaan rakenteet ja resurssit sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisille osaamis- ja tukikeskuksille (OT-keskukset)

Vaativat erot edellyttävät jatkossa yhteistoiminta-alueitasoista monitieteistä ja monitoimijaista tuen organisoitumista. Sote-lainsäädäntö antaa mahdollisuuden vaativan osaamisen keskittämiseksi ja asetuksenantamisvaltuutuksen. OT-keskuksiin liittyvää valmistelua on tehty jo useita vuosia. Niille resurssien suuntaaminen ja verkstorakenteen ydinyksiköiden rakentaminen on välttämätöntä, jotta kaikkein vaativinta osaamista edellyttäviin tilanteisiin, kuten vakaviin erotilanteisiin, pystyttäisiin asianmukaisesti vastaamaan eri tahojen yhteistyöllä ja jotta perheet saisivat tarvitsemansa avun eivätkä jäisi kiertämään palvelujärjestelmään apua saamatta. Valmisteilla oleviin osaamis- ja tukikeskuksiin tulee luoda konsultaatorakenteet, joiden avulla tuetaan perus- ja erityistason työtä vaativissa erotilanteissa, esimerkiksi vanhemmuuden selvittäminen tai lapsen mielipiteen selvittäminen väkivaltaa sisältävissä tilanteissa.

OT-keskusverkoston tarkoitus on tukea erityisen vaikeiden kysymysten ratkaisemista siellä, missä asiakkaita muutenkin kohdataan ja haasteet ilmenevät. OT-keskuksella on luonteva rooli ammattilaisten kouluttajana, vaativien erotilanteiden konsultoinnissa ja tutkimustietoon perustuvien työkäytäntöjen jakamisessa ja jalkauttamisessa. Järjestöissä oleva vaativiin eroihin liittyvä erityisosaaminen tulee integroida osaksi OT-keskus- ja konsultaatorakennetta, ja sille on varmistettava resurssit. (tarkemmin Halila ym. 2021, 2019.)

Lisätietoja: projektipäällikkö Johanna Vaitomaa, johanna.vaitomaa@etkl.fi, puh. 040 7687316

Helsingissä 4. marraskuuta 2021

Riitta Särkelä
YTT, sosiaalineuvos
pääsihteeri
Ensi- ja turvakotien liitto ry

.

.