

Asia: VN/5966/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Isyys- ja äitiyslait yhdistävä vanhemmuuslaki on kannatettava uudistus. Lapsiasiavaltuutettu yhtyy esitysluonnoksessa todettuun näkemykseen siitä, että sääntelyn periaatteellinen uudistaminen täydellisesti sukupuolineutraaliksi ei ole mahdollista ilman laajempaa lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelua, mutta katsoo, että siihen tulisi tulevaisuudessa ryhtyä. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tällöin tehtävässä, laaja-alaisessa vanhemmuuden sääntelyn tarkastelussa tulee huolehtia siitä, että sitä ohjaa lapsen edun ensisijaisuuden periaate.
- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa esitysluonnoksessa ehdotettu muutoksia, joilla pyritään vanhemmuuden vahvistamiseen lähellä lapsen syntymää sekä myös pysyttämään oikeustilaa mahdollisimman hyvin. Ehdotuksilla voidaan edistää lapsen edun toteutumista vanhemmuuden määräytymisen suhteen.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että esityksen lapsivaikutusten arviointia tulisi tarkentaa ja ottaa selkeämmin huomioon ehdotusten sekä positiiviset että negatiiviset vaikutukset lapsiin.
- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lapsen oikeudesta tulla kuulluksi vanhemmuutta koskevissa asioissa, joilla on suuri merkitys lapsen elämään ja hyvinvointiin. Lapsen mielipiteen selvittämisen vahvistamista, myös alle 15-vuotiaiden kohdalla, tulisi harkita säädösten tasolla.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleistä

Vanhemmuuslaki, jossa säädetään kootusti vanhemmuuteen liittyvistä asioista, on lapsiasia-valtuutetun näkemyksen mukaan tervetullut ja tarpeellinen uudistus. Lapsiasiavaltuutettu katsoi jo äitiyslakia koskeneen kansalaisaloitteen (KAA 3/2016 vp) käsittelyn yhteydessä, että pitkällä tähtäimellä olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että vanhemmuudesta säädettäisiin yhdessä säädöksessä, ”vanhemmuuslaissa”. Esitysluonnokseen sisältyvillä ehdotuksilla pyritään siihen, että lapsen vanhemmuus voitaisiin vahvistaa mahdollisimman joustavasti jo lähellä lapsen syntymää. Lapselle voitaisiin useimmissa tilanteissa vahvistaa kaksi oikeudellista vanhempaa, ja sääntely tukee myös vanhemmuuden pysyvyyttä. Toisaalta se mahdollistaa tarvittaessa vanhemmuuden kumoamiseen perustelluista syistä. Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden voidaan katsoa olevan lapsen oikeuksien toteutumista vahvistavia.

Vanhemmuuslain täydelliseen sukupuolineutralisointiin on kohdistunut paljon odotuksia. Esitysluonnoksessa todetaan, että nyt tehtävän uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin äitiys- ja isyyslakien tekninen yhdistäminen. Lisäksi todetaan kummankin edellä mainitun lain olleen voimassa vasta lyhyen aikaa, joten tarvetta periaatteelliseen uudelleentarkasteluun ei ole katsottu olevan (s. 15). Esitysluonnoksessa on katsottu, että isot kysymykset esimerkiksi siitä, voitaisiinko lapselle tulevaisuudessa vahvistaa useampi kuin kaksi oikeudellista vanhempaa, edellyttävät laaja-alaista, muun muassa verotus- ja etuusjärjestelmien, arviointia (s. 26).

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn käsitykseen, mutta samalla katsoo, että periaatteellinen uudelleentarkastelu on tärkeää tulevaisuudessa tehdä. Nykylainsäädäntö (ja -järjestelmä) perustuu vahvasti kahden vanhemman ja kahden huoltajan malliin, josta yleensä voidaan poiketa yhden vanhemman/yhden huoltajan tilanteeseen. Malli ei enää sovellu kaikkiin tämän päivän vanhemmuus- ja perhekäsityksiin ja -tilanteisiin. Sääntely ei ota huomioon lapselle usein hyvin tärkeitä, vanhemmuudeksi katsottavia sosiaalisia suhteita, joita voi muodostua lapselle läheisiin aikuisiin jo lapsen syntymästä alkaen. YK:n lapsen oikeuksien komitean kannanottojen mukaan lapsen ja vanhempien yhteys voi muodostua joko syntymän tai hoidon kautta. Lapsen oikeuksien sopimus ei sulje pois mitään vanhemmuuden muotoja: vanhemmuus voi olla geneettistä, raskauden kautta muodostunutta tai sosiaalista vanhemmuutta. Tällaisten uudistusten läpiviennissä on kuitenkin kyse niin laajasti vaikuttavasta muutoksesta voimassa olevaan, lapsen oikeudelliseen asemaan, perhesuhteita ja muun muassa niiden perusteella myönnettäviä etuuksia ja palveluja koskevaan lainsäädännön kokonaisuuteen, että lainvalmistelun tulee perustua huolelliseen, monialaiseen valmisteluun, eri sääntelyvaihtoehtojen punnintaan ja kattavaan vaikutusten arviointiin.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tulevaisuudessa tehtävässä, laaja-alaisessa vanhemmuuden sääntelyn tarkastelussa tulee huolehtia siitä, että sääntelyä ohