

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 88/2018 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Annika Parsons, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- erityisasiantuntija Jaana Tervo, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- oikeustieteen kandidaatti Marjatta Karhuvaara, Espoon kaupunki

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- tutkijatohtori Anna Nikupeteri, Lapin yliopisto
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- Väestöliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lapsen edun ja oikeuksien vahvistaminen

Hallituksen esityksen keskeisin tavoite on parantaa lapsen edun toteutumista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Tavoitteena on myös saattaa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettu laki (361/1983, jäljempänä lapsenhuoltolaki) ajan tasalle siten, että se vastaa yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia ja oikeuskäytäntöä. Lisäksi ehdotuksella pyritään vahvistamaan lapsen osallisuutta häntä koskevien asioiden käsittelyssä sekä tehostamaan lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvien asioiden oikeuskäsittelyä.

Valiokunnan lausunto StVL 6/2018 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä hyvänä ja tarpeellisena. Esitys turvaa valiokunnan näkemyksen mukaan lapsen edun toteutumista sekä lapsen osallisuutta lapsen huoltoon ja tapaamista koskevissa asioissa ja tuo tärkeitä uudistuksia voimassaolevaan lakiin. Esitys vahvistaa lapsen oikeuksia sekä asemaa perheessä ja lapsen lähipiirissä. Se myös ottaa aiempaa paremmin huomioon erilaiset perherakenteet ja -tilanteet, jotka ovat aiempaa monimuotoisempia.

Suomen ratifioiman Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 (1) artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai lainsäädäntöelimen toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etu mainitaan hallituksen esityksen sisältämässä lapsenhuoltolaissa nimenomaisesti huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen vahvistamista koskevassa 8 §:ssä sekä näiden asioiden ratkaisemista koskevassa 10 §:ssä. Valiokunta toteaa kuitenkin, että lapsen edun tulee olla ensisijainen ja keskeisin harkintaperuste kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa. Lapsen edun tulee siten olla läpileikkaava, kaikkea lapsenhuoltolain päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulkintaperiaate, jota on arvioitava aina tilanne- ja tapauskohtaisesti kunkin lapsen kohdalla.

Oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentäminen sekä lapsen tapaamisoikeudet

Lakiin esitetään uusia säännöksiä huoltajien velvollisuudesta suojella lasta väkivallalta, vaalia lapselle läheisiä ihmissuhteita ja myötävaikuttaa tapaamisoikeuden toteutumiseen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi useita lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla pyritään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään tapaamisoikeuden toteutumisen estämiä tai ongelmatilanteita sekä antamaan keinoja puuttua niihin.

Lakiin ehdotetaan myös uutta säännöstä, jonka mukaan lapselle voitaisiin vahvistaa tuomioistuimen päätöksellä oikeus tavata hänelle läheistä henkilöä. Tällaisia lapselle tärkeitä ihmissuhteita voivat olla esimerkiksi lapsen suhde sisaruksiinsa tai isovanhempiinsa. Asia harkittaisiin lapsen edun näkökulmasta.

Lisäksi ehdotetaan useita säännöksiä, joiden tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeutta saada äänensä kuuluville ja osallistua häntä koskevien asioiden käsittelyyn. Nämä säännökset liittyvät muun muassa lapsen mielipiteen selvittämiseen.

Valiokunta kannattaa ehdotettuja säännöksiä ja korostaa lapselle tärkeiden ihmissuhteiden jatkuvuuden merkitystä. Lapsen asuessa erillään vanhemmastaan tai molemmista vanhemmistaan tulee lähtökohtaisesti kaikin keinoin huolehtia siitä, että lapsella säilyy yhteydet ja suhteet vanhempiinsa, perheeseensä sekä muihin lapselle erityisen läheisiin henkilöihin. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset tukevat osaltaan tähän liittyvien lapsen oikeuksien toteutumista. Lisäksi ne edistävät lasten huoltajuuteen ja tapaamisoikeuteen liittyvää tasa-arvon toteutumista. Säännösmuutokset edistävät lapsilähtöisyyttä ja lisäksi purkavat kulttuurista käsitystä siitä, että lapselle muodostuu tärkeitä suojaa ja turvaa tuovia kiintymyssuhteita yksistään vanhempiensa kanssa. Ehdotetut muutokset huomioivat nykysääntelyä laajemmin sosiaaliset vanhemmat ja monimuotoiset perhesuhteet erotilanteissa. Valiokunnan näkemyksen mukaan esitys vahvistaa lapsen mahdollisuutta ylläpitää yhteyttä kaikkiin hänelle läheisiin ihmisiin. Valiokunta pitää li-

Valiokunnan lausunto StVL 6/2018 vp

säksi lapsen kuulemista vahvistavia säännöksiä tärkeinä ja pitää perusteltuna, että lastenvalvojan on varmistettava riidattomissakin tilanteissa, että lapsi on saanut ilmaista näkemyksensä.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotukset ovat toimivia suurimmassa osassa erotilanteita, jotka ovat riidattomia tai joissa ilmenee tavanomaista vanhempien välistä erimielisyyttä ja epä-sopua. Erotilanteet ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (HE 88/2018 vp, s. 34), erityisissä tilanteissa lapsen etu voi vaatia, että lapsen yhteyttä hänelle tärkeäksi muodostuneeseen henkilöön ei enää pidetä yllä. Lapsen etu menee siten valiokunnan näkemyksen mukaan myös tässä punninnassa aina muiden periaatteiden, mukaan lukien läheisten ihmisen suhteiden vaalimisen ja tapaamisoikeuteen myötävaikuttamisen edistämisen edelle. Siten myös mahdollisuutta lapsen ja tälle erityisen läheisen henkilön tapaamisoikeuden vahvistamiseen tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan käyttää vain silloin, kun tapaamisten vahvistamisen harkitaan yksittäistilanteessa olevan tarpeen ja perusteltua lapsen edun kannalta. Valiokunta korostaa, että kyseessä on lapsen tapaamisoikeus läheiseen, ei tämän tapaamisoikeus lapseen. Tässä lapsen näkemyksellä, ja siten myös lapsen kuulemisella, on korostunut merkitys.

Valiokunta toteaa, että lapsenhuoltolain uudistuksessa on olennaista varmistaa, että uudistus auttaa turvaamaan myös haavoittuvassa asemassa olevien ja väkivaltaa kohdanneiden lasten aseman. Tämä edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä oikeuslaitoksen viranhaltijoilta erittäin hyvää perehtyneisyyttä eron jälkeisen väkivallan sekä lasten kokeman väkivallan muotoihin ja dynamiikkaan. Valiokunta korostaa, että lain toimeenpanossa tulee huolehtia myös tähän liittyvästä riittävästä osaamisesta ja koulutuksesta, jotta mahdollistetaan moniulotteinen ja eettisesti punnittu harkintavallan käyttö kunkin lapsen edun mukaisesti. Myös lapsen kuuleminen on erityistä asiantuntijuutta vaativa tehtävä, johon liittyvään osaamiseen ja koulutuksen voimavaroihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta painottaa lisäksi lapsen psykososiaalisen tuen merkitystä ja turvaamista erotilanteissa.

Vuoroasuminen

Lapsenhuoltolakiin ehdotetaan säännöksiä, jotka mahdollistavat yhtenä laissa tarkoitettuna asuminenjärjestelynä sen, että lapsi asuu vuorotellen kummankin vanhempansa luona. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistetaan lainsäädännön tasolla järjestely, jota jo toteutetaan käytännössä siten, että lapsi asuu tosiasiassa vuorotellen kummankin vanhempansa luona yhtä paljon tai lähes yhtä paljon. Nykyisin vuoroasuminen toteutetaan tapaamisoikeutta koskevia säännöksiä soveltaen, mikä ei anna todellista kuvaa lapsen asumisesta.

Vuoroasumisen ehdot määriteltäisiin esityksen mukaan tapauskohtaisesti samalla tavoin kuin tapaamisoikeudesta sovittaessa tai määrättäessä. Vuoroasumisessa lapsella voi olla vain yksi virallinen asuinpaikka. Vuoroasumista koskevaan sopimukseen kirjattaisiin tieto siitä, kumpi kodeista ilmoitetaan lapsen viralliseksi asuinpaikaksi. Myös tuomioistuminen on tarvittaessa annettava tästä määräys.

Valiokunta pitää esitettyjä lakimuutoksia vuoroasumisen osalta periaatteellisesti tärkeinä. Valiokunta pitää hyvänä, että vuoroasuminen tarjoaa lainsäädännön tasolla uuden vaihtoehdon, jolla tuetaan asumismuodon kautta lapsen tasapuolisempaa suhdetta molempiin vanhempiin. Vuoroasuminen luo parhaimmillaan lapselle hyvät edellytykset säilyttää hyvät yhteydet kumpaankin

Valiokunnan lausunto StVL 6/2018 vp

vanhempaan. Vanhemmille se antaa mahdollisuuden olla tasaveroisina ja yhteisvastuullisesti osallisina lapsen kasvun sekä kehityksen tukemiseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan vuoroasumisen kirjaaminen lakiin selkeyttää niiden lasten tilannetta, joille se on toimivin asumisjärjestely.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että vuoroasumista ei ole tarkoituksenmukaista pitää oletusarvoisesti pääsääntöisenä tai ensisijaisena lapsen asumismuotona, vaan se luo yhden vaihtoehtoisen tavan järjestää lapsen asuminen niissä tilanteissa, joihin se soveltuu. Ihmissuhteiden ja elinympäristön pysyvyys on pienen lapsen kehityksen kannalta tärkeää. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi viikoittain vaihtuva vuoroasuminen voi erityisesti pienillä lapsilla vaarantaa lapsen tarpeeseen perustuvaa ennakoitavuutta, toistuvuutta sekä kiintymyssuhteita, jotka takaavat lapsen turvallisuuden. Myös isompien lasten kohdalla vuoroasumiseen liittyvien jatkuvien muutosten aiheuttama kuormitus voi johtaa lapsen liiallisten suojautumiskeinojen käyttöön, mikä voi vaikeuttaa lapsen kasvua ja kehitystä.

Valiokunta painottaa, että vuoroasumista harkittaessa tulee tarkoin punnita, onko järjestely kyseisen lapsen edun kannalta paras mahdollinen ratkaisu. Sopimukset ja määräykset tulee arvioida aina kunkin lapsen yksilölliset tarpeet ja tilanne huomioiden. Muut näkökohdat, mukaan lukien vanhempien tasavertaisen aseman edistäminen, ovat punnintakriteereinä lapsen edulle alisteisia. Näin ollen vuoroasuminen tulee valita lapsen asumismuodoksi silloin, kun se on lapsen etu huomioiden kyseiselle lapselle paras harkittavissa oleva asumisvaihtoehto.

Valiokunta huomauttaa, että lapsen etu suhteessa asumisjärjestelyihin saattaa olla lapsen eri ikävaiheissa ajassa muuttuvaa. Toimiva vuoroasumisjärjestely saattaa siten muodostua myöhemmin lapselle sopimattomaksi. Lapsen edun mahdollisesti muuttuessa sosiaalihuollon sekä oikeuslaitoksen viranhaltijoilla tulee valiokunnan näkemyksen mukaan olla selkeät toimintatavat asumismuodon soveltuvuuden seurannaksi sekä sen muuttamiseksi. Lapsen edusta huolehtiminen ei saa olosuhteiden muuttuessa jäädä lapsen varaan.

Vuoroasumisen suhde sosiaalietuuksiin ja palveluihin

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (HE 88/2018 vp, s. 20), lapsen virallisen asuinpaikan määräytyminen on vanhemmille merkityksellinen asia, sillä palvelut ja etuudet suoritetaan sen mukaan, kumman vanhemman luona lapsen väestötietojärjestelmän mukainen asuinpaikka on vanhempien asuessa eri osoitteissa. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys ei sisällä muutoksia erityislainsäädännössä säädettyjä etuuksia tai palveluja koskevaan sääntelyyn.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli 1.1.—31.3.2018 poikkihallinnollinen työryhmä, joka selvitti lasten vuoroasumisen vaikutuksia etenkin sosiaaliturvaa ja palveluja koskevaan sääntelyyn. Selvityksessään työryhmä totesi, että etuuksia ja palveluja koskevassa lainsäädännössä ei lasten vuoroasumistilanteista ole nykyisin säädetty, mutta osa säännöksistä mahdollistaa jo nyt vuoroasumisen huomioon ottamisen toimeenpanossa. Vuoroasumista ei kuitenkaan ole lainsäädännössä kattavasti huomioitu. Jos vanhempien välinen keskusteluyhteys on ohut ja sopimushalukkuus vähäistä, saattavat palvelut ja etuudet myös olla potentiaalinen riidan aihe, jos niiden koetaan suosivan toista vanhempaa vuoroasumisjärjestelyssä.

Valiokunnan lausunto StVL 6/2018 vp

Työryhmä tunnisti ongelmakohtia ja teki ratkaisuehdotuksia muun muassa asumistuessa, jonka määräytymisessä lapsi ei voi kuulua kahteen ruokakuntaan. Jos lapsella on kaksi kotia, lapsi voidaan ottaa huomioon vain toisen vanhemman asumistuessa, yleensä sen vanhemman, jonka luona lapsen virallinen asuinpaikka on. Tilanteessa, jossa molemmat vanhemmat ovat asumistuen tarpeessa, voi asumistukea koskeva nykyinen sääntely estää lapsen pitempiaikaiseen oleskeluun soveltuvan asunnon hankinnan ja muodostaa siten esteen lasten vuoroasumiselle.

Työryhmä katsoi, että lapsilisälakia tulisi uudistaa siten, että lapsilisä voitaisiin jakaa vuoroasumistilanteissa kotien kesken. Vanhemmat voivat nykyäänkin sopia, että he jakavat etuuden, mutta lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että Kela maksaisi lapsilisän tai jonkin muun etuuden suoraan kahteen talouteen. Lisäksi lain uudistuksen yhteydessä tulisi työryhmän mukaan selvittää, miten vuoroasumistilanteissa lapsilisän yksinhuoltajakorotus jaettaisiin ja miten lapsilisä määräytyisi useamman lapsen perheessä.

Muutoksia ehdotettiin myös sairausvakuutuslain mukaisiin matkakorvauksiin. Lakia tulisi työryhmän mukaan muuttaa siten, että lapsen matka hoitopaikkaan korvataan vuoroasumistilanteissa molempien vanhempien luota riippumatta siitä, kumpi asuinpaikka on lapsen virallinen asuinpaikka.

Työryhmä teki muutosehdotuksia vuoroasumiseen liittyen myös esimerkiksi kotihoidontukea, elatustukea sekä vammaisetuksia koskevaan sääntelyyn.

Työryhmän mukaan vuoroasumista ei kattavasti huomioida myöskään lasten ja perheiden palveluja koskevassa lainsäädännössä. Pääasiallisesti kuntapalvelut ja rahoitus on kytketty siihen, että henkilöllä on yksi kotikuntalain mukainen kotikunta. Työryhmä muun muassa katsoi, että lapsen saadessa varhaiskasvatusta yhden kunnan alueella tulisi vuoroasumistilanteissa huoltajien saada kaksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain mukaista maksupäätöstä. Myös sosiaali- ja terveystalvelujen osalta työryhmä katsoi, että sosiaalihuoltolaki, terveydenhuoltolaki ja kyseisiä palveluja koskeva erityislainsäädäntö sekä niiden soveltamiskäytäntö eivät kaikilta osin turvaa lapsen edun toteutumista vuoroasumistilanteissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykyisistä vuoroasumiskäytännöistä tarvitaan lisätietoa, jotta etuuksia ja palveluja koskevan lainsäädännön muutoksien vaikutuksia kyetään selvittämään. Tietopohjan niukkuuden vuoksi edellä mainittu työryhmä ei voinut arvioida tekemiensä ehdotusten kustannus- tai muita vaikutuksia.

Valiokunta painottaa, että vuoroasumiseen liittyviä etuuksia sekä palveluja koskeva sääntely tulee saattaa pikaisesti vastaamaan vuoroasumisen tilanteita, jotta lainsäädäntö tukisi tasapuolisesti vanhemmuutta silloin, kun vuoroasumisen katsotaan olevan lapsen etu huomioiden lapselle paras vaihtoehto. Tätä säädösvalmistelua varten tarvittava tietopohja tulee kartoittaa ja selvittää viipymättä.

Siltä osin kuin lainsäädäntö jo vastaa vuoroasumistilanteissa elävien lasten tarpeisiin, tulee valiokunnan näkemyksen mukaan ohjeistuksella ja koulutuksella varmistaa, että etuussäännöksiä sovelletaan ja palvelut tarjotaan lapsen kasvun ja kehityksen turvaamiseksi molemmissa kodeissa.

Valiokunnan lausunto StVL 6/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausumaesitykset

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää, että lakivaliokunta ottaa mietintöönsä seuraavan sisältöiset lausumat:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ohjeistaa ehdotetun lain toimeenpanossa lapsen edun olevan kaikkea päätöksentekoa ja toimintaa ohjaava tulkintaperiaate. Lisäksi ohjeistuksessa on syytä huomioida lapsen etuun vaikuttavat muutokset lapsen olosuhteissa.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto saattaa vuoroasumiseen liittyviä etuuksia sekä palveluja koskevan sääntelyn pikaisesti vastaamaan vuoroasumisen tilanteita, jotta lain-säädäntö tukisi tasapuolisesti vanhemmuutta silloin, kun vuoroasumisen katsotaan olevan lapsen etu huomioiden lapselle paras vaihtoehto.

Helsingissä 21.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo