

LAUSUNTO

15.2.2016

OIKEUSMINISTERIÖLLE

ASIA

OM 31/41/2015

Viittaa lausuntopyyntöön 26.1.2016

**LAPSEN HUOLTOA JA TAPAAMISOIKEUTTA KOSKEVAN
LAINSÄÄDÄNNÖN UUSIMINEN**

Yleistä

Kaiken lapsia koskevan lainsäädännön uudistamisen lähtökohtana tulee olla *ensisijaisesti turvata lapsen etu*. On korostettava riitoja ja ongelmia ennalta-ehkäisevien keinojen merkitystä, varhaista puuttumista ja ns. matalan kynnyksen palvelujen saatavuutta. Kaikkinainen sovittelupalvelujen lisääminen on lapsen edun mukaista ja kannatettavaa. Yhteiskuntataloudellisten seikkojen merkitys ja prosessiekonomia sekä vanhempien ja muiden läheisten oikeudet ovat toisarvoisia lapsen etuun nähden. Kaikessa muussakin lainsäädännössä *tulee tehdä lapsiin kohdistuvien vaikutuksien arviointi*.

Lausunto muutostarpeista (mietinnön jäsentelyn mukaisesti)

2.1. Kriteerit *vuoroasumiselle* olisi syytä kirjata lakiin. Vaikka vuoroasuminen onkin yleistynyt varsinkin vanhempien sopimana, tulee ainakin vuoroasumisen sopimusten *vahvistamisen kriteerien olla tiukat* ja lähteä vain lapsen edusta. Riskinä kun on, että vanhemmat päätyvät lapsen vuoroasumiseen vain keskinäisiä riitoja tai ”lapsen menettämistä” pelätessään, taikka vain jotta eivät joutuisi maksamaan elatusapuja keskenään (kun lapsi siis asuu puoliksi kummankin luona).

Ei ole välttämättä lainkaan lapsen edun mukaista, että hän tällöin jää vailla elatusapua. Riitaa vanhempien kesken kun tulee esim. ylimääräisistä hankinnoista, harrastusten jne. rahoittamisesta (kuka maksaa ”mopon”) kun kumpikaan ei ole pääasiallinen lähivanhempi, joka ne kustantaisi normaalisti – etävänhempi kun yleensä vastaa vain elatusmaksuilla.

Riittänee, että lapsi voisi virallisesti asua kahdessa eri osoitteessa. Ainakaan kahdenkertaisten ja päällekkäisten palvelujen turvaaminen kahdesta eri kunnasta ei ole perusteltua.

2.2. On perusteltua ottaa lapsenhuoltolakiin säännökset *tuetuista ja valvotuista tapaamisista*. Edellytykset sille, milloin tuomioistuin voisi määrätä tapaamiset valvotuksi tai tuetuiksi olisi syytä ottaa lakiin – ja *samalla säättää sosiaalitoimelle lakimääräinen velvollisuus järjestää oikeuden määräämät palvelut* – juuri sellaisena kuin tuomioistuin on ne määrännyt - koska käytännön ongelmana on voinut olla, että kunta on ulkoistanut mainitut palvelut (ostopalvelusopimusten rajoitteet palveluihin, esim. palvelua tarjolla vain tiettyinä päivinä, ei lainkaan viikonloppuisin tms.) taikka ei muista resursseihin tai talouteen liittyvistä seikoista johtuen ole halunnut taikka voinut toteuttaa niitä sellaisenaan. Tämä vesittää tuomioistuimen harkintavaltaa ratkaista asia lapsen edun mukaisesti.

Määrääjän voimassa olevissa sopimuksissa tai päätöksissä on se ongelma, että lapsi on ”koko ajan prosessissa”, mikä ei yleensä ole lapsen edun mukaista. Tarve valvontaan tai tukeen ei myöskään välttämättä poistu tai vähe- ne muutoinkaan ajan kuluessa, vaikka usein niin oletetaan.

2.3. *Läheisten tapaamisoikeudesta* olisi syytä ottaa säännökset lakiin, koska perhekäsitys on muutoksen kourissa. On uusperheitä, sateenkaariperheitä yms. joissa lapselle tärkeä henkilö voi ollakin muukin kuin biologinen vanhempi. Erotilanteissa ns. sosiaalinen vanhempi taikka ”sisarukset” uusperheessä (taikka isovanhemmat) saattavat jäädä kokonaan syrjään lapsen elämästä – varsinkin jos toinen eroavista ”vanhemmista” niin haluaa.

Tapaamiset ovat lasten oikeus, ei velvollisuus, joten ainakaan lapsen henkilöpiirin rauhoittamisen kannalta ei ole perusteltua laajentaa hakemuksen te- koon oikeuttavien piiriä. *Sosiaalitoimi voisi erityisestä syystä vahvistaa so- pimuksen* taikka laittaa riitaisessa tilanteessa em. prosessin läheisten tapaa- misista vireille oikeudessa, taikka *tuomioistuin voisi aina käsitellessään huolto- tai tapaamisriitaa* – vaikka virankin puolesta – määrätä asiasta ja laajentaa tapaamiseen oikeutettujen piiriä läheisiin, *jos lapsen etu antaa sii- hen erityistä syytä*.

2.4. Tapaamisoikeuden toteuttamisen eräänä ongelmana on nykyään se, että *tapaamissopimusten sisällölle ei ole säädetty mitään minimisisältöä*. Las- tenvalvojat vahvistavat usein vanhempien sopimuksia, joissa ”*vanhemmat sopivat tapaamisista keskenään*”. Tällainen sopimus ei ole lainkaan lasten- valvojan kontrollissa (onko se käytännössä lapsen edun mukainen?), eikä muutenkaan täytäntöönpantavissa. Jos se kerran on vain vanhempien väli- nen järjestely, ei sellaisia tulisi lainkaan vahvistaa! Tulisi siten harkita, mil- lainen säädös lastenhuoltolakiin tulisi lisätä edellytyksistä millainen tapaa- missopimus voidaan vahvistaa.

Vieraannuttaminen on kiellettyä jo nykyisenkin lapsenhuoltolain nojalla, joten uutta lainsäädäntöä ei tarvita. Tapaamisoikeuden estämisen kriminali- sointi ei toisi mitään todellista ratkaisua ongelmatilanteisiin, pikemminkin päinvastoin voisi vain ”lisätä vettä myllyyn”.

Lapsen *asuinpaikan muuttamisesta* maan rajojen sisällä voisi velvoittaa vanhemman *ilmoittamaan etukäteen* kirjallisesti toiselle vanhemmalle (yh- teishuoltajavanhemman velvollisuus). Tällöin toinen osapuoli voisi ryhtyä ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta tapaamiset yms. täsmennettäisiin vastaamaan muuttuvia olosuhteita.

2.5. Lakiin on syytä ottaa selkiyttävä nykykäytäntöä vahvistava määräys. Pääsäännön mukaan *tapaamiseen oikeutettu vanhempi vastaa tapaamisen kustannuksista*, ellei oikeus nimenomaan toisin määrää. Tapaamisten kustannusten jakaminen muulla tavoin voisi joskus ehkäistä turhia kiistoja.

3.1. Asian käsittelyä voitaisiin nopeuttaa säätämällä *määräaika käsittelyn aloittamiselle*, ja mahdollisimman pian pitämällä osapuolten *vapaamuotoinen suullinen kuuleminen*. Alustavassa käsittelyssä selviteltäisiin mitä väitteitä esitetään, ja mitä selvitystä tarvitaan – kevyesti ja ”ilman kirjelmäkiirroksia”. Tämä helpottaisi prosessin ”kiireellisyysasteen” arviointia ja aikatauluttamista. Jos olosuhdeselvitys saataisiin heti käyntiin säästettäisiin jo monta kuukautta.

3.2. Vaikka lähtökohtana tuleekin olla viranomais selvitys - ratkaisevaa *olosuhdeselvitysten* suhteen on puolueettomuus ja riittävä paneutuminen sekä asiantuntemus – ei se onko se viranomaisen vai ostopalvelun tuotos. Kriteerit selvitysten ulkoistamisen käyttöön on kuitenkin syytä kirjata lakiin.

3.3. *Lapsen kuulemisen ja osallisuuden vahvistaminen on hyvä tavoite*. Lapsen todelliset osallistumismahdollisuudet jäävät usein vähäisiksi, kun lasta ei pidetä asianosaisena. Ajatus lapsen suojelemisesta ”kuulemiselta” ja vanhempien riitelystä voi kääntyä joskus jopa lapsen omaa etua vastaan. Ongelmallista erityisesti on, että lapsen (varttuneemmankaan) mielipide kuuluu yleensä vain sosiaalitoimen kautta. On kuitenkin tilanteita, joissa lapselle tulisi voida määrätä oikeudenkäyntiä varten edunvalvoja, ”erillinen aikuinen” lapselle vaikeisiin huoltoriitoihin (siis ei kategorisesti lakimiesavustaja). Vanhempien ja lapsen eturistiriita kun ei huoltoriidassa mahdollista lapselle avustajaa, on oman ”aikuisen” puuttuminen selkeä puute. Jos asiassa on kysymys lapsen vanhempien huoltajuuskyvyn arvioinnista, voitaisiin lapsen läheissuhteita suojella paremmin edunvalvojan määräämisellä.

Huostaanotto prosessissa lasta käsitellään asianosaisena, jolloin hänellä on 12 vuotta täyttäneenä *oikeus käyttää puhevaltaa* huoltajansa rinnalla. Moni 12-vuotias on vielä aika nuori huolehtimaan näkemystensä esittämisestä oikeudenkäynnissä, jossa hän on yksin aikuisia vastaan. Lapselle voidaan myös määrätä avustaja ja edunvalvoja. Tutkimusten (Hannele Tolonen, väit.) mukaan avustajaa käyttäneiden lasten ääni kuuluu paremmin myös asian lopputulemassa.

Hallintotuomioistuimella on kokoonpanossaan käytössä *lapsen kasvun ja kehityksen asiantuntija*. Huoltoriidoissa yleisessä tuomioistuimessa ei ole vastaavaa, mutta ns. Follo -sovittelussa on käytössä asiantuntija-avusteinen menetelmä – jota voidaan käyttää huoltoriidan ohella taikka asemesta. Kokemuksen mukaan *Follo -sovittelut ovat hyvin usein johtaneet lukkiutuneen vanhempien tilanteen avautumiseen*, ja ainakin määräaikaisen ns. *kokeilusopimuksen* syntymiseen – varsin usein myös lopulliseen sopimukseen.

Myös 18 vuotta täyttäneellä ”lapsella” voi olla edunvalvojan tarve esim. koulutusavustuksen vaatimista koskevilla tilanteilla, koska he voivat luopua helposti vaatimuksistaan ”liian raskaina ja vaikeina” hoitaa, kun etävanhempi vastustaa (tai pahimmissa tapauksissa uhkailee perinnön tai muiden etuuksien menettämällä taikka jopa lopullisella hylkäämisellä).

3.4. *Toistuvat tai jatkuvat huoltajuusriidat* eivät ole lapsen edun mukaisia. Vanhempien oikeutta virittää prosessi huolto- tai tapaamisasiassa ei kuitenkaan voitane kategorisesti rajoittaa. Sen sijaan voitaisiin keventää ja nopeuttaa prosessia järjestämällä pian hakemuksen jälkeen *vapaamuotoinen kuuleminen* (kuten kohdassa 3.1. mainittiin). Tällöin *oikeus voisi* asettaa määräaikoja selvityksille, ja ellei erityisiä perusteita aiemman ratkaisun muuttamiselle olisi, *hylätä hakemuksen enemmän käsittelyyn*. Tämä mahdollisuus olisi syytä kirjata selkeästi lakiin!

Oikeudenkäymiskaassa on jo riittävät mahdollisuudet määrätä selvästi turhan tai ”kiusaamismielessä” viritetyn prosessin oikeudenkäyntikulut hakemuksen tehneen (tai hänen edustajansa) maksettaviksi. *Oikeusavun rajaaminen* on sinänsä jo nykyisenkin lain mukaan mahdollista, samoin tuomioistuimien voi aina määrätä oikeusavun lakkaamaan. *Tuomioistuimet vain turhan harvoin ja kainosti käyttävät edellä mainittuja keinojaan*. Pitäisikö säännöksiin sisältöä mahdollisesti tarkistaa siten, että ”kynnys alenisi”?

Vakiintuneen oikeusapukäytännön mukaan lapsenhuolto -asioihin määrätään aina avustaja (”painavia syitä” hakemusasiassa). Oikeusavun rajaamis- mahdollisuuksien laajentaminen ”huoltoriidan uusintakäsittelyissä” nykyisestä edellyttäisi oikeusapulain muuttamista. Voittaisiin harkita myös uutta säännöstä siitä, että ”turhan prosessin” oikeusapua saanut voitaisiin *tuomioistuimen päätöksellä velvoittaa korvaamaan takaisin valtion varoista maksetut oikeusapulaskiot* (sekä omat että vastapuolen), jos siihen on erityistä syytä. Tieto kuluriskistä voisi vähentää innokkuutta tehdä ”turhia” hakemuksia.

3.5. On *välttämätöntä parantaa tiedonvaihtoa* niiden viranomaisten välillä, jotka käsittelevät lapsen asiaa.

Järjestelmän kannalta erityisen ongelmallisia ovat akuutit tilanteet, joissa *huostaanoton vaihtoehtona on huollon järjestäminen*. Tällaisessa tilanteessa toimivallan jakautuminen sosiaalitoimen, käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden välillä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä siitä, kenen olisi toimittava.

Käsittely eri tuomioistuinlinjastoissa tuo siten omat ongelmansa. Tämän vuoksi voitaisiinkin harkita, tulisiko esim. *hallintotuomioistuinten toimivaltaa laajentaa* (?) ja antaa - hallintoprosessin ollessa vireillä - oikeus muuttaa huolto-/tapaamisoikeutta koskevia sopimuksia tai yleisen tuomioistuimen ratkaisuja – tai ainakin oikeus vahvistaa huoltosopimuksia näissä yhteyksissä, jos siihen on erityisen painavia syitä. Tämän muutoksen *toteuttaminen olisi kuitenkin ongelmallista*, koska se sekoittaisi tuomioistuinten välistä toimivallan jakoa, ja muutoksenhakutiekin on erilainen.

4.1. On syytä säätää, mitä *isyyden kumoaminen* vaikuttaa lapsen huoltoon.

4.2. Sikäli kun sosiaalitoimessa on riittävää tietoa ja osaamista sekä aikaa selvittää vanhemmille erot yhteishuollon ja yksinhuollon sekä tehtävien-jakoyhteishuollon eroista ja vaikutuksista, *ei olisi estettä laajentaa lastenvalvojan vahvistamien riidattomien sopimusten alaa*. Olisi kuitenkin hyvä asettaa sääntö, ettei sopimuksia saisi vahvistaa ennen kuin tietyn ”katumusajan” jälkeen (esim. viikon), jotta taattaisiin paremmin se, että sopimukset ovat molempien osapuolten paremmin harkitsemia.

Oheishuoltajista päättäminen on syytä jatkossakin jättää vain tuomioistuimiin. Vanhemmat kun saattavat läheistensä kanssa usein yrittää käyttää oheishuoltajuutta aivan muuhun tarkoitukseen, kuten joidenkin taloudellisten etuuksien tai tukien saamiseen itselleen taikka toisilleen.

Tietojensaantioikeuden vahvistaminen on suotavaa. Se ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että toisen vanhemman perhe- ja yksityiselämää ei suojeltaisi entiseltä puolisoilta (joka voi yrittää käyttää tietoja ”omiin tarkoituksiinsa”).

4.3. Olisi hyvä, jos lain *keskeiset käsitteet* olisi laissa määritelty.

4.4. Etukäteinen *sopimus eron varalta lapsen huollosta ja tapaamisesta* voisi olla toimiva, ainakin jos vanhemmat eroavat enemmittä riidoitta. Valittavasti ero on kuitenkin usein jollain tapaa odottamaton yllätys, joten on epäilyttävää voisiko tällaisesta sopimuksesta kuitenkaan olla lopulta todellista hyötyä – ainakaan lapsen edun näkökulmasta.

Mitään estettä *vanhemmuussuunnitelman* tekemiseen ei ole kai nykyisenkään lain perusteella yhteishuoltajavanhempien kesken. Vanhemmuussuunnitelmalla kun pyritään vahvistamaan yhteistä vanhemmuutta. *Vanhemmuussopimus* voisi nimikkeenä joskus avata lukkiutuneita tilanteita, mutta valitettavasti on vaikea uskoa tällaisiin sopimuksiin jos tilanne on vaikea.

4.5. Perheen riitatilanteet, niiden ennaltaehkäisy, varhainen tuki ja sovittelu ovat lapsen edun kannalta parhaita vaihtoehtoja (kuten jo alussa todettiin).

Eroneuvottelu, jossa vanhempia pyrittäisiin saamaan kokonaiskuva ja näkemään tilannetta enemmän lapsen edun kannalta olisi hyvä. *Pakollisuudella tuskin kuitenkaan saavutetaan mitään*. Nykyäänkin on laajalti tarjolla perhe- ja avioliittoneuvontaa – eli jos näitä palveluita haluaa on niitä myös kohtuullisesti saatavissa. Tosin eri osissa maata saatavuus ja odotusajat eronnevat merkittävästi. Olisi varmaankin syytä joka tapauksessa ohjata ihmisiä näiden palvelujen pariin, ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun palvelut ovat varmaankin edelleen monille tuntemattomia.

Kunnioittavasti,

Ilomantsissa, yllä mainittuna päivänä

JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT ry

Tommi Parviainen, hallituksen pj
julkinen oikeusavustaja

KIRJOITTI



Heikki Kotajärvi, hallituksen jäsen
julkinen oikeusavustaja, varatuomari