

**HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS**

Radanrakentajantie 5  
00520 HELSINKI  
Puhelin 029 56 42000  
Faksi 029 56 42079  
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

**LAUSUNTO**

15.2.2016 H 00028/16

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntöne 26.1.2016, OM 31/41/2015

Asia: Lausunto lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt lausuntoa muistiosta, johon on koottu ministeriön tietoon tulleita lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita. Kyseessä on selvitystyön ensimmäinen vaihe.

Lausuntoa on pyydetty erityisesti siitä, ovatko muistioon kirjatut muutostarpeet aiheellisia, tarvitaanko niiden korjaamiseen lainsäädäntötoimia ja mitä muita lainsäädäntömuutoksia mahdollisesti pidetään tarpeellisina.

Helsingin hallinto-oikeuden lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut hallinto-oikeustuomari Monica Gullans ja jäseninä hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki ja ma. hallinto-oikeustuomari, hallinto-oikeussihteeri Jonna Konstari.

Hallinto-oikeus esittää pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa.

#### 1. Yleistä

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (jäljempänä lapsenhuoltolaki) liittyvät kysymykset kuuluvat pääosin yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Hallinto-oikeus lausuu oikeusministeriössä laaditusta muistiosta sitä osin kuin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevalla lainsäädännöllä on heijastusvaikutuksia hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluviin, lasta koskeviin asioihin. Lisäksi hallinto-oikeus lausuu lapsen kuulemista lastensuojeluasioissa koskevista käytänteistään.

Hallinto-oikeus kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös merkittävään lastensuojelulain tarkistamistarpeeseen, jonka uudistamista poikkihallinnollisena yhteistyönä sisäministeriön kanssa tulisi myös eräiltä osin harkita. Lapsen edun kannalta olisi erittäin tarpeellista saada jo aiemmin esillä ollut lapsen tarpeisiin erikoistunut moniammatillinen lautakunta tekemään huostaanottopäätös tuomioistuimen sijaan ja vasta lautakunnan päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Missään tapauksessa perusteltua ei ole se, että hallinto-oikeus huostaanottohakemusasian yhteydessä päättää ensi asteena lapsen sijaishuoltopai-

kasta. Tuomioistuimen tehtävä ei ole arvioida eri sijaishuoltopaikkojen paremmuutta, joista sillä ei edes voi olla mitään tosiasiallista tietoakaan.

## 2. Vuoroasumisjärjestelyt

Muistion mukaan olisi aiheellista selvittää, olisiko lainsäädäntöä tarpeen muuttaa niin, että lapsi voisi asua virallisesti kahdessa eri osoitteessa. Voitaisiin myös arvioida sitä, tulisiko lakiin ottaa säännökset siitä, milloin vuoroasuminen on yleensä lapsen edun mukaista.

Lapsen niin sanottu jaettu asuminen on ollut hallinto-oikeudessa esillä esimerkiksi koulukuljetusta koskevilla valitusasioissa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kunnalla ei ole perusopetuslain 32 §:n 1 momentin nojalla velvollisuutta järjestää koulukuljetus muusta kuin lapsen väestötietojärjestelmään merkitystä osoitteesta.

Hallinto-oikeuden käsiteltäväksi voidaan valitusasiana saattaa myös kysymykset lapsen asumisesta tai luonapidosta aiheutuvien elinkustannusten huomioon ottamisesta toimeentulotukea myönnettäessä. Lain muuttamisella siten, että lapsella voi olla useampi virallinen osoite, saattaa olla heijastusvaikutuksia myös toimeentulotuesta annetun lain soveltamiseen.

Hallinto-oikeuden mielestä lapsenhuoltolakiin tulisi ottaa tarkemmat säännökset siitä, mihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota lapsen etua arvioitaessa (vrt. lastensuojelulaki 4 § 2 mom.). Koska lapsen edun arvioiminen on tehtävä kulloinkin kysymyksessä olevan lapsen tarpeet ja perheen kokonaistilanne huomioon ottaen, on tarkoituksenmukaista, että vuoroasumisen lapsen edun mukaisuudesta säädetään vain yleisellä tasolla.

## 3. Oikeudenkäyntimenettelyn nopeuttaminen

Muistiossa on todettu, että lapsia koskevat asiat ovat luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltäviä asioita. Muistiossa on tuotu esiin kysymys siitä, voitaisiinko oikeudenkäyntiä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevilla asioilla nopeuttaa esimerkiksi säätämällä määräaika asian ensimmäiselle istuntokäsittelylle.

Lapsenhuoltolakiin ei sisälly yleistä määräystä asioiden käsittelemisestä kiireellisinä. Koska asian käsittelyn tulee tapahtua ilman aiheetonta viivytystä, olisi syytä harkita lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä, että käsittelyn kiireellisyydestä säädettäisiin laissa.

Hallinto-oikeudessa käsiteltävät lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevat asiat on lastensuojelulain 88 §:ssä säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Hallinto-oikeudessa on myös määritelty näiden asioiden osalta tavoitteellinen käsittelyaika. Käytännössä käsittelyn viivästyminen johtuu pääsääntöisesti tuomioistuimesta riippumattomista syistä ja liittyy yleensä vaikeuksiin vanhempien kuulemisessa.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien asioiden käsittelyn keston vaikuttaa olennaisesti vanhempia koskevan olosuhdeselvityksen laatimisen vaatima aika. Nimenomaisen määräajan asettamista ensimmäiselle istuntokäsittelylle ei voida pitää tarkoituksenmukaisena oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi.

#### 4. Olosuhdeselvityksen hankkiminen kunnan ostopalveluna

Muistion mukaan joissain kunnissa yksityiset palveluntuottajat tuottavat lähes kaikki sosiaali- ja terveystyöt. Osa kunnista on ulkoistanut myös sosiaali- ja terveysviranomaisten tehtävien tekemisen ja selvityksen on antanut tuomioistuimelle yksityinen palveluntuottaja. Epäselvyyttä on muistion mukaan aiheutunut mm. siihen liittyen, onko tällöin kyse laissa tarkoitettusta sosiaalilautakunnan antamasta viranomaispalveluksesta vai yksityisestä lausunnosta. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, mikä merkitys selvityksellä on oikeudenkäyntiaineistona.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisen vallan käytön ydinalueena voidaan pitää laintasoiseen toimivaltanormiin perustuvaa yksityisen oikeusasemaan puuttumista joko hallintopäätöksin tai tosiasiallisin toimin. Kuntalain 44 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Oikeuskäytännössä ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että ostopalvelusopimus ei ole riittävä oikeusperusta julkisen vallan käyttöä sisältävien kunnan tai kuntayhtymän tehtävien hoitamiseksi.

Hallinto-oikeus toteaa, että lastensuojelutoimenpiteistä päättävistä viranhaltijoista ja päätöksenteosta on säännökset lastensuojelulaissa. Mikäli kunta järjestää palvelutuotantoaan yksityisen palveluntuottajan avulla ostopalvelusopimuksin, päätösvalta lapsen asioista on kuitenkin viime kädessä aina toimielimellä. Myös asiassa syntyneet asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja (julkisuuslain 5 § 2 mom.). Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan myös lapsenhuoltolain 16 §:n 1 momentin mukaista olosuhdeselvitystä, vaikka se hankitaan ostopalveluna, on pidettävä sosiaalilautakunnan antamana asiakirjana.

#### 5. Lapsen kuuleminen ja osallistuminen oikeudenkäyntiin

Muistion mukaan olisi tarpeen harkita lapsen kuulemistä koskevien lapsenhuoltolain säännösten tarkistamista. Voitaisiin myös pohtia, millä muilla keinoilla lapsen asemaa voitaisiin vahvistaa huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa.

Hallinto-oikeus toteaa, että lapsenhuoltolaki asettaa nykyisellään tiukat edellytykset lapsen henkilökohtaiselle kuulemiselle tuomioistuimessa. Tilanne, jossa lapsi kokee joutuvansa valitsemaan vanhempien välillä ja olevansa vastuussa vanhempien tunteista, on luonnollisesti lapselle vaikea ja omiaan aiheuttamaan lojaliteettiristiriitaa. Vastaavia ongelmia aiheutuu kuitenkin myös huostaanototilanteissa, joissa lapset usein kokevat tarvetta puolustaa vanhempiaan niissäkin tapauksissa, joissa he tunnistavat vanhempien ongelmat ja kokevat jäävänsä kotona vaille riittävää huolenpitoa. Hallinto-oikeudessa lapsen henkilökohtaisesta kuulemisesta saadut kokemukset ovat käsiteltävien asioiden luonteesta huolimatta olleet pääsääntöisesti hyviä; kuulluksi tuleminen on voinut olla jopa voimaannuttava kokemus lapselle.

Hallinto-oikeus varaa aina 12 vuotta täyttäneelle lapselle tilaisuuden tulla kuulluksi häntä koskevassa lastensuojeluasiassa. Erityistapauksessa hallinto-oikeus voi kuulla myös tätä nuorempaa lasta. Jos asiassa järjestetään suullinen

käsittely, 12-vuotias ja sitä vanhempi lapsi kutsutaan käsittelyyn ja hyvin usein lapset myös haluavat osallistua käsittelyyn. Lapsen henkilökohtaisesta kuulemisesta ja sen toteuttamistavoista on nimenomaisesti säädetty lastensuojelulaissa. Käytännössä lapsen kuuleminen toteutetaan usein muiden asianosaisten ja viranomaisen edustajien olematta paikalla. Ensisijaisesti kuulemisen suorittaa hallinto-oikeuden asiantuntijajäsen. Tapauskohtaisesti, lapsen ikä- ja kehitystasosta riippuen, kuuleminen voidaan suorittaa siten, että vain yksi tai useampi hallinto-oikeuden jäsenistä on paikalla. Jos lapsi kokee vanhempien kohtaamisen vaikeaksi, hänet voidaan ohjata istuntosaliin sellaista reittiä, ettei hän joudu tapaamaan vanhempia odotustiloissa. Lapsen kuuleminen voidaan toteuttaa myös tuomioistuimen ulkopuolella, käytännössä yleensä sijaishuolto-paikassa. Jos lasta kuullaan suullisessa käsittelyssä, hänen kuulemisensa voidaan ajoittaa heti aloituspuheenvuorojen jälkeen. Puheenjohtaja muistuttaa lasta siitä, että tämä voi milloin tahansa poistua käsittelystä.

Lapselle voidaan hallinto-oikeudessa määrätä edunvalvoja tai avustaja lastensuojeluasian tuomioistuinkäsittelyä varten ja tätä mahdollisuutta myös jossakin määrin käytetään.

Lapsen henkilökohtaisesta kuulemisesta saadun kokemuksen perusteella hallinto-oikeus pitää kannatettavana myös lapsenhuoltolakiin sisältyvien lapsen kuulemista koskevien säännösten tarkistamista ja lapsen tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä näissä asioissa.

## 6. Lapsen huoltoa ja huostaanottoa koskevien prosessien päällekkäisyys

Muistion mukaan olisi tarpeen selvittää, voitaisiinko tuomioistuinten välistä tiedonvaihtoa ja menettelyjen yhteensovittamista parantaa silloin, kun samaa lasta koskeva huolto ja huostaanottoa koskeva asia on yhtä aikaa vireillä eri viranomaisissa.

Tiedonvaihdon osalta hallinto-oikeus toteaa seuraavan: Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 26 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista viranomaisten oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja ulkopuoliselle taholle, joko yksityiselle tai viranomaiselle. Julkisuuslain 29 §:n säännös sisältää yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen toiselle viranomaiselle. Pääsääntöisesti kysymys on aina laissa olevasta valtuutuksesta tai asiakkaan antamasta suostumuksesta. Lastensuojelun asiakkuutta koskevat tiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Käräjäoikeuden osalta oikeudenkäynnin ja oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on säännökset laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuinten osalta laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 4 §:n mukaan tiedot asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta, asian yksilöidystä laadusta, asian käsittelyn vaiheista sekä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelypaikasta samoin kuin asianosaisten yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot ovat julkisia. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.

Säännösten perusteella hallinto-oikeudella näyttäisi olevan oikeus saada tieto käräjäoikeudessa vireillä olevasta lapsen huoltoasiasta, mutta käräjäoikeuden mahdollisuutta tiedon saamiseen hallinto-oikeudessa vireillä olevasta salassa pidettävästä lastensuojeluasiasta rajoittaa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:n säännös. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 34 a § ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 a § koskevat salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan luovuttamista tilanteissa, joissa on kysymys lainkäytön yhtenäisyyden varmistamisesta. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tarvetta tuomioistuinten välisen tiedonvaihdon parantamiseen ja sitä koskevien säännösten ja menettelyiden selkeyttämiseen olisi aiheellista selvittää. Kyse on lähtökohtaisesti juttua koskevien vireilläolo-, käsittely- ja muiden vastaavien tietojen vaihdosta. Teknistä käyttöyhteyttä tietojen vaihtoon ei tällä hetkellä ole, sillä tuomioistuinten diaaritiedot -tietokanta (ns. Kyösti) ei ole vielä käytössä käräjäoikeuden osalta.

## 7. Vanhempien oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentäminen

Muistion mukaan lapsen yhteis- tai yksinhuoltajuutta, asumista ja tapaamisoikeutta koskevat käsitteet on koettu vaikeiksi ja epäselviksi. Epätietoisuutta on myös siitä, mihin kaikkiin lasta koskeviin asioihin tai päätöksiin tarvitaan molempien vanhempien suostumus. On esitetty, että käsitteet olisi tämän vuoksi määriteltävä laissa.

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana käsitteiden määrittelemistä lain tasolla. Olisi myös perusteltua säätää nykyistä selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin lapsenhuoltolaissa, missä kysymyksissä edellytetään molempien tai kaikkien huoltajien suostumus ja missä asioissa ja tilanteissa riittää yhdenkin huoltajan suostumus. Huoltajan tehtäviä koskevassa 4 §:ssä ja huoltajien yhteistoimintaa koskevassa 5 §:ssä käytetty ”*jollei toisin ole säädetty*” -sääntelytekniikka merkitsee, että asiaa koskevia säännöksiä on osattava etsiä myös muualta lainsäädännöstä. Mainitunlainen sääntelytekniikka sopii huonosti oikeudenalalle, jolla lain tulisi olla erityisen helppolukuinen.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulisi muutenkin välttää ”perusteluilla säätämistä”. Heidän, joita laki koskee, tulisi kyetä lukemaan lakia ilman, että vastauksia tarvitsee etsiä lain esitöistä asiantuntijan avulla.

Tässä yhteydessä hallinto-oikeus esittää pohdittavaksi myös, tulisiko väestötietojärjestelmään merkitä vanhemman, joka ei ole huoltaja, mahdollinen tietojensaantioikeus. Näin voitaisiin varmistaa, että viranomaisen käytössä oleva tieto on ajan tasalla.

Hallinto-oikeuden ylituomari

Liisa Heikkilä

Hallinto-oikeustuomari

Monica Gullans