

Lausunto oikeusministeriölle lapsenhuoltolain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (OMML 47/2017)

Onko teillä yleistä lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta?

Kiitämme tilaisuudesta lausua työryhmän mietinnöstä OMML 47/2017, jolla työryhmä esittää merkittäviä uudistuksia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983). Työryhmän ehdotus on tervetullut ja tarpeellinen parannus jo osin vanhentuneeseen lakiin, ja siinä on pääosin säilytetty onnistuneesti vuoden 1983 lain vahvuudet. Vuoden 1983 lain lähtökohtina olivat lapsen yksilöllisen edun toteuttaminen, vanhempien ja huoltajien yhteistyön ja sopimusmahdollisuuksien tukeminen sekä lapsen mielipiteiden ja toivomusten huomioiminen. Nämä samat lähtökohdat tulee säilyttää uudistuksessa.

Uudistus pyrkii tuomaan lapsenhuoltolain ajan tasalle muun muassa vuoroasumisen, perheiden moninaisuuden sekä tapaamisoikeuden eri muotojen tunnistamisella. Nämä muutokset tulee käsityksemme mukaan toteuttaa siten, että kokonaisuus säilyy selkeänä ja että laki tukee erilaisten perheiden ja lasten hyvinvointia. Näin ollen haluamme aluksi kiinnittää huomiota kahteen yleiseen näkökohtaan:

1) Uudistuksen lainsäädäntötekniinen toteuttaminen

Uudistus on ehdotettu toteutettavaksi muutoksilla nykyiseen lapsenhuoltolakiin. Vanhan lain systematiikan seuraaminen ja uusien säännösten lisääminen ovat kuitenkin johtaneet osin sekavaan ja monimutkaiseen kokonaisuuteen. Säännösten järjestys on hankala: esimerkiksi tapaamisoikeuden eri muotoja koskevat 9 b ja 9 c § on sijoitettu tuomioistuimen ratkaisuvalltaa koskevien pykälien joukkoon. Ehdotetuissa säännöksissä on myös useita lain sisäisiä viittauksia, ja osa ehdotetuista ratkaisuista ei näy säännöstekstistä vaan ainoastaan perusteluista. Tämä tekee laista varsin vaikeaselkoisen, mikä on perheille ja lapsille näin merkittävän säädöksen kohdalla ongelmallista.

Käsityksemme mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä harkita, että uudistus toteutettaisiin uuden säädöksen säätämällä. Tällainen kokonaisuudistus on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi lastensuojelulain (417/2007), adoptiolain (22/2012) ja isyyslain (11/2015) uudistamisessa, ja se mahdollistaisi johdonmukaisemmin etenevän ja selkeämmän säännöskokonaisuuden.

2) Lapsen edun ensisijaisuus

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa lapsen edun toteutumista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, ja ehdotettuun uudistukseen sisältyy useita tähän tähtääviä parannuksia. Lapsen edun ensisijaisuus ei kuitenkaan näy itse säädöstekstissä kovin hyvin. Samoin lapsen yksilöllisen edun merkitys hämärtyy perusteluissa, kun esimerkiksi huollon ja tapaamisoikeuden sisällöstä tehdään niissä varsin yleistäviä oletuksia.

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.¹ Lapsenhuoltolaissa on tavoiteltava sääntelyä, josta seuraisi kaikkien lapselle kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen perheessä.

Käsityksemme mukaan jatkovalmistelussa on harkittava, että lapsen edun toteuttaminen asetetaan nimenomaisesti lapsen huollon ja tapaamisoikeuden tavoitteeksi ja että uudistuksessa varotaan säättämistä yleistä kaikkiin tilanteisiin sovellettavaa mallia. Lapsen huolto ja tapaamisoikeus on kussakin tapauksessa järjestettävä siten, että juuri kyseessä olevan lapsen etu toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla.

Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut Suomea tehostamaan pyrkimyksiään varmistaa lapsen edun periaatteen asianmukainen huomioon ottaminen ja sen johdonmukainen soveltaminen kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä. Kaikkien tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tulisi perustaa tuomioidensa ja päätöstensä oikeudelliset perustelut tähän periaatteeseen.² Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu on muun ohella menettelysääntö, joka tarkoittaa lapsen edun tietoista arviointia ja sen kirjaamista päätöksen perusteluihin.³ Lain perusteluihin olisi tarpeen lisätä päätöksentekijän velvollisuus kirjata lapsen edun arviointi kaikkien lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien päätöksen perusteluihin.

Lapsenhuoltolain yleiset säännökset (1. luku; 1 -5 c §) Säännökset huoltajien velvollisuuksista 1 ja 2 §

Lapsenhuoltolain yleisillä säännöksillä on tärkeä merkitys lain tarkoituksen ilmaisemisessa, ja 10 §:n säännöksen valossa varsinkin 1 ja 2 § ovat keskeisiä lapsen edun arvioinnissa. Siksi on olennaista, että yleiset säännökset vastaavat Suomen kansainvälisiä velvoitteita ja lain yleisiä tavoitteita.

Lapsenhuoltolain lähtökohtana tulee lapsen osallisuuden osalta olla lapselle perusoikeutena (PL 6 § 3 mom) ja ihmisoikeutena (LOS 12) turvatutu oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa ja oikeus saada näkemyksensä otetuksi huomioon ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Oikeus koskee kaikkia lapsia, jotka kykenevät muodostamaan oman näkemyksensä asiassa. Laista tulee käydä selkeästi ilmi, että myös huoltajilla on velvollisuus ottaa lapsen näkemykset huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.⁴

Ehdotetussa muotoilussa huollon tarkoitus (1 §) ja tapaamisoikeuden tarkoitus (2 §) on erotettu erillisiin säännöksiin. Tapaamisoikeutta koskevassa 2 §:ssä on aiemmasta laista poiketen nimenomaisesti ilmaistu tavoite turvata lapselle oikeus muun muassa luoda suhde siihen vanhempaan, jonka luona

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14. Lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohdat 31-32.

² Concluding Observations: FINLAND (17.6.2011); CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

³ CRC/C/GC/14, kohta 6c.

⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/12), kohdat 90-92.

hän ei asu, sekä säädetty vanhemman velvollisuudesta myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen.

Pidämme säännöksen tavoitetta lapsen läheissuhteiden vahvistamisesta sinänsä onnistuneena, mutta jatkovalmistelussa säännöksen muotoilua on syytä harkita. Lapsen edun tulee olla kaikissa tilanteissa ratkaiseva myös tapaamisoikeudesta päätettäessä eikä lapsen oikeudesta tapaamisiin saa tulla lapsen velvollisuus. Olisi suotavaa, että lain sanamuodosta ja perusteluista ilmenisi, että tapaamisoikeuden toteuttamisen on tarkoitus toteuttaa lapsen etua ja että lapsen edun tulee ohjata myös tapaajan toimintaa. Säännöksen sanamuoto ja henkilöpiiri ovat tällä hetkellä myös hivenen harhaanjohtavia, mitä tulee tapaamisoikeuden toteuttamiseen tähtäävään myötävaikutusvelvollisuuteen. Perustelujen valossa tämä velvollisuus kuuluu myös huoltajalle ja koskee myös muun lapselle läheisen henkilön kuin vanhemman tapaamisia, mutta tämä ei ilmene tällä hetkellä ehdotetusta säännöksestä.

Usein huoltajan laiminlyönti huolehtia lapselle tärkeistä ihmissuhteista liitetään erotilanteisiin. Perusteluihin tulee selvyuden vuoksi lisätä, että huoltajan velvollisuus vaalia näitä ihmissuhteita koskee kaikkia lapsia kaikissa tilanteissa – ei siis ainoastaan tilanteita, joissa lapsen vanhemmat asuvat erillään.

On tärkeää, että 2 §:ssä mainitaan säilyttämisen lisäksi myös lapsen oikeudesta luoda myönteinen ja läheinen suhde vanhempaansa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan on lähtökohtaisesti lapsen edun mukaista pitää yhteyttä vanhempaansa, jonka luona hän ei asu. Tämä koskee niitäkin tilanteita, joissa lapsen ja vanhemman välille ei jostain syystä ole syntynyt lapsen ja vanhemman suhdetta. Tapaamisoikeus voidaan evätä kokonaan yleensä vain siinä tapauksessa, että tapaamisoikeuden vahvistamisen on aiheutta olettaa olevan lapsen edun vastaista (KKO 2007:71). Olennaista on joka tapauksessa, että tapaamisoikeuden vahvistamista harkittaessa lapsen etua arvioidaan yksilöllisesti.

YK:n lapsen oikeuksien komitean LOS 3 artiklan 1-kohtaa käsittelevässä yleiskommentissa korostetaan lapsen edun yksilöllistä harkintaa kussakin tilanteessa.⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Istanbulin sopimuksen velvoitteiden valossa lapsen edun punninnan tulee olla erityisen huolellista tilanteissa, joissa lapsi tai lähivanhempi on joutunut kokemaan väkivaltaa tapaajavanhemman taholta. Huoltajilla ja lasta tapaavilla henkilöillä on paitsi velvollisuus suojata lasta muiden tahoilta tulevalta väkivallalta ja huonolta kohtelulta myös velvollisuus olla itse syyllistymättä tällaiseen kohteluun lasta kohtaan.

Lapsella lienee myös katsottava olevan ikänsä ja kehitystasonsa puitteissa oikeus saada tapaamisiin vaikuttavia tietoja jo ehdotetun 4 § 3 momentin valossa. Lähivanhemmalla ei esimerkiksi voitane katsoa olevan velvollisuutta salata lapselta esimerkiksi väkivallan uhkaa koskevia tietoja vain siksi, että niiden paljastaminen lapselle voisi aiheuttaa haittaa lapsen ja toisen vanhemman väliselle suhteelle.

⁵ CRC/C/GC/14, kohta 48.

4 §

LOS 18 artiklan 1-kohdan mukaan lapsen edun on määrättävä huoltajien toimintaa, kun he huolehtivat lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä. Tämä sopimusvelvoite on huomioitava lapsenhuoltolain uudistuksessa. 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.⁶

Esitämme, että jatkovalmistelussa yleisiin säännöksiin sisällytetään säännös, jonka mukaan kaikessa huoltajien lasta koskevassa toiminnassa lapsen edun tulee olla ensisijainen. Tällainen kohta olisi luontevinta ottaa osaksi huoltajan tehtäviä koskevaan 4 §:ään, jonka ehdotetun sanamuodon mukaan ”lapsen huoltajan on turvattava lapsen kehitys ja hyvinvointi siten kuin 1 §:ssä säädetään.” Perusteluissa olisi hyvä huomioida, että sama velvollisuus koskenee myös henkilöä, joka pitää lasta luonaan tapaa-
misoikeuden nojalla (ks. KKO 2003:7).

5 a § Velvollisuus ilmoittaa aiotusta muutosta

Ehdotetussa uudessa 5 a §:ssä säädetään vanhemman tai muun huoltajan velvollisuudesta ilmoittaa aikeesta muuttaa asuinpaikkaansa (relocation). Säännös on sinänsä kannatettava, joskin sen sanamuotoa lienee syytä selkiyttää, jotta säännöksen henkilöllinen ulottuvuus käy ilmi säännöksestä itsestään. Nyt vain 9 c §:n 3 momentin viittauksesta ilmenee, että säännöksen ulottuu myös lapselle erityisen läheisiin henkilöihin, joita hänellä on oikeus tavata.

Ehdotetun 3 momentin mukaan ilmoituksen saa jättää tekemättä, jos se on välttämätöntä lapsen tai asuinpaikkaansa muuttavan henkeen, terveyteen tai vapautteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi. Ilmoitusvelvollisuuden kriteerit ovat siten merkittävästi tiukemmat kuin esimerkiksi lähestymiskiellon määräämisen kriteerit, joissa huomioidaan myös rauhaan kohdistuvat rikokset sekä muu vakava häirintä. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, onko tämä ero perusteltu.

Huoltajat ja tapaamisoikeus (2. luku; 6-12 §)

Työryhmän ehdotukset lain 2 luvun uudistuksiksi ovat monelta osin tarpeelliset ja ajankohtaiset. Pidämme uudistuksia pääosin onnistuneina ja kannatettavina, joskin jatkovalmistelussa säännösten systematiikkaa voisi olla syytä tarkistaa johdonmukaisemmaksi.

Säännökset koskien lapsen oikeutta tavata muuta henkilöä kuin vanhempansa

Ehdotetut lain 2 luvun uudistukset sisältävät erään lain olennaisimmista uudistusehdotuksista eli säännökset lapsen oikeudesta tavata hänelle erityisen läheistä henkilöä. Haluamme lausua tästä tarkemmin seuraavaa.

⁶ CRC/C/FIN/CO/4, kohta 27.

9 c § Lapsen oikeus tavata muuta henkilöä kuin vanhempansa

Lapsen ja hänelle läheisen henkilön välisen tapaamisoikeuden vahvistamisessa on kysymys juridisesti vain lapsen oikeudesta. Mielestämme on tärkeää, että läheisen henkilön määritelmä on suppea, kuten ehdotuksen perusteluista käy ilmi. On syytä harkita, tulisiko nyt perusteluissa mainitut seikat (lapsen ja läheisen henkilön välisen kanssakäymisen pitkäaikaisuus ja läheisyys, asuminen samassa taloudessa ja päivittäinen osallistuminen lapsen hoitoon ja kasvatukseen) kirjata myös itse säännökseen. Nyt itse säännöstekstistä ei saa käsitystä siitä, että tapaamisoikeus on tarkoitettu vahvistettavaksi vain varsin harvalukuisissa tilanteissa. Lisäksi perusteluihin tulee joka tapauksessa kirjata selkeästi, miten lapsen edun toteutumista tulee arvioida, kun tapaamisoikeuden vahvistamista harkitaan.

Lisäksi on syytä harkita, että säännökseen lisättäisiin maininta tapaamisoikeuden vahvistamisesta lähinnä tilanteissa, joissa olisi painavia perusteita olettaa, etteivät tapaamiset lapsen ja tällaisen erityisen läheisen henkilön välillä muuten toteutuisi. Pääsääntönä on, että lapsen huoltajien velvollisuutena on tukea lapsen läheissuhteiden ylläpitoa myös ilman nimenomaista juridista sopimusta tai päätöstä.

Lapsen kannalta on useimmissa tilanteissa suotavaa, että tapaamisoikeutta koskeva asia järjestetään sopimuksella. Siksi kannatamme mahdollisuutta järjestää myös 9 c §:n mukainen tapaamisoikeus sopimusteitse. Samalla tulee kuitenkin varmistaa, että sosiaalitoimessa työskenteleville turvataan valmiudet arvioida lapsen ja tapaajan suhdetta lain tarkoittamassa mielessä, ja että lapsen edun arvioinnissa otetaan huomioon sopimuksen täytäntöönpanokelpoisuus ja merkitys lapsen arjen kannalta.

Erityisen läheisen henkilön tapaamisoikeutta koskevassa jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolellisesti ehdotettua vireillepanovaltaa koskevaa säännöstä, sillä ehdotettu laaja vireillepanomahdollisuus merkitsee periaatteellista muutosta aiempaan oikeustilaan (vrt. KKO 1998:66 ja KKO 2012:95 esitetty). Laaja vireillepanovalta ei ole välttämättä suoraan lapsen edun vastainen, mutta se ei saa altistaa lasta turhille oikeusprosesseille.

Tapaamisoikeuden vahvistaminen on näissä tilanteissa tavallisesta poikkeavaa ja voi vaikuttaa merkittävästi lapsen elämään. Käsitksemme mukaan laista tulee käydä selkeästi ilmi viranomaisen velvollisuus kuulla lasta henkilökohtaisesti lapsen mielipiteen selvittämiseksi. Tapaamisoikeuden vahvistamisen lähtökohtana tulee olla lapsen oma näkemys siitä, pitääkö hän itse kyseistä henkilöä erityisen läheisenä ja tahtooko hän tavata tätä säännöllisesti. Kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen tulisi perustella päätöksessä.

Tuettuja ja valvottuja tapaamisia koskevat säännökset

Ehdotetussa 9 b §:ssä on tarkoitus säätää tuetuista ja valvotuista tapaamisista sekä valvotuista vaihtoista. Pidämme sääntelyä tältä osin onnistuneena.

Säännökset lapsen mielipiteen selvittämisestä riidattomissa asioissa

Lapsen vaikuttamismahdollisuudet itseään koskevassa asiassa on turvattu perusoikeutena perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja ihmisoikeutena LOS 12 artiklassa. Artiklan mukaan lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimitissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Tämän lähtökohdan tulisi ilmetä lain perusteluista vahvemmin myös niiden tilanteiden osalta, joissa vanhemmat sopivat lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ja viranomaisen tehtävänä on varmistua siitä, että vanhemmat ovat selvittäneet lapsen mielipiteen. Lain perusteluihin tulisi kirjata viranomaisen velvollisuus tiedustella vanhemmilta, haluaako lapsi henkilökohtaisesti keskustella sopimuksen vahvistavan viranomaisen kanssa.

Oikeudenkäynti (3. luku; 14-17 §)

14 § Vireillepano ja puhevalta, sekä 17 § Väliaikaiset määräykset

Työryhmän ehdotuksen mukaan huolto- ja tapaamisasian liitännäisasiana voidaan käsitellä lapsen elatusta koskeva asia, ja siitä voidaan täsmennetyin 17 §:n mukaan antaa myös väliaikainen määräys. Tämä on tarpeellinen ja toivottu selkeytys käytäntöön, ja on omiaan turvaamaan lapsen oikeutta riittävään elatukseen.

Säännösten perusteluja olisi kuitenkin syytä selkeyttää niin, että elatusvelvollisen oikeusturva varmistetaan. Perusteluiden mukaan elatusasia käsitellään huolto- ja tapaamisasian yhteydessä hakemus- asiana, jolloin ratkaisu annettaisiin yksipuolisen tuomion sijaan päätöksenä, mikäli asiaan osallinen eli yleensä elatusvelvollinen ei vastaa. Kyseessä lienevät useimmin tilanteet, joissa elatusvelvollisuus vahvistetaan mutta elatuksen määrä vahvistetaan elatuskyvyn puutteen vuoksi nolllaksi, jolloin päätös oikeuttaa elatustuen saamisen.

Ratkaisun antaminen päätöksenä muissa tilanteissa on kuitenkin vastaajan oikeusturvan kannalta merkittävää, sillä tällöin elatusvelvollinen ei voi hakea takaisinsaantia yksipuoliseen tuomioon vaan on sidottu varsinaisiin muutoksenhakukeinoihin ja niiden tiukkoihin määräaikoihin. Niinpä elatusvelvollinen joutuu mahdollisessa muutosprosessissa näyttämään, että lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 11 §:n kriteerit täyttyvät. Perusteluissa olisi syytä harkita ja selventää, mitä tämä merkitsee asianosaisten oikeusturvan ja erityisesti elatusvelvolliselle määrättävän suhteessa ankaran maksuvelvollisuuden kannalta.

Säännökset koskien lapsen mielipiteen selvittämistä ja kuulemista riitaisissa asioissa

15 a § Lapsen kuuleminen tuomioistuimessa

Lapsen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa toimitissa on lapselle kuuluva perus- ja ihmisoikeus, jonka käyttäminen edellyttää tietoa oikeuden olemassaolosta ja sen merkityksestä.⁷ Lain

⁷ CRC/C/GC/12, kohdat 25 ja 82.

perusteluihin tulee kirjata velvollisuus kertoa lapselle hänen mahdollisuudestaan tulla henkilökohtaisesti kuulluksi tuomioistuimessa.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen näkemyksen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia.⁸ Yleiskommentin 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 varmistettava lapsen näkemyksen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta.

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 12 korostetaan, ettei valtioiden tulisi sisällyttää lainsäädäntöönsä ikärajoja kuulemisen osalta vaan lapsen valmius tulla kuulluksi tulisi ratkaista tapauskohtaisesti ottaen huomioon lapsen ikä ja kehitystaso.⁹ Lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut huolensa siitä, että Suomessa 15 vuotta nuorempien osalta lapsen suora kuuleminen oikeudenkäynneissä on jätetty tuomarin harkintaan, ja lasten mielipiteet annetaan tuomioistuimelle kolmannen osapuolen välityksellä. Komitea on Suomelle antamissaan suosituksissa todennut, että Suomen tulee panna LOS 12 artikla lainsäädännössään täysimääräisesti täytäntöön, erityisesti kun on kyse lapsen oikeudesta ilmaista mielipide suoraan tuomarille lapseen vaikuttavien asioiden käsittelyn yhteydessä.¹⁰

Pidämmekin 15a §:n 1 momentin 12 vuoden ikärajaa ongelmallisena suhteessa lapsen oikeuksien sopimuksen lapsen osallisuutta korostavaan lähtökohtaan, kun säännöksen kriteerit lapsen kuulemiselle ovat huomattavan erilaiset ikärajan eri puolilla. Tarkan ikärajan asettaminen on joka tapauksessa perusteltava lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Perus- tai ihmisoikeuden rajoittaminen on mahdollista vain tiettyjen rajoitusedellytysten täyttyessä. Lapsen osallisuutta voidaan joutua rajoittamaan esimerkiksi lapsen suojelemiseksi. Osallisuuden mahdollinen rajoittaminen on perusteltava huolellisesti lain esitöissä.

Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä vaatimus kuulemisen välttämättömyydestä asian ratkaisemiseksi alle 12-vuotiaiden osalta on varsin tiukka ja johtanee siihen, ettei alle 12-vuotiaita kuulla kuin erittäin poikkeuksellisesti. Tämä ei ole sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamien huomautusten asianmukaisen huomioon ottamisen kanssa. Perusteluihin on joka tapauksessa kirjattava, että lapsen näkemyksen selvittäminen ja sen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia. Tästä seuraa, että alle 12-vuotiaankin lapsen henkilökohtainen kuuleminen tuomioistuimessa on välttämätöntä, jos näkemys ei ole tullut muilla toimilla riittävästi selvitettyä.

Huolto- ja tapaamisriitojen tuomioistuinsovittelu (3 a. luku; 17 b ja 17 d §)

Ei lausuttavaa; ehdotetut uudistukset vaikuttavat onnistuneilta.

Vieraassa valtiossa annettu päätös ja lapsen palauttaminen (6. luku; 39 ja 41 §)

Ei lausuttavaa; ehdotetut uudistukset vaikuttavat onnistuneilta.

⁸ CRC/C/GC/14, kohdat 43 ja 53.

⁹ CRC/C/GC/12, kohta 52.

¹⁰ CRC/C/15/Add. 272, kohta 23.

Asetuksenantovaltuus (7. luku; 49 §)

Ei lausuttavaa; ehdotetut uudistukset vaikuttavat onnistuneilta.

Liitelait

Onko teillä lausuttavaa liitelakeihin ehdotetuista muutoksista?

Täytäntöönpanolaki 2 §

Työryhmän ehdotukseen sisältyy merkittävä täsmennys lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (619/1996, täytäntöönpanolaki). Ehdotetun 2 §:n uuden 2 momentin mukaan myös yli 12-vuotiaan tahdon itsenäisyyttä arvioidaan sen määrittämiseksi, muodostaako se täytäntöönpanon esteen.

Ehdotettu säännös on arvokas ja toteuttaa hyvin lain alkuperäistä tarkoitusta. Se muodostaa kuitenkin olennaisen muutoksen yleisesti noudatettuun käytäntöön, jossa 12-vuotiaan vastustusta pidetään usein jo itsessään ratkaisevana. Säännöksellä on myös tärkeä ihmisoikeusulottuvuus (vrt. esim. *Hokkanen v. Suomi* 23.9.1994) ja se on lapsen edun arvioinnin kannalta merkittävä. Erityisesti ottaen huomioon tämä konteksti olisi suotavaa, että säännöksen perustelut olisivat mahdollisimman selkeät ja yksilöidyt.

Vaikutukset

Onko ehdotuksen vaikutukset mielestänne arvioitu asianmukaisesti?

Esitetty uudistus vaikuttaa olennaisella tavalla lasten oikeudelliseen asemaan perhepiirissä, ja niinpä sen lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Lapsivaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan ennen kaikkea sitä, että punnitaan ratkaisujen erilaisia vaikutuksia lapselle lapsen oikeuksien sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Lakeja säädettäessä on erityisesti arvioitava, miten ehdotettu sääntely on sopu-soinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden (artiklat 2, 3, 6 ja 12) kanssa.¹¹

Lapsivaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon lasten yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys. Ehdotuksen lapsivaikutusten arviointi on tällä hetkellä varsin niukkaa, ja lapsia kohdellaan vaikutusten arvioinnissa liiaksi yhtenäisenä ryhmänä. Suomen kansainväliset velvoitteet eli muun muassa lapsen oikeuksien sopimus sekä Istanbulin sopimus edellyttävät, että haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja väkivaltaa kokeneiden lasten suojaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Vaikutusten arvioinnissa on pyrittävä mahdollisimman realistiseen harkintaan. Ehdotuksen vaikutusarviointi on tällä hetkellä varsin optimistista eikä ota riittävästi huomioon erilaisia riskitekijöitä.

¹¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (CRC/GC/2003/5), kohdat 45-46.

Muuta

Onko teillä muuta lausuttavaa työryhmän ehdotukseen liittyen?

Kokonaisuutena työryhmän ehdotus on onnistunut ja säilyttää pääosin hyvin 1983 lain pääperiaatteet. Käsityksemme mukaan ehdotus edellyttää vielä eräitä lisäyksiä ja tarkennuksia. Samassa yhteydessä on syytä varmistua lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen vaikuttavien erilaisten muiden uudistusten yhteensopivuudesta. Erityisesti lapsen elatuksen määrittämistä koskevan ohjeen (OMJU 2007:2) päivittäminen on tarpeen vuoroasumisen osalta. Olennaista olisi myös tarkastella suhteellisen nopeasti erilaisia perheiden sosiaalisia tukia koskevaa sääntelyä sekä oikeudenkäyntikuluihin liittyviä kysymyksiä.

Lausuntoon sisältyvät ehdotuksemme lyhyesti

- Uudistuksen toteuttamista kokonaan uuden lain säätämällä tulee harkita, jotta kokonaisuus olisi johdonmukaisempi ja selkeämpi.
- Laista tulee käydä ilmi, että lapsen huollon ja tapaamisoikeuden nimenomainen tavoite on kunkin lapsen yksilöllisen edun toteuttaminen. Lakiin tulee sisällyttää säännös, jonka mukaan lapsen edun tulee olla ensisijalla myös kaikessa huoltajien lasta koskevassa toiminnassa.
- Lain perusteluista tulee käydä ilmi, että huoltajan velvollisuus ylläpitää lapselle läheisiä ihmissuhteita koskee kaikkia lapsia kaikissa tilanteissa, ei ainoastaan erotilanteita.
- Lain perusteluihin tulee lisätä päätöksentekijän velvollisuus kirjata lapsen edun arviointi kaikkien lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien päätösten perusteluihin.
- Lain 5 a §:stä tulee käydä ilmi, että vanhemman tai muun huoltajan velvollisuus ilmoittaa aikeesta muuttaa asuinpaikkaansa ulottuu myös lapselle erityisen läheisiin henkilöihin, joita hänellä on oikeus tavata.
- Ilmoitusvelvollisuuden tekemättä jättämiseen oikeuttavia kriteerejä tulee harkita, sillä niihin ei nyt sisälly esimerkiksi rauhaan kohdistuvat rikokset sekä muu vakava häirintä toisin kuin esimerkiksi lähestymiskiellon osalta.
- Läheisen henkilön suppean määritelmän tulee käydä ilmi itse lakitekstistä, ei ainoastaan perusteluista. Perusteluihin tulee kirjata selkeästi, miten lapsen edun toteutumista on arvioitava tapaamisoikeuden vahvistamista harkittaessa.
- Lain perusteluista tulee käydä ilmi, että tapaamisoikeus läheiseen henkilöön voidaan vahvistaa lähinnä tilanteissa, joissa on painavia perusteita olettaa, etteivät tapaamiset lapsen ja tällaisen erityisen läheisen henkilön välillä muuten toteutuisi.
- Ehdotettua vireillepanovaltaa koskevaa säännöstä on arvioitava huolellisesti, sillä laaja vireillepanomahdollisuus merkitsee periaatteellista muutosta aiempaan oikeustilaan ja voi altistaa lapsen turhille oikeusprosesseille, joilta laki pyrkii lasta suojelemaan.
- Lakiin tulee lisätä selkeä säännös viranomaisen velvollisuudesta kuulla lasta henkilökohtaisesti lapsen mielipiteen selvittämiseksi ennen kuin tehdään päätös oikeudesta tavata erityisen läheistä henkilöä. Tapaamisoikeuden vahvistamisen lähtökohtana tulee olla lapsen oma näkemys siitä, pitääkö hän itse kyseistä henkilöä erityisen läheisenä ja tahtooko hän tavata tätä säännöllisesti.

Lain perusteluihin tulisi kirjata viranomaisen velvollisuus perustella kuulemisvelvollisuudesta poikkeaminen.

- Lain perusteluista tulee käydä ilmi vahvemmin lapsen oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa myös vanhempien sopiessa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Viranomaisen tehtävänä on varmistua siitä, että vanhemmat ovat selvittäneet lapsen näkemyksen ja ottaneet sen huomioon. Lain perusteluihin tulisi kirjata viranomaisen velvollisuus tiedustella vanhemmilta, halu-aako lapsi henkilökohtaisesti keskustella sopimuksen vahvistavan viranomaisen kanssa.
- Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä ja saada se otetuksi huomioon kaikissa itseään koskevissa asioissa sekä perheessä että viranomaistoiminnassa on turvattu perus- ja ihmisoikeutena ja tämän lähtökohdan on käytävä selvästi ilmi lakitekstistä.
- Lain perusteluista tulee käydä ilmi, miten vastaajan tai asiaan osallisen oikeusturva toteutuu tilanteissa, joissa lapsen elatusta koskeva asia käsitellään huolto- ja tapaamisasian yhteydessä.
- Lain 15a §:n perusteluihin tulee kirjata velvollisuus kertoa lapselle hänen mahdollisuudestaan tulla henkilökohtaisesti kuulluksi tuomioistuimessa.
- Lain 15a §:n 1 momentin 12 vuoden ikärajan yhdenmukaisuutta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan kanssa tulee harkita. Mahdollinen ikäraja on joka tapauksessa perusteltava säännöksen perusteluissa lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla.
- Lain 15a §:n vaatimus kuulemisen välttämättömyydestä asian ratkaisemiseksi alle 12-vuotiaan osalta ei ole sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antaminen huomautusten kanssa. Perusteluihin on joka tapauksessa kirjattava, että lapsen näkemyksen huomioon ottaminen on keskeinen osa lapsen edun arviointia myös silloin, kun asia käsitellään tuomioistuimessa.
- Täytäntöönpanolakiin ehdotettu 2 §:n 2 momentti on olennainen muutos yleisesti noudatettuun käytäntöön ja sillä on tärkeä ihmisoikeusulottuvuus, minkä vuoksi säännöksen perusteluiden tulisi olla mahdollisimman selkeät ja yksilöidyt.
- Ehdotuksen lapsivaikutukset on arvioitava asianmukaisesti ja erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien ja väkivaltaa kokeneiden lasten suojaamiseen.
- Jatkovalmistelussa on varmistuttava lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen vaikuttavien muiden uudistusten yhteensopivuudesta.

Helsingissä 8.12. 2017

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutus oikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto

Sanna Koulu

oikeustieteen tohtori, varatuomari
perhe- ja lapsioikeuden yliopistonlehtori
Lapin yliopisto