Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunta torstai 04.10.2018 klo 09:00 / HE 88/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/2018 vp)

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa lakia. Lain yleisiä säännöksiä lapsen huollon ja tapaamisoikeuden sisällöstä ehdotetaan täsmennettäviksi. Lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä muun muassa huoltajien velvollisuudesta suojella lasta väkivallalta, vaalia lapselle läheisiä ihmissuhteita ja myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen. Myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian ratkaisemisessa huomioon otettavia tekijöitä ehdotetaan täydennettäviksi.

Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset vuoroasumisesta ja mahdollisuudesta vahvistaa lapselle oikeus tavata hänelle erityisen läheistä henkilöä. Tapaamisoikeuden toteutumisen varmistamiseksi ehdotetaan useita eri keinoja. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien sopimusten valikoimaa ehdotetaan laajennettavaksi. Lakiin ehdotetaan useita muutoksia, joiden tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeutta saada äänensä kuuluville ja osallistua häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Lakiin ehdotetaan säännöksiä oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttamiseksi. Esityksellä tarkennettaisiin myös sosiaalilautakunnan selvityksen hankkimista koskevia äännöksiä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi eräitä lapsenhuoltolakiin liittyviä säännöksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan aikaisintaan samaan aikaan kuin äitiyslaki, joka tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019.

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO
Vapaudenkatu 58 A, 3. krs
40100 Jyväskylä
www.lapsiasia.fi
www.lastensivut.fi

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Hallituksen esitys lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (jäljempänä lapsenhuoltolaki) muuttamisesta on merkittävä ja hyvin valmisteltu muutosesitys. Hallituksen esityksessä (s. 18) määritellään sen keskeiseksi tavoitteeksi parantaa lapsen edun toteutumista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Tavoitteena on saattaa lainsäädäntö vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia ja oikeuskäytännössä omaksuttuja tulkintoja. Hallituksen esityksellä pyritään vahvistamaan lisäksi lapsen osallisuutta häntä koskevissa asioissa.

Lapsenhuoltolaki on keskeinen lapsia koskeva laki, jossa säädetään oikeudellisista lähtökohdista, joiden mukaisesti lapsen turvallinen, terveellinen kasvu ja kehitys taataan ja arkipäivän elämä tulee järjestää. Hallituksen esityksen tavoitteet ovat siten erittäin tärkeitä ja kannatettavia. Toteutuessaan ne parhaimmillaan edistävät lapsen oikeuksia monissa tilanteissa ja monilla eri tavoin. Jotta näiden tavoitteiden täyttyminen voitaisiin varmistaa täysimääräisesti, *lapsiasiavaltuutettu esittää, että lakivaliokunta edellyttäisi mietinnössään lain täytäntöönpanon seurantaa.* Tarvittaessa olisi tehtävä pikaisiakin muutoksia, jos huomataan, että sääntely ei johda sille asetettuihin tavoitteisiin. Lapsen elämä on tässä ja nyt.

Seuraavassa lapsiasiavaltuutettu ehdottaa lakiesitykseen joitain täsmennyksiä, jotka osaltaan tukisivat lapsen oikeuksien toteutumiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista entistä tehokkaammin.

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset muodostavat kokonaisuuden oikeuksista, joilla luodaan perusta lapsen huollolle ja hyvinvoinnille. On tärkeää huomata, että 1 luvun säännökset koskevat pääsääntöisesti kaikkia lapsia riippumatta perheen koosta, muodosta tai kulloisestakin tilanteesta. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ehdotettavat säännökset noudattavat pääsääntöisesti hyvin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa taattuja oikeuksia ja vahvistavat siten lapsen oikeutta hyvään hoitoon ja huolenpitoon. Ehdotetuilla säännöksillä korostetaan myös lapsen oikeutta hänelle tärkeisiin ja läheisiin ihmissuhteisiin ja lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta ja väkivallalta.

Kaiken lasta koskevan lainsäädännön tulee perustua YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistettuihin lapsen ihmisoikeuksiin. Yleissopimus vahvistaa lapselle muun maussa oikeuden syrjimättömyyteen (2 artikla) ja oikeuden ilmaista mielipiteensä ja saada se huomioonotetuksi itseään koskevissa asioissa (12 artikla). Lapsella on oikeus henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla). Vanhemmilla tai muilla laillisilla huoltajilla on ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä ja lapsen edun on määrättävä heidän toimintaansa (18 artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksessa nähdään myös ydinperhettä laajempi läheisverkosto tärkeäksi lapsen kasvulle ja kehitykselle (5 artikla).

Yleissopimuksen 3(1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ja ohjaavan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edulla tarkoitetaan kaikkien lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista.[1]

Edellä todetun perusteella ja jäljempänä esitetyin perusteluin, lapsiasiavaltuutettu pyytää kohteliaimmin valiokuntaa harkitsemaan seuraavan lisäyksen tekemistä lapsenhuoltolain 1. lukuun:

- *Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että lapsenhuoltolain 1 luvun yleisiin säännöksiin lisättäisiin erillinen, lain läpileikkaava säännös, jonka mukaan lapsenhuoltolain tavoitteena olisi lapsen edun mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen. Säännöksessä tulisi määrätä, että kaikki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat on arvioitava ja ratkaistava siten, että lapsen etu (lapsen kaikki lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistetut oikeudet) toteutuu mahdollisimman hyvin kunkin lapsen kohdalla hänen yksilöllisten tarpeiden ja toiveiden mukaisesti, kussakin käsillä olevassa tilanteessa. Lapsen edun arviointi perusteluineen tulisi näkyä myös lasta koskevissa päätöksissä ja muissa asiakirjoissa.*

  Lapsen etu on dynaaminen periaate ja oikeus, jota on arvioitava aina tilanne- ja tapauskohtaisesti kunkin lapsen kohdalla erikseen. Lapsen edun tulee olla keskeinen ja ensisijainen harkintaperuste kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa, riippumatta siitä, onko toimijana lapsen vanhempi, huoltaja, viranomainen tai muu lapsen asioita käsittelevä taho.[2]

  Lapsen etu mainitaan lakiehdotuksessa joissain säännöksissä ja perusteluissakin monissa kohdin, mutta maininnat koskevat pääasiassa erotilanteita eivätkä ne siten kata kaikkia lapsen lapsenhuoltolain piiriin kuuluvia tilanteita. Nyt valittu ratkaisu voi ohjata tulkitsemaan säännöksiä siten, että lapsen etua tulee harkita vain erikseen mainituissa tilanteissa. Esimerkiksi tapaamisoikeutta koskevassa 2 §:ssä ei, toisin kuin voimassa olevassa laissa, enää ehdoteta säädettäväksi, että vanhempien tulee ”pitäen silmällä ennen kaikkea lapsen etua, pyrkiä siihen, että tapaamisoikeuden tarkoitus toteutuu lain 1 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaisesti”. Jäljempänä lapsen edun huomioonottaminen ehdotetaan säädettäväksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistavan sosiaalilautakunnan tehtäväksi (8 § 3 momentti) tai asian ratkaisevan tuomioistuimen vastuulle (10 § 1 momentti).

  YK:n lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomen valtiota (2011) ”tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa, että lapsen etu otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä --- ja että sitä sovelletaan niissä johdonmukaisesti.” Lisäksi komitea huomautti tuolloin, että kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätöstensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.[3]

  YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut yleiskommentin nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Yleiskommentti sisältää komitean tulkintaohjeet lapsen edun arvioimiseksi ja määrittämiseksi, mukaan lukien listan tekijöistä, jotka tässä yhteydessä on otettava huomioon.[4] Vaikka näitä seikkoja tuodaan jo lakiesityksessä monin kohdin hyvin esiin, lapsiasiavaltuutettu katsoo, että lapsen edun huomioonottamisen nostaminen lapsenhuoltolaissa nimenomaiseksi ja kattavaksi säännökseksi, korostaisi lain tarkoitusta turvata jokaisen lapsen oikeutta kokonaisvaltaiseen ja tasapainoiseen kasvuun ja kehitykseen sekä fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Erillinen laintasoinen (yleinen) säännös korostaisi myös vaatimusta ottaa huomioon lapsen etu jokaisen lapsen kohdalla yksilöllisesti ja tilannekohtaisesti.

Lapsen osallisuuden vahvistaminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että lapsen osallisuutta korostetaan hallituksen esityksessä vahvasti monessa eri säännöksessä. Velvollisuus selvittää lapsen mielipide ja ottaa se huomioon lasta koskevissa asioissa vahvistaa lapsen oikeutta vaikuttaa omaan elämäänsä ja asemaa oikeuksiensa subjektina. Velvollisuus koskee sekä lapsen vanhempia/huoltajia että viranomaisia, jotka päättävät lapsen tai perheen asioista. Lapsen mielipiteen selvittämiseen liittyy aina velvollisuus antaa tietoa lapselle häntä koskevista asioista. Tieto on annettava lapselle hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. YK:n lapsen oikeuksien komitean näkemyksen mukaan olisi ensisijaisesti pyrittävä siihen, että lasta kuullaan suoraan kaikissa menettelyissä aina, kun se on mahdollista.[5] Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lisäksi, että lapsen edun asianmukainen huomioonottaminen edellyttää aina lapsen mielipiteen selvittämistä.[6]

Lapsen mielipiteen selvittäminen ja huomioonottaminen on erityisen tärkeää hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä. Tämä on esityksessä otettu pääsääntöisesti hyvin huomioon. Lapsen kuulemiselle on kuitenkin asetettu joitain ehtoja, kuten esimerkiksi 12 vuoden ikäraja tai kuulemisen välttämättömyys asian ratkaisemiseksi.

Lapsiasiavaltuutettu toivoo, että käytännössä kaikilla lapsilla, myös pienemmillä lapsilla, olisi mahdollisuus esittää omat näkemyksensä suoraan lastenvalvojan luona tai tuomioistuimessa silloin, kun lapsi itse sitä toivoo. Lapsiystävällisin toimintatavoin, joihin esimerkiksi 15 a §:ssäkin viitataan, ja asiantuntija-avustajan tukemana voidaan estää monissa tilanteissa lapselle kuulemisesta aiheutuvaksi arvioidun haitan toteutuminen ja saada lapsen edun mukaiseen ratkaisuun pääsemisen kannalta tärkeää tietoa. Tämä koskee kaikenikäisiä lapsia.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota 8 §:än, jossa ehdotetaan lisättäväksi lastenvalvojan tai muun sopimuksen vahvistamista valmistelevan velvollisuus keskustella lapsen kanssa henkilökohtaisesti, jos lapsi siihen suostuu ja se on tarpeen lapsen mielipiteen ja toivomusten selvittämiseksi. Lapsiasiavaltuutettu pitää säännösehdotusta sinänsä hyvänä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että vain erityistilanteissa lastenvalvojan tulee keskustella henkilökohtaisesti lapsen kanssa ja päävastuu lapsen kuulemisesta on vanhemmilla. Esimerkkeinä mainitaan tilanteet, joissa vanhemmat eivät halua keskustella itse asiasta lapsen kanssa tai vanhemmat ovat antaneet ristiriitaista tietoa lapsen mielipiteistä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lastenvalvojilla olisi matala kynnys lapsen henkilökohtaiseen tapaamiseen. Huolimatta siitä, että vanhemmilla on, luonnollisesti, vahva velvollisuus keskustella lapsen kanssa lasta koskevista asioista, lastenvalvojalla olisi lapsen kanssa henkilökohtaisesti keskustellessa mahdollisuus varmistua lapsen omista näkemyksistä, miten hän kokee esimerkiksi vuoroasumisen tai muut tapaamisen järjestelyt, joilla voi olla suurikin merkitys lapsen kaverisuhteisiin, harrastuksiin tai koulunkäyntiin, ja siten tukea vanhempia tekemään entistä parempia lapsen edun mukaisia ratkaisuja. Erotilanne on aina lapselle stressaava ja lapsen voi olla vaikea kertoa eroa valmisteleville vanhemmilleen omista toiveistaan. Vanhemmat voivat myös vaikeissa tilanteissa jättää asian kertomisen lapselle vasta sitten, kun päätökset on tehty, jolloin lapsella on tosiasiallisesti enää hyvin vähän mahdollisuutta vaikuttaa niihin. Tilaisuus tulla kuulluksi henkilökohtaisesti lastenvalvojan luona voi myös auttaa ja tukea lasta hyväksymään erotilanne entistä paremmin.

Lainsäädännön toimeenpanossa on kiinnitettävä huomiota informaatio-ohjaukseen lapsen kuulemisen monista käytänteistä, jotka mahdollistavat lapsen iän, kehitysvaiheen sekä muiden yksilöllisten tekijöiden

huomioon ottamisen. Lapsen kuulemisesta ja lapsiystävällisistä kuulemismenettelyistä on järjestettävä koulutusta lastenvalvojille ja muille sopimusten vahvistamista valmisteleville henkilöille. Lasten kuulemiseen ja lapsiystävällisiin kuulemismenettelyihin on kiinnitettävä myös erityistä huomioita tuomareiden koulutuksessa.

Vuoroasuminen

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lakia täydennetään vastaamaan jo laajasti käytössä olevia tapoja järjestää lapsen huolto, asuminen ja tapaamiset. Säännökset tukevat monimuotoisia perheitä sekä heidän oikeuksiaan päättää ja vastata lapsen huollosta ja kasvatuksesta parhaaksi katsomallaan tavalla. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsen huoltoa ja asumista koskevia päätöksiä tulee harkita aina ensisijaisesti lapsen edun näkökulmasta tilannekohtaisesti ja jokaisen kyseessä olevan lapsen kohdalla erikseen. Jokainen harkittava ratkaisuvaihtoehto edellyttää lapsen edun arviointia.

Vuoroasuminen on yleistynyt ja järjestelynä usein hyvin toimiva erityisesti hieman varttuneempien lasten kohdalla. Onnistuakseen se edellyttää kuitenkin muun muassa, että vanhemmat pystyvät sujuvasti sopimaan lapsen asioista ja että asuinpaikkojen etäisyys mahdollistaa lapsen joustavan siirtymisen kodista toiseen. Näitä asioita on pyritty ottamaan käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä huomioon, mutta edelleen lainsäädäntö asettaa esteitä sille, että huoltajat olisivat vuoroasumistilanteessa tasa-arvoisessa tilanteessa. Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan on pikaisesti huolehdittava siitä, että vuoroasumiseen läheisesti liittyvä ja sitä tukeva, muun muussa virallista asuinpaikkaa ja mahdollisia etuuksia koskeva lainsäädäntö, saatetaan ajan tasalle. Tosiasiallisten esteiden poistaminen vuoroasumiselta silloin, kun vuoroasuminen on lapsen edun mukaista, on tärkeää.

Lapsen oikeus pitää yhteyttä läheisiinsä

Hallituksen esityksellä on pyritty vahvistamaan lapselle tärkeiden ihmissuhteiden säilymistä (1 § 1 momentti, 2 §, 9 c §). Esityksessä myös korostetaan sitä, että lapsella on oikeus itse määritellä, kuka on hänelle tärkeä läheinen ja keneen hän haluaa pitää yhteyttä. Käytännössä tämä luonnollisesti edellyttää, että lapsen huoltajat tukevat aktiivisesti näiden suhteiden muodostumista ja säilyttämistä, erityisesti pienempien lasten kohdalla. Lapsiasiavaltuutettu viittaa tässä kohdin myös edellä käsiteltyyn lapsen oikeuteen tulla kuulluksi suoraan lastenvalvojan toimesta tai tuomioistuimessa. Kun lapsi tuo tässä yhteydessä esiin myös toiveensa säilyttää läheiset ihmissuhteensa, voivat viranomaiset tukea lasta yhteydenpidossa paremmin silloinkin, kun vanhempi ei sitä aktiivisesti tee tai tuo edes ilmi.

Hallituksen esityksessä on päädytty lausuntopalautteen perusteella ratkaisuun, jonka mukaan tapaamisoikeus lapselle erityisen tärkeään henkilöön, johon lapsella on lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen verrata suhde, voidaan vahvistaa vain tuomioistuimen päätöksellä (9 c §). Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tapaamisoikeudesta päätettäessä ja sitä toteutettaessa on aina ensisijaisesti harkittava, onko se lapsen edun mukaista. Lapsen edun mukainen ratkaisu tarkoittaa tässä kohdin erityisesti, että lapsen mielipiteelle annetaan siinä keskeinen merkitys. Suhteen laadun arviointi edellyttää luonnollisesti, että sitä arvioidaan myös lapsen edun näkökulmasta. Tämän näkökulman vahvistamiseksi, *lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että säännökseen lisättäisiin vaatimus siitä, että tapaamisoikeuden vahvistamisen on oltava ensisijaisesti lapsen edun mukaista*.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että edellä esitetyn lainsäädännön täytäntöönpanon seurannan yhteydessä kiinnitettäisiin huomiota nyt esitetyn menettelyn toimivuuteen. Lapsenhuoltolain uudistamista koskenut työryhmä esitti alunperin, että 9 c §:n mukainen tapaamisoikeus voitaisiin vahvistaa myös sopimuksella. Edellytykset sopimiselle olivat vastaavat kuin tuomioistuimen päätöksen kohdalla. Täytäntöönpanon seurannassa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, onko vaadittu tuomioistuimen päätös liian raskas menettely ja johtaako se siihen, että tapaamisoikeutta haetaan vasta erimielisyyksien ilmaannuttua, jolloin lapselle tärkeiden ihmissuhteiden vaarantuminen on todennäköisempää kuin muutoin. Menettelyn toimivuutta on välttämätöntä arvioida erityisesti lapsen edun näkökulmasta.

Jyväskylässä 3.10.2018

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

---

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta (CRC/GC/C/14), kohdat 31-32.
[2] Lapsenhuoltolain kontekstissa viranomaisia ja muita toimijoita ovat erityisesti sosiaaliviranomaiset ja tuomarit sekä tuomioistuinta avustavat asiantuntijat.
[3] Lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle 2011 (CRC/C/FIN/CO/4, 7.9.2011), kohdat 27-28.
[4] CRC/GC/C/14, erityisesti kohdat 52-79.
[5] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/GC/C/12), kohdat 35-37.
[6] CRC/GC/C/14, mm. kohdat 52-54.