Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/2018 vp)

Johdanto

Yli 30-vuotias lapsenhuoltolaki on kestänyt ajan kulumista varsin hyvin. Sen päivittäminen on kuitenkin tervetullutta, jotta sääntelyssä voidaan ottaa huomioon sekä yhteiskunnan kehitys että ne ihmisoikeusvelvoitteet, joihin Suomi on lain voimaantulon jälkeen sitoutunut. Hallituksen esitys on huolellisesti valmisteltu ja selkeä kokonaisuus. Lapsioikeusnäkökulmasta erityisen myönteisenä on pidettävä perehtymistä YK:n lapsen oikeuksien komitean antamiin yleiskommentteihin.

Lakiesityksessä vahvistetaan entisestään alkuperäiseen lakitekstiin sisältyneitä lapsen yksilöllisen edun toteuttamista, lapsen näkemysten huomioon ottamista samoin kuin vanhempien ja huoltajien yhteistyö- ja sopimusmahdollisuuksia. Esitetyt muutokset ovat kannatettavia ja vahvistavat lapselle turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tällaisina on pidettävä mm. säännöstä velvollisuudesta suojella lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä (1 § 2 mom); vanhemman velvollisuutta välttää kasvatustehtävässään kaikkea, mikä on omiaan aiheuttamaan haittaa lapsen ja toisen vanhemman väliselle suhteelle (2 §); huomion kiinnittämistä huoltajan kykyyn ottaa huomioon ensisijaisesti lapsen etu ja tarpeet (10 §); säännöstä valvotuista ja tuetuista tapaamisista (9b §); mahdollisuutta hylätä hakemus kirjallisessa menettelyssä selvissä tapauksissa (14a §) ja asiantuntija-apua lapsen kuulemisessa tuomioistuimessa (15a §).

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan hallituksen esitykseen mielestäni sisältyviä ongelmallisia kohtia. Mittapuunani on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen Suomen lainsäädännölle asettamat velvoitteet jotka muiden kansainvälisten ihmisoikeuksien kanssa asettavat minimitason kansalliselle sääntelylle. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että lakeja säädettäessä on aina erityisesti arvioitava, miten ehdotettu sääntely on sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden kanssa.[1]

Esittämäni huomiot liittyvät

- lapsen etua koskevan sääntelyn puutteisiin
- lapsen oikeuteen tavata läheistä henkilöä
- lapsen osallisuutta koskevan sääntelyn epätarkkuuteen

[1] Yleisperiaatteet ovat artikla 2: syrjimättömyys, artikla 3: lapsen edun ensisijaisuus, artikla 6: oikeus kehitykseen ja artikla 12: osallisuus. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (CRC/GC/2003/5), kohdat 45-46.

Lapsen edun ensisijaisuus

Huollon tavoitteet ja huoltajien tehtävät

Lapsen huollon tavoitteita (1 §) ja huoltajien tehtäviä (4 §) koskevilla säännöksillä on tärkeä merkitys paitsi lapsenhuoltolain tavoitteiden ilmaisemisessa myös lapsen edun arvioinnissa. Näihin lapsenhuoltolain säännöksiin viitataan usein muidenkin kuin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien lapsiasioiden käsittelyssä. Niistä haetaan muun muassa kriteerejä kriteerejä lapsen edun arvioinnille, sillä lapsia koskeva lainsäädäntö on tältä osin yhä joiltain osin puutteellinen.[2] On tärkeää, että nämä säännökset vastaavat Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja pyrkivät toteuttamaan lapselle kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia mahdollisimman täysimääräisesti perhepiirissä.

Lain keskeisenä tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan lapsen huollon ja tapaamisoikeuden järjestäminen kussakin tapauksessa siten, että juuri kyseessä olevan lapsen etu toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla. Lapsen etu esiintyy useissa lain säännöksissä, jotka koskevat lähinnä lapsen huollon ja tapaamisoikeuden järjestämistä vanhempien erotilanteessa. Sen sijaan huollon tavoitteita ja huoltajien tehtäviä koskeviin lainkohtiin ei sisälly velvoitetta toimia lapsen edun mukaisesti, mitä on pidettävä selkeänä puutteena.

Lapsen edulla tarkoitetaan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan kaikkien lapselle YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991; LOS) mukaan kuuluvien oikeuksien toteuttamista.[3] LOS 18 artiklan 1-kohdan mukaan lapsen edun on määrättävä huoltajien toimintaa, kun he huolehtivat lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan päätelmissä ja suosituksissa vuonna 2011 korostanut lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä ja edellyttänyt, että periaate kirjataan kaikkiin keskeisiin lasten oikeudellista asemaa koskeviin säädöksiin.[4]

Lain keskeinen tavoite nousisi nykyistä selkeämmin esiin, jos lapsen edun toteuttaminen asetettaisiin nimenomaisesti lapsen huollon ja tapaamisoikeuden tavoitteeksi lain 1 §:ssä. Tämä voitaisiin toteuttaa aloittamalla 1 § seuraavasti muotoiltuna:

”Lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen edun toteutuminen. Huollon tulee turvata lapsen tasapainoinen kehitys…”

Toinen mahdollisuus on kirjata velvollisuus huoltajien tehtäviä koskevaan 4 §:n 1 momentin viimeiseksi virkkeeksi:

”Lapsen edun tulee olla ensisijalla kaikessa huoltajan lasta koskevassa toiminnassa.”

[2] Ks. esimerkiksi Merike Helander, Osa III Lapsiasiavaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle 2018.
[3] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14. Lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohdat 31-32.
[4] YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle (2011), CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

Lapsen tapaamisoikeus

Tapaamisoikeutta koskevassa 2 §:ssä on aiemmasta laista poiketen nimenomaisesti mainittu tavoite turvata lapselle oikeus muun muassa luoda ja säilyttää suhde siihen vanhempaan, jonka luona hän ei asu, sekä säädetty vanhemman velvollisuudesta myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen. Säännöksestä ei käy ilmi, että lapsen edun tulee olla kaikissa tilanteissa ratkaiseva myös tapaamisoikeutta toteutettaessa. Jos lapsenhuoltolain 1 §:ään ei lisätä edellä esittämääni lapsen edun ensisijaisuutta koskevaa mainintaa, lain 2 §:stä tai ainakin lainkohdan perusteluista tulisi käydä ilmi, että tapaamisoikeuden toteuttamisen on tarkoitus toteuttaa lapsen etua ja että lapsen edun tulee ohjata myös tapaajan toimintaa. On tärkeää, että vanhemmille asetetaan selkeästi velvollisuus ottaa lapsen etu huomioon tapaamisoikeudesta huolehtiessaan.

> Lapsenhuoltolain tapaamisoikeutta koskevan 2 §:n nykyisen sanamuodon mukaan ”Lapsen vanhempien tulee keskinäisessä yhteisymmärryksessä ja pitäen *silmällä ennen kaikkea lapsen etua* pyrkiä siihen, että tapaamisoikeuden tarkoitus toteutuu 1 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaisesti. Hallituksen esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi velvollisuus ottaa huomioon ennen kaikkea lapsen etu on jätetty pois ehdotetun 2 §:n muotoilusta.

Lapsen oikeus tavata muuta henkilöä kuin vanhempaansa

Lain olennaisimpiin uutuuksiin kuuluu sääntely lapsen oikeudesta tavata hänelle erityisen läheistä henkilöä (9c §). Lainkohdassa on kysymys ensisijaisesti lapselle kuuluvasta oikeudesta, mikä on pyritty varmistamaan muun muassa rajaamalla läheisen henkilön määritelmä suppeaksi lainkohtaa koskevissa esitöissä. Lainkohdan otsikko ja säännöksen sisältö eivät kuitenkaan tuo ilmi sitä, että lainkohdassa tarkoitetaan ainoastaan lähinnä senkaltaisia tilanteita, joissa kyseinen henkilö on asunut lapsen kanssa samassa taloudessa. Säännöksen sanamuodossa käytetyt ilmaisut ”erityisen läheinen” ja ”lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen verrattava vakiintunut suhde” luovat mielikuvan siitä, että lainkohta soveltuisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa isovanhempi, kummi tai muu perheelle läheinen henkilö on auttanut lapsen hoidossa säännöllisesti.

On syytä harkita, tulisiko nyt perusteluissa mainitut läheisyyttä koskevat seikat kirjata myös itse säännökseen. Nyt säännöstekstistä ei saa riittävän selkeästi käsitystä siitä, että tapaamisoikeus on tarkoitettu vahvistettavaksi vain varsin harvalukuisissa tilanteissa. Lainkohdan perusteluihin tulee joka tapauksessa kirjata, millä kriteereillä lapsen edun toteutumista tulee arvioida, kun tapaamisoikeuden vahvistamista harkitaan.

9c §:ssä säädetty tapaamisoikeus poikkeaa lähtökohdiltaan lapsen oikeudesta tavata huoltajaansa. Tästä seuraa, ettei tapaamisoikeutta tule olla mahdollisuutta vahvistaa, jos lapsi ei itse pidä kyseistä henkilöä erityisen läheisenä tai ei tahdo tavata tätä säännöllisesti, sillä ratkaisu ei tällöin ole lapsen edun mukainen. Jotta lapsen edun arviointia koskevan harkinnan erityislaatu tulisi huomioon otetuksi,

lakitekstiin tulee lisätä tuomioistuimen tai sosiaaliviranomaisen velvollisuus selvittää henkilökohtaisesti lapsen näkemys ja ottaa se huomioon, kun säännöksessä tarkoitetusta tapaamisoikeudesta tehdään päätös tuomioistuimessa tai kun siitä tehdään sopimus.

Työryhmämietinnöstä annetun lausuntopalautteen seurauksena lakiin ei työryhmän esityksestä poiketen ehdoteta mahdollisuutta vahvistaa säännöksessä tarkoitettua tapaamisoikeutta sopimusteitse. Tuomioistuinprosessia kevyempi järjestely on lapsen kannalta useimmissa tilanteissa suotavaa ja mahdollisuutta sisällyttää työryhmän alun perin esittämä sisältö säännökseen tulisi vielä harkita. Kuten muidenkin sosiaalitoimessa tapahtuvien sopimusten vahvistamisen osalta myös tässä yhteydessä on varmistettava, että sosiaalitoimessa työskenteleville turvataan valmiudet huolehtia sopimusten lapsen edun mukaisuudesta.

Lapsen osallisuus

Lapsen mielipiteen selvittäminen

Lapsenhuoltolain 4 §:ään on tehty lisäyksiä, joiden tarkoituksena on vahvistaa lapsen osallisuutta. Huoltajan on paitsi keskusteltava lapsen kanssa myös otettava hänen näkemyksensä huomioon lasta koskevia päätöksiä tehdessään. Näin säännös nostetaan tasolle, joka turvaa lapselle perus- ja ihmisoikeutena turvatun oikeuden saada näkemyksensä otetuksi huomioon (PL 6 § 3 mom ja lapsen oikeuksien sopimus 12 artikla).

Lapsen mielipiteen selvittämisestä ja sen huomioon ottamisesta häntä koskevassa henkilökohtaisessa asiassa säädetään lakiesityksen 4 §:n 2 momentissa. Lapsen mielipiteen selvittämisestä huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa säädetään lakiesityksen 11 §:ssä (huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia) ja 16 §:ssä (sosiaalilautakunnan selvityksen yhteydessä).

Esitetyistä säännöksistä ja niiden perusteluista jää vaikutelma, että lapsen ikä ja kehitystaso otettaisiin huomioon arvioitaessa sitä, onko lapsella oikeus ylipäänsä saada näkemyksensä ilmaistua eli tuleeko lapsen näkemys asiassa selvittää. Lakiesityksen 4 §:n 1 momentin mukaan huoltajan tulee ennen päätöksentekoa ”keskustella asiasta lapsen kanssa, *jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista*. Päätöstä tehdessään hänen on otettava huomioon lapsen mielipide ja toivomukset.” Lakiesityksen 11 §:n mukaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa on selvitettävä ja otettava huomioon lapsen omat toivomukset ja mielipide ”*sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista*”. Lakiesityksen 16 §:n mukaan selvitystä tehtäessä on keskusteltava lapsen kanssa henkilökohtaisesti, *jos se lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen on mahdollista.* Ikä ja kehitystaso ikään kuin rajaa niiden lasten piiriä, joiden näkemys tulee selvittää.

