OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Yksityisoikeuden yksikkö
Outi Kemppainen

21.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI LAPSEN HUOLLOSTA JA TAPAAMISOIKEUDESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

(HE 88/2018 vp)

-VASTINE LAKIVALIOKUNNALLE

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta kuulemisessa 15.11.2018 ja sen jälkeen esiin tulleisiin kysymyksiin. Oikeusministeriö esittää jäljempänä asiakohtaisesti vastineensa valiokunnan esittämiin kysymyksiin siltä osin kuin ne koskevat oikeusministeriön alaa. Vastineessa vastataan myös niihin Etävanhempien liitto ry:n lausunnossa esitettyihin huomautuksiin, joita vastaaviin kommentteihin ei ole otettu oikeusministeriön aiemmassa vastineessa kantaa.

1. Väkivallan huomioiminen

Valiokunnassa esitetyn kannan mukaan väkivalta tulisi huomioida konkreettisemmin säännöstasolla. Tiedusteltiin, miten tämä voitaisiin tehdä.

Oikeusministeriö:

Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa siihen, että lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia ratkaistaan lapsen edun mukaisesti. Tämä sisältää velvoitteen ottaa asiassa esille tullut väkivalta huomioon. Hallituksen esityksessä esitetään säännöksiä täydennettäviksi niin, että väkivalta mainitaan ratkaisua tehtäessä huomioon otettavana tekijänä nimenomaisesti erikseen. Oikeusministeriö viittaa tältä osin 12.11.2018 päivätyn vastineen sivulla 3 esitettyyn.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännökset ovat lainsoveltajalle yksiselitteiset. Se, miten asiassa esiin tuotu väkivalta otetaan ratkaisussa huomioon, on vaikeampi kysymys. Tuomioistuimen kannalta on tärkeää saada selvitettyä lapsen ja perheen tosiasialliset olosuhteet. Tuomioistuimen tulee harkita, minkälainen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva ratkaisu tulevaisuuteen nähden oletettavasti vastaa parhaiten lapsen etua. Perheen olosuhteiden selvittämisessä sosiaalilautakunnan tekemä selvitys on keskeisellä sijalla. On tärkeää, että siinä pystytään tunnistamaan perheessä esiintynyt väkivalta. Olosuhdeselvitysten osalta oikeusministeriö viittaa 12.11.2018 päivätyn vastineen sivulla 20 esitettyyn.

➔ Väkivalta otetaan ehdotetuissa säännöksissä huomioon.

2. Terminologia

Valiokunnassa kysyttiin, voiko terminologiaa tarkistaa ja voisiko tapaamisoikeuden sijasta käyttää esimerkiksi käsitettä ’luonaolo’ tai ’tapaamisoikeus ja luonaolo’.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö viittaa 12.11.2018 päivätyn vastineen s. 2 esitettyyn. Terminologian muuttaminen edellyttäisi paitsi koko lapsenhuoltolain läpikäyntiä, myös kymmenien muiden lakien muuttamista. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaan lakiin taikka siinä käytettyyn tapaamisoikeuden käsitteeseen viitataan useissa muissa perheoikeuden alan säädöksissä: avioliittolaki (234/1929), laki lapsen elatuksesta (704/1975), adoptiolaki (22/2012), lastensuojelulaki (417/2007) jne. Sitä käytetään myös sosiaalialan lainsäädännössä ja prosessioikeuteen liittyvissä laeissa. Terminologian muuttaminen edellyttäisi siten mittavaa lainsäädäntötyötä. Uusia käsitteitä luotaessa tulisi myös harkita tarkkaan se, että ne toimivat eri yhteyksissä.

➔ Terminologian muuttaminen ei ole perusteltua.

3. Vuoroasuminen

Valiokunnassa kysyttiin, voisiko vuoroasuminen olla ratkaisuissa lähtökohtana. Etävanhempien liitto ry esittää lausunnossaan, että vuoroviikkoinen asuminen tulee olla ensisijainen vaihtoehto kaikissa niissä tapauksissa, joissa jompikumpi vanhemmista sitä vaatii. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa StVL 6/2018 todetaan, että lapsen edun mahdollisesti muuttuessa sosiaalihuollon sekä oikeuslaitoksen viranhaltijoilla tulee olla selkeät toimintatavat asumismuodon soveltuvuuden seurannaksi sekä sen muuttamiseksi.

Oikeusministeriö:

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla velvoittaa kaikki tuomioistuimet, hallintoviranomaiset ja lainsäädäntöelimet ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitean linjana on se, että

vanhempainvastuuta koskevissa päätöksissä ainoana perusteena tulee olla kyseessä olevan lapsen etu.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämänä sitä, että lain uudistuksen jälkeenkin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä asumista koskevia ratkaisuja harkittaessa lähtökohtana on lapsen etu kussakin yksittäisessä tapauksessa. Vanhempien etu ei saisi ohittaa lapsen etua. Vuoroasuminen ei ole sopiva ratkaisu kaikille perheille ja, ennen kaikkea, vuoroasuminen ei sovi kaikille lapsille heidän yksilöllisten tarpeidensa tai taipumustensa vuoksi.

Kuten 12.11.2018 päivätyssä vastineessa (s. 6) todetaan, esityksessä ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi tekijöitä, joita lapsen asumista koskevaa ratkaisua tehtäessä on otettava huomioon (ehdotettu 10 § 3 momentti). Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 57) on avattu eri tekijöiden merkitystä muun muassa vuoroasumista koskevaa ratkaisua harkittaessa.

Huoltajalla on ensisijainen vastuu lapsen hyvinvoinnin turvaamisesta. Jos huoltaja toteaa, että asumisjärjestely ei enää vastaa lapsen etua, asumisratkaisua voidaan lain 12 §:n nojalla muuttaa joko sosiaalilautakunnan vahvistamalla sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä.

➔ Vuoroasumisen ottaminen asumisratkaisun lähtökohdaksi ei ole perusteltua.

4. Tulisiko lapselle läheisen henkilön tapaamisoikeutta koskevan säännöksen määritelmää väljentää?

<u>Oikeusministeriö:</u>

Ehdotettu säännös lapsen oikeudesta tavata muuta henkilöä kuin vanhempaansa perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, jossa määrätään oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että 8 artikla ei pelkästään velvoita valtiota pidättymään mielivaltaisilta puuttumisilta perhe-elämän suojaan vaan lisäksi valtiolla saattaa olla positiivisia velvollisuuksia suojella yksityis- ja perhe-elämää. Kummassakin tapauksessa on löydettävä oikeudenmukainen tasapaino kilpailevien intressien välillä. EIT:n oikeuskäytännössä merkitystä on annettu sille, onko kyse ollut tosiasiallisesta perhesuhteesta (EIT:n oikeuskäytännössä ks. HE s.13).

Kyseistä säännöstä sovellettaessa punnintaa on tehtävä yhtäältä lapsen ja hänen kanssaan asuvan henkilön perhe-elämän suojan sekä toisaalta tapaamista haluavan henkilön ja lapsen välisen perhe-elämän suojan välillä. Säännös tulee sovellettavaksi lähinnä riitatilanteessa, sillä muissa tilanteissa lapsen ja esimerkiksi hänen isovanhempiensa välinen yhteydenpito toteutuu lapsen vanhempien myötävaikutuksella.

Hallituksen esityksessä (s. 11-14) on selostettu ulkomaiden lainsäädäntöä lapsen ja muun kuin vanhemman välisestä tapaamisoikeudesta. Kaikissa esille otetuissa maissa (Ruotsi, Norja, Tanska, Ranska, Saksa) mahdollisuus tällaisen tapaamisoikeuden vahvistamiseen

on suppea. Mahdollisuutta on rajoitettu joko rajaamalla vireillepano-oikeutta tai säätämällä tapaamisoikeuden edellytykset tiukoiksi. Esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa läheisen tapaamisoikeus on mahdollista vahvistaa lähinnä vain tilanteissa, joissa lapsella ei ole vanhempia tai joissa lapsen ja vanhemman välillä ei ole tapaamisoikeutta. Ruotsissa vireillepano-oikeus on vain sosiaaliviranomaisella. Ranskassa ja Saksassa korostetaan näiden henkilöiden asumista samassa taloudessa. Kaikissa näissä maissa määräävänä tekijänä on lapsen etu. Taustalla on huoli siitä, ettei lasta altisteta tarpeettomille oikeudenkäynneille.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että tällaisen tapaamisoikeuden tarvetta arvioitaessa lähtökohtana on kyseessä olevan lapsen etu. Ehdotetun säännöksen soveltamisalan osalta oikeusministeriö viittaa 12.11.2018 päivätyn vastineen sivulla 10 esitettyyn. Säännöksen väljentäminen kasvattaisi riskiä siitä, että lasta kuormittavat riitaisat oikeudenkäynnit ja riitaisassa ilmapiirissä tapahtuvat tapaamiset lisääntyvät.

➔ Säännöksen väljentäminen ei ole perusteltua.

5. Vieraannuttaminen

Lakivaliokunta pyytää ottamaan kantaa lastenpsykiatrian dosentti Jari Sinkkosen lausuntoon. Sinkkonen ehdottaa lapsenhuoltolakiin säännöksiä, joiden perusteella vanhemmat voitaisiin velvoittaa ottamaan vastaan ammattiapua. Sinkkonen viittaa oikeusistuimen määräämistä perheenyhdistämishoidoista Yhdysvalloissa saatuihin hyviin kokemuksiin. Ennen niihin osallistumista uudet oikeudenkäynnit eivät ole mahdollisia. Valiokunta kysyy myös, miten Suomessa voitaisiin kehittää vieraannuttamisen estämistä, esimerkiksi tietoisuutta ilmiöstä ja sen haitallisuudesta levittämällä.

Oikeusministeriö:

Vieraannuttaminen liitetään yleensä tilanteisiin, joissa lapsen tapaamisoikeus estyy toisen vanhemman toiminnasta johtuen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita keinoja, joilla pyritään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään tapaamisoikeuden ongelmatilanteita, johtuivatpa ne vieraannuttamisesta tai muusta syystä (HE s. 22).

Kuten Sinkkonen lausunnossaan toteaa, vaikeiden vieraannuttamistapausten selvittely edellyttää moniammatillista asiantuntemusta, koulutusta ja hyvää viranomaisten välistä yhteistyötä. Myös hallituksen esityksessä todetaan (s. 22), että tapaamisten estämistilanteita tulisi ennaltaehkäistä jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa erilaisilla perhettä tukevilla sosiaalitoimen toimenpiteillä. LAPE-hanke sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistushanke ovat keskeisellä sijalla siinä, että lasten ja perheiden palveluissa otetaan huomioon sekä näiden tilanteiden ennaltaehkäisy että sosiaali- ja terveystoimen moniammatillinen osaaminen. Tärkeää on myös viranomaisten kouluttaminen niin, että heillä olisi valmiuksia tunnistaa tällaiset tilanteet.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna sitä, että perheenyhdistämishoito tai muu ammattiapu asetettaisiin oikeudenkäynnin edellytykseksi. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan oikeudenkäynnin tarkoituksena ei ole hoitoon ohjaus, vaan lapsen edun turvaavan ratkaisun löytäminen lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevassa asiassa.

Kärjistyneissä huoltoriitatilanteissa sosiaalitoimen tehtävänä on järjestää perheelle ja lapselle sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 luvussa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, kuten esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvontaa. Tähän sisältyy lasten kasvuun ja kehitykseen, perhe-elämään, ihmissuhteisiin ja sosiaalisiin taitoihin liittyvää arviointia, ohjausta, asiantuntijaneuvontaa ja muuta tukea. Kasvatus- ja perheneuvontaa toteutetaan monialaisesti sosiaalityön, psykologian ja lääketieteen sekä tarpeen mukaan muiden asiantuntijoiden kanssa. Perheelle voidaan järjestää myös lastensuojelulain (417/2007) 36 §:n mukaisia avohuollon tukitoimenpiteitä.

➔ Perheenyhdistämishoidon asettaminen oikeudenkäynnin edellytykseksi ei ole perusteltua.

6. Lapsen kuuleminen tuomioistuimessa

Valiokunta on esittänyt kysymyksiä liittyen lapsen kuulemiseen tuomioistuimessa:

- missä määrin Suomen käräjäoikeuksissa on lapsiystävällisiä tiloja?
- mitkä ovat nykyisen lainsäädännön tarjoamat keinot tukea lasta huoltoprosessin aikana tuomioistuimessa ja sen ulkopuolella; mikä on käytäntö, missä määrin tällaisia keinoja on käytetty jne.
- mihin juuri 12 vuoden ikäraja perustuu?

Oikeusministeriö:

Silloin, kun lasta kuullaan henkilökohtaisesti tuomioistuimessa, kuulemistilanne ja kuulemispaikka yritetään järjestää mahdollisimman lapsiystävälliseksi. Lasta ei yleensä kuulla istuntosalissa, vaan tuomioistuimen tiloista etsitään jokin muu sopiva paikka. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden myös siihen, että kuuleminen tapahtuu tuomioistuimen ulkopuolella. Kuuleminen voidaan toteuttaa esimerkiksi sosiaalitoimen tiloissa tai muussa sopivaksi katsotussa paikassa.

Lapsen kuuleminen tuomioistuimessa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa on nykylainsäädännön aikana ollut suhteellisen harvinaista. Näin ollen ei ole myöskään muodostunut käytäntöä tukihenkilön määräämiseen lapselle tuomioistuinkäsittelyä varten. Jos lapselle määrätään tukihenkilö, olisi tärkeää, että tukihenkilö voisi tukea lasta huoltoriidan aikana laajemminkin. Lapselle voidaan määrätä tukihenkilö esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 28 §:n nojalla. Tällaisen tukihenkilön tarve tulee luontevasti esille sosiaalilautakunnan selvityksen tekemisen yhteydessä, sillä selvityksen tekijän on ohjattava lapsi ja perhe tarvittaessa sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Selvityksen tekijän on myös kerrottava lapselle siitä, että tämä voi halutessaan pyytää tulla kuulluksi tuomioistuimessa. Vanhempien erotilanteessa lapselle ja tämän perheelle voidaan järjestää tukea myös lastensuojelulain 36 §:n mukaisena avohuollon tukitoimena.

Ehdotettuun säännökseen lapsen kuulemisesta tuomioistuimessa (15 a §) on valittu lasta suojaavaksi ikärajaksi 12 vuotta. Vastaava 12 vuoden ikä on useissa lapsia koskevissa säännöksissä, joissa lapsen on katsottu tässä iässä saavuttaneen tietyn kypsyyden: esim. lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annettu laki

(619/1996), adoptiolaki (22/2012), etu- ja sukunimilaki (946/2017) jne.. Ikäraja on vastaava myös lastensuojelulain 86 §:ssä, jossa säädetään lapsen kuulemisesta hallintotuomioistuimessa lastensuojelua koskevassa asiassa. Oikeusministeriö viittaa lapsen kuulemisen osalta lisäksi aiemmassa vastineessa (s. 13-14) esitettyyn.

7. Elatuslain ja avioliittolain muutosehdotukset

Etävanhempien liitto ry vastustaa ehdotettuja elatuslain ja avioliittolain 23 a §:n muutoksia. Yhdistyksen mukaan ei ole perusteita määrätä vuoroasumisessa toinen vanhemmista maksamaan elatusapua. Avioliittolain muutoksen osalta yhdistys katsoo, että perheasioiden sovittelijalla tulee olla oikeus oma-aloitteisesti hankkia viranomaisilta perhettä koskevaa salassa pidettävää tietoa.

Oikeusministeriö:

Lakia lapsen elatuksesta ehdotetaan muutettavaksi tässä yhteydessä vain siltä osin, kuin muutoksia tarvitaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten vuoksi. Vuoroasumiseen liittyen muutoksia ehdotetaan lain 4 §:ään. Muutoksia on perusteltu hallituksen esityksen sivuilla 68-69.

Ehdotettujen muutosten tarkoituksena on, että lapselle voidaan vahvistaa suoritettavaksi elatusapua myös silloin, kun lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhemman luona. Elatusapulain yleinen lähtökohta on se, että vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Vuoroasumistilanteessa voi olla tarpeen vahvistaa elatusapu muun muassa silloin, kun toinen vanhemmista suorittaa suuremman osan lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista esimerkiksi maksamalla lapsen päivähoitokulut. Lapsen elatuksesta aiheutuvien kulujen tasaamiseksi toinen vanhemmista voidaan tällöin velvoittaa suorittamaan elatusapua.

Avioliittolain 23 a §:ään ehdotetuissa muutoksissa ei ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa, vaan ajantasaistaa säädösviittaukset. Perheasioiden sovittelu on tarkoitettu luottamukselliseksi menettelyksi, jonka tavoitteena on osapuolten välisillä keskusteluilla ja neuvotteluilla löytää ratkaisu heidän välisiinsä ristiriitoihin.

➔ Esitystä ei ole tarvetta muuttaa.