

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt och till vissa lagar som har samband med den (RP 88/2018 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Annika Parsons, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Outi Kemppainen, justitieministeriet
- barnombudsman Tuomas Kurttila, Barnombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Jaana Tervo, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- juris kandidat Marjatta Karhuvaara, Esbo stad.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- forskardoktor Anna Nikupeteri, Lapplands universitet
- Centralförbundet för Barnskydd
- Mannerheims Barnskyddsförbund
- Väestöliitto ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Barnets bästa och barnets rättigheter stärks

Det viktigaste målet i propositionen är att bättre tillgodose barnets bästa i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. Målet är också att uppdatera lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) så att den motsvarar de förändringar som skett i samhället och rättspraxis. Förslaget är tänkt att stärka barnets delaktighet vid behandlingen av ärenden som rör honom eller henne och effektivisera den rättsliga handläggningen av ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt.

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

Social- och hälsovårdsutskottet anser att propositionen är bra och behövs. Enligt utskottet tryggar propositionen barnets bästa och barnets delaktighet i vårdnads- och umgängesärenden. Propositionen innehåller viktiga reformer av den gällande lagen. Propositionen stärker barnets rättigheter samt barnets ställning i familjen och i dess närmaste krets. Den beaktar också bättre än förut dagens mer mångfasetterade familjestrukturer och familjesituationer.

Enligt artikel 3 stycke 1 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som Finland har ratificerat, ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Barnets bästa nämns i uttryckligen i 8 § om fastställelse av avtal som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt och i 10 § om avgörandet av dessa ärenden i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt i propositionen. Men barnets bästa ska vara den främsta och viktigaste prövningsskäl i alla beslut och all verksamhet som rör barn, konstaterar utskottet. Principen om barnets bästa ska vara den tolkningsprincip som genomgående genom-syrar beslutsfattandet och verksamheten enligt lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. Det ska alltid göras en bedömning från fall till fall för varje barn.

Precisering av rättigheter och skyldigheter samt umgängesrätten

Det föreslås nya bestämmelser om vårdnadshavarnas skyldighet att skydda barnet mot våld, vårda relationer med personer som står barnet nära och medverka till att umgängesrätten tillgodoses.

Regeringen föreslår dessutom flera åtgärder i lagstiftningen i syfte att effektivare än i dag förebygga problem vid tillgodoseendet av umgängesrätten och ge verktyg för att tackla dessa fall.

Det föreslås också en ny bestämmelse i lagen, enligt vilken det för barnet genom domstolsbeslut kan fastställas rätt att träffa en person som står barnet särskilt nära. Det kan till exempel vara fråga om relationen med syskon eller far- eller morföräldrar. Prövningen ska ske med utgångspunkt i barnets bästa.

Regeringen föreslår dessutom flera bestämmelser vars syfte är att stärka barnets rätt att få sin röst hörd och delta i behandlingen av ärenden som rör honom eller henne. De bestämmelserna hänförs sig bland annat till utredande av barnets åsikt.

Utskottet stöder de föreslagna bestämmelserna och framhåller betydelsen av kontinuitet i de relationer som är viktiga för barnet. Om barnet bor åtskilt från den ena av eller båda föräldrarna, ska man som utgångspunkt med alla medel sörja för att barnet kan behålla kontakten till sina föräldrar och ha en nära relation till dem. Detsamma gäller barnets familj och andra personer som står barnet särskilt nära. Enligt utskottets åsikt stöder de föreslagna bestämmelserna möjligheterna att ta tillvara barnets rättigheter till dessa delar. De främjar också jämlikheten när det gäller vårdnad om barn och umgängesrätt. De nya bestämmelserna sätter barnets behov i centrum och ändrar på den rådande uppfattningen i vår kultur, att en känslomässig relation som ger barnet trygghet och skydd bara kan uppstå mellan barnet och dess föräldrar. De föreslagna ändringarna beaktar i högre grad än den gällande regleringen sociala föräldrar och mångfalden i familjeförhållandena vid skilsmässor. Enligt utskottets åsikt stärker propositionen barnets möjligheter att upprätthålla kontakterna med alla dem som står barnet nära. Utskottet anser också att de bestämmelser som stär-

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

ker hörandet av barnet är viktiga. Det är motiverat att barnatillsyningsmannen också i ostridiga situationer ska försäkra sig om att barnet har fått uttrycka sin åsikt.

Enligt utskottet fungerar lagförslagen i merparten av de skilsmässosituationer som är ostridiga eller där det förekommer normal oenighet och osämja mellan föräldrarna. Det finns emellertid stora skillnader mellan olika skilsmässor. Som det sägs i propositionen (RP 88/2018 rd, s. 34) kan barnets bästa i särskilda situationer kräva att kontakten mellan barnet och en person som blivit viktig för barnet inte längre upprätthålls. Enligt utskottets åsikt har barnets bästa också i dessa överväganden alltid företräde framför andra principer, inklusive att värna relationer med personer som står barnet nära och medverka till att umgängesrätten tillgodoses. Enligt utskottet ska således också möjligheten att fastställa umgängesrätt mellan ett barn och en person som står barnet särskilt nära utnyttjas bara när det i det enskilda fallet behövs och är motiverat med tanke på barnets bästa. Utskottet betonar att det handlar om barnets rätt till umgänge med en närstående person och inte om denna persons rätt till umgänge med barnet. Här har barnets åsikt och därmed också hörandet av barnet stor betydelse.

Utskottet konstaterar att det när lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt reformeras är viktigt att säkerställa att reformen också tryggar ställningen för särskilt utsatta barn och barn som har blivit utsatta för våld. Det förutsätter att tjänsteinnehavarna inom social- och hälsovården och rättsväsendet är väl förtrogna med våld efter skilsmässor samt med de olika former av våld som barn upplever och dynamiken i våldet. Utskottet betonar att man också här bör sörja för tillräcklig kompetens och utbildning i samband med verkställigheten av lagen. Detta för att möjliggöra en mångfasetterad och etiskt avvägd utövning av prövningsrätten i enlighet med barnets bästa i varje enskilt fall. Också uppgiften att höra barn kräver särskild sakkunskap. Även här bör man lägga särskild vikt vid kompetensen och vid resurserna för utbildning. Utskottet betonar också vikten av att trygga psykosocialt stöd till barn vid en skilsmässa.

Växelvist boende

Det föreslås att lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt får bestämmelser som möjliggör ett boendearrangemang där barnet bor växelvis hos vardera föräldern. De föreslagna ändringarna möjliggör på lagstiftningsnivå ett arrangemang som redan tillämpas i praktiken och där barnet de facto bor växelvis lika mycket eller nästan lika mycket hos vardera föräldern. För närvarande genomförs växelvist boende genom att tillämpa bestämmelserna om umgängesrätt, vilket inte ger en verklig bild av barnets boende.

Villkoren för växelvist boende ska enligt propositionen anges från fall till fall på samma sätt som när det avtalas eller bestäms om umgängesrätt. Vid växelvist boende kan barnet bara ha en officiell bostad. I ett avtal om växelvist boende ska det antecknas vilketdera hemmet som ska anmälas som barnets officiella bostad. Också domstolen ska vid behov meddela ett förordnande om saken.

Utskottet anser att de föreslagna lagändringarna som gäller växelvist boende är principiellt viktiga. Det är bra att man får en ny boendeform i lagen som bidrar till att barnet får ett mer jämlikt förhållande till båda föräldrarna. I bästa fall ger boendeformen barnet goda förutsättningar att behålla en bra relation till båda föräldrarna. Föräldrarna får möjlighet att gemensamt och på jämbördi-

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

ga villkor bära ansvar för och vara delaktiga i barnets uppväxt och utveckling. Enligt utskottets åsikt klarlägger lagbestämmelserna om växelvist boende situationen för de barn för vilka det är den boendeform som fungerar bäst.

Utskottet betonar dock att växelvist boende inte som utgångspunkt ska vara den huvudsakliga eller primära boendeformen för barn, utan det är bara ett alternativt sätt att ordna barnets boende i de situationer där det är lämpligt. Med tanke på ett litet barns utveckling är det viktigt att de mänskliga relationerna och livsmiljön är bestående. Enligt uppgift till utskottet kan till exempel växelvist boende med byte varje vecka, särskilt om det handlar om små barn, äventyra barnets behov av trygghet i form av förutsebarhet, upprepning och känslomässiga relationer. Också för större barn kan den belastning som uppstår på grund av de ständiga bytena vid växelvist boende leda till en alltför frekvent användning av försvarsmekanismer, vilket kan försvåra barnets uppväxt och utveckling.

Utskottet understryker att man när man överväger växelvist boende noga bör överväga om det är den bästa möjliga lösningen för barnet i fråga. Olika avtal och förordnanden ska alltid bedömas utifrån varje barns individuella behov och situation. Andra aspekter, till exempel att främja en jämlik ställning mellan föräldrarna, är sekundära till barnets bästa som prövningskriterier. Växelvist boende ska således väljas som boendeform i de fall när det är det bästa tänkbara boendalternativet för barnet i fråga med hänsyn till barnets bästa.

Utskottet påpekar att barnets bästa när det gäller boendearrangemangen kan ändras över tid och se olika ut i olika åldrar. Det kan således hända att ett fungerande växelvist boende senare inte längre passar barnet. Enligt utskottet bör tjänsteinnehavarna inom social- och hälsovården och rättsväsendet ha tydliga handlingsmodeller för att följa boendeformernas lämplighet och byta boendeform om barnets bästa förändras. Det får inte falla på barnets ansvar att värna barnets bästa om omständigheterna förändras.

Förhållandet mellan växelvist boende och sociala förmåner och tjänster

Som det sägs i propositionen (RP 88/2018 rd, s. 20) är det viktigt för familjerna hur barnets officiella bostad bestäms, eftersom många av samhällets tjänster och förmåner betalas enligt hos vilken av föräldrarna barnet har sin bostad enligt befolkningsdatasystemet när föräldrarna bor på olika adresser. Den nu aktuella propositionen innehåller inte några ändringar i de bestämmelser om förmåner och tjänster som finns i speciallagstiftning.

Enligt uppgift till utskottet utredde en tvärsektoriell arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet mellan den 1 januari och den 31 mars 2018 konsekvenserna av växelvist boende för barn särskilt med avseende på bestämmelserna om social trygghet och service. Arbetsgruppen konstaterade att det i dag inte finns några bestämmelser om växelvist boende för barn i lagstiftningen om sociala förmåner och tjänster men att en del av bestämmelserna redan nu gör det möjligt att beakta denna boendeform vid verkställighet. Växelvist boende har dock inte beaktats på ett heltäckande sätt i lagstiftningen. Om föräldrarna knappt talar med varandra och inte är villiga att ingå avtal, kan också tjänsterna och förmånerna vara en potentiell orsak till gräl, om de upplevs gynna den ena föräldern i boendearrangemanget.

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

Arbetsgruppen identifierade olika problempunkter och lade fram förslag till lösningar som bland annat gällde bostadsbidraget. Vid bestämmandet av bostadsbidrag kan ett barn inte höra till två hushåll. Om ett barn har två hem, kan barnet bara beaktas i bostadsbidraget för den ena föräldern, i allmänhet den förälder hos vilken barnet har sin officiella bostad. I en situation där båda föräldrarna behöver bostadsbidrag kan de gällande bestämmelserna om bostadsbidrag hindra en förälder från att skaffa en bostad där barnet kan vistas längre tider. Bestämmelserna kan på så sätt bli ett hinder för växelvist boende.

Arbetsgruppen ansåg att barnbidragslagen bör revideras så att hemmen kan dela på barnbidraget vid växelvist boende. Redan i dag kan föräldrarna komma överens om att de delar på förmånen, men lagstiftningen möjliggör inte att FPA betalar barnbidraget eller någon annan förmån direkt till två skilda hushåll. Dessutom bör man enligt arbetsgruppen i samband med att lagen revideras utreda hur barnbidragets ensamförsörjartillägg fördelas vid växelvist boende och hur barnbidraget bestäms i flerbarnsfamiljer.

Arbetsgruppen föreslog också ändringar i reseersättningarna enligt sjukförsäkringslagen. Enligt arbetsgruppen bör lagen ändras så att det vid växelvist boende betalas ersättning för barnets resa till vårdplatsen från båda föräldrarnas bostad, oberoende av vilkendera bostaden som är barnets officiella bostad.

Arbetsgruppen föreslog också ändringar i anslutning till växelvist boende i bland annat bestämmelserna om hemvårdsstöd, underhållsstöd och handikappförmåner.

Enligt arbetsgruppen beaktas växelvist boende inte heller på ett heltäckande sätt i den lagstiftning som gäller tjänster för barn och familjer. De kommunala tjänsterna och finansieringen är i huvudsak kopplade till att en person har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun. Arbetsgruppen ansåg bland annat att när ett barn deltar i småbarnspedagogik inom en kommuns område, bör vårdnadshavarna vid växelvist boende få två avgiftsbeslut enligt lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Också för social- och hälsovårdstjänsternas del ansåg arbetsgruppen att socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen och den speciallagstiftning som gäller tjänsterna i fråga samt lagarnas tillämpningspraxis inte till alla delar tryggar barnets bästa vid växelvist boende.

Enligt uppgift till utskottet behövs det mer information om nuvarande praxis när det gäller växelvist boende för att klarlägga konsekvenserna av ändringar i lagstiftningen om förmåner och tjänster. På grund av det knappa faktaunderlaget har den ovannämnda arbetsgruppen inte kunnat bedöma kostnadseffekterna eller andra konsekvenser av sina förslag.

Utskottet understryker att bestämmelserna om de förmåner och tjänster som hänför sig till växelvist boende med det snaraste bör uppdateras, så att lagstiftningen stöder ett jämlikt föräldraskap i de fall där växelvist boende bedöms vara det bästa alternativet för barnet med tanke på barnets bästa. Det faktaunderlag som behövs för denna lagberedning måste kartläggas och utredas snabbt.

Till den del lagstiftningen redan motsvarar behoven hos de barn som bor växelvist bör man enligt utskottet genom anvisningar och utbildning säkerställa att förmånsbestämmelserna tillämpas och tjänster tillhandahålls för barnen i båda hemmen för att trygga deras uppväxt och utveckling.

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utskottets förslag till uttalanden

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att lagutskottet tar in följande uttalanden i sitt betänkande:

Riksdagen förutsätter att statsrådet vid verkställigheten av den föreslagna lagen genom anvisningar gör det klart att barnets bästa ska vara den tolkningsprincip som genomgående styr beslutsfattandet och verksamheten. I anvisningarna finns det dessutom skäl att beakta sådana förändringar i barnets förhållanden som påverkar barnets bästa.

Riksdagen förutsätter att statsrådet med det snaraste uppdaterar bestämmelserna om de förmåner och tjänster som hänför sig till växelvist boende, så att lagstiftningen stöder ett jämlikt föräldraskap i de fall där växelvist boende bedöms vara det bästa alternativet för barnet med tanke på barnets bästa.

Helsingfors 21.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Kiuru sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Utlåtande ShUU 6/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.