Lakiesityksessä omaksuttu tulkinta ei vastaa lapsen oikeuksien komitean tulkintaa lapsen osallisuusoikeuksista. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen näkemyksen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia.[5] Tähän liittyen lapsen oikeuksien komitea korostaa artiklaa 12

[5] CRC/C/GC/14, kohdat 43 ja 53.

koskevassa yleiskommentissaan nro 12, että velvollisuus selvittää lapsen näkemys ei ole sidottu lapsen ikään ja kehitystasoon. Näin ollen esimerkiksi alle kouluikäistenkin lasten näkemys on selvitettävä, jos he kykenevät muodostamaan kyseessä olevasta asiasta näkemyksensä. Lapsen oikeuksien komitean mukaan oikeus tulla kuulluksi on turvattava jokaiselle lapselle ”joka kykenee muodostaman omat näkemyksensä”. Komitean mukaan ilmaisua ei pidä nähdä rajoituksena vaan velvollisuutena arvioida lapsen valmiuksia muodostaa mielipide. Olettamus ei saa olla, ettei lapsi kykene ilmaisemaan näkemyksiään vaan päinvastoin.[6]

Edellä mainittujen lainkohtien sanamuotoa on joko muutettava tai ainakin lakiesityksen esitöitä on selvennettävä tältä osin ja saatettava ne vastaamaan lapsen oikeuksien komitean tulkintaa. Komitea on nostanut suomalaisen lainsäädännön haasteet lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan osalta esiin myös Suomelle vuonna 2011 antamissaan päätelmissä.[7]

Edellä mainituista lainkohdista puuttuu lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa mainittu siitä, että lapsen näkemyksen huomioon ottamisen yhteydessä otetaan huomioon lapsen ikä ja kehitystaso. Tätä ei ole toki välttämätöntä mainita säädettävässä lapsenhuoltolaissa, mutta se selventäisi sitä, mitä on otettava huomioon lapsen näkemyksen painoarvoa arvioitaessa. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 12 mukaan lapsen toiveille ja mielipiteille tulee antaa sitä suurempi painoarvo mitä vanhemmasta ja kypsemmästä alaikäisestä on kysymys. Lisäksi on otettava huomioon asian merkitys lapselle: mitä tärkeämmästä asiasta on kysymys, sitä paremmin on varmistuttava lapsen näkemyksen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta.

Lapsen kuuleminen tuomioistuimessa

Lakiesityksen 15a §:n 1 momentin mukaan lasta voidaan hänen toivomustensa ja mielipiteensä selvittämiseksi kuulla henkilökohtaisesti tuomioistuimessa vain, mikäli se on asian ratkaisemisen kannalta tarpeen ja lapsi sitä pyytää tai siihen suostuu. Lapsen oikeuksien komitea korostaa useissa yleiskommenteissaan, lapsen näkemyksen huomioon ottamisen olevan keskeinen osa lapsen edun arviointia myös silloin, kun asia käsitellään tuomioistuimessa. Lisäksi komitea korostaa lapsen oikeutta saada ilmaista näkemyksensä suoraan tuomarille. Nämä lapsen oikeuksien komitean näkemykset on tuotava esiin lainkohdan esitöissä, jotta kynnys sille, onko lasta ”tarpeen” kuulla, ei muodostu kansainvälisten ihmisoikeussopimusvelvoitteiden asettamaa marginaalia korkeammaksi. Komitea on Suomelle antamissaan suosituksissa todennut, että Suomen tulee panna lapsen oikeuksien sopimuksen osallisuutta koskeva 12 artikla lainsäädännössään täysimääräisesti täytäntöön, erityisesti kun on kyse lapsen oikeudesta ilmaista mielipide suoraan tuomarille lapseen vaikuttavien asioiden käsittelyn yhteydessä.[8]

[6] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohta 20.
[7] CRC/C/GC/12, kohdat 28-29.
[8] CRC/C/15/Add. 272, kohta 23.

Lain 15a §:n vaatimus siitä, että alle 12-vuotiaita kuullaan ainoastaan kuin se on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi, ei ole ongelmaton lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antaminen huomautusten näkökulmasta. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 12 korostetaan, ettei valtioiden tulisi sisällyttää lainsäädäntöönsä kiinteitä ikärajoja kuulemisen osalta vaan lapsen valmius tulla kuulluksi tulisi ratkaista tapauskohtaisesti ottaen huomioon lapsen ikä ja kehitystaso.[9]

Jos ikäraja tahdotaan säilyttää, lainkohdan perusteluihin on kirjattava, että lapsen näkemyksen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia myös silloin, kun asia käsitellään tuomioistuimessa. Tästä seuraa, että alle 12-vuotiaankin lapsen henkilökohtainen kuuleminen tuomioistuimessa on välttämätöntä, jos näkemys ei ole tullut muilla toimilla riittävästi selvitettyä. Kiinteän ikärajan asettaminen on joka tapauksessa perusteltava lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. On odotettavissa, että esitettyyn lainkohtaan sisältyvä tiukka vaatimus kuulemisen välttämättömyydestä asian ratkaisemiseksi alle 12-vuotiaiden osalta johtaa siihen, ettei alle 12-vuotiaita kuulla kuin erittäin poikkeuksellisesti.

Esitetyn 15a §:n mukaan lasta voidaan kuulla tuomioistuimessa muun muassa siinä tapauksessa, että hän sitä pyytää. Lapsen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa toimissa on lapselle kuuluva perus- ja ihmisoikeus, jonka käyttäminen edellyttää tietoa oikeuden olemassaolosta ja sen merkityksestä.[10] Lain perusteluihin tulee kirjata velvollisuus kertoa lapselle hänen mahdollisuudestaan tulla henkilökohtaisesti kuulluksi tuomioistuimessa. YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomesta puuttuvat lapsille suunnatut oikeudelliset neuvontapalvelut, joten velvollisuus informoida lasta kuuluu viranomaisille.

Lausuntoon sisältyvät ehdotukset

- Lakiin tulee kirjata, että lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen edun toteutuminen.
- Lakiin tulee sisällyttää säännös, jonka mukaan lapsen edun tulee olla ensisijalla myös kaikessa huoltajien lasta koskevassa toiminnassa.
- Lakiin tai ainakin 2 §:n perusteluihin tulee kirjata, että tapaamisoikeuden toteuttamisen on tarkoitus toteuttaa lapsen etua ja että lapsen edun tulee ohjata myös tapaajan toimintaa.
- Läheisen henkilön suppean määritelmän tulee käydä ilmi itse lakitekstistä, ei ainoastaan perusteluista. Perusteluihin tulee kirjata, millä kriteereillä lapsen edun toteutumista on arvioitava, kun harkitaan tapaamisoikeuden vahvistamista läheiseen henkilöön.
- Lakiin tulee lisätä säännös viranomaisen velvollisuudesta kuulla lasta henkilökohtaisesti lapsen mielipiteen selvittämiseksi ennen kuin tehdään päätös oikeudesta tavata erityisen läheistä henkilöä.
- Lakiesityksen 4 § 1 momentin, 11 § 1 momentin ja 16 § 3 momentin sanamuotoja on muutettava siten, ettei lapsen näkemyksen selvittämisen edellytykseksi ole asetettu lapsen ikään ja kehitystasoon perustuvaa arviota. Säännöksiin voidaan lisätä maininta siitä, että ikä ja kehitystaso otetaan huomioon, kun arvioidaan lapsen näkemykselle annettavaa painoarvoa asiaa ratkaistaessa.

[9] CRC/C/GC/12, kohta 52.
[10] CRC/C/GC/12, kohdat 25 ja 82.

- Lain 15a §:n vaatimus kuulemisen välttämättömyydestä asian ratkaisemiseksi alle 12-vuotiaan osalta ei ole sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan ja YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antaminen huomautusten kanssa. Jos ikäraja tahdotaan säilyttää, lainkohdan perusteluihin on kirjattava, että lapsen näkemyksen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia myös silloin, kun asia käsitellään tuomioistuimessa ja kynnystä alle 12-vuotiaan kuulemiselle ei ole tarkoitus asettaa oikeuskäytännössä korkealle.
- Lain 15a §:n perusteluin tulee kirjata velvollisuus kertoa lapselle hänen mahdollisuudestaan tulla henkilökohtaisesti kuulluksi tuomioistuimessa.

Helsingissä 10.10.2018

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutusoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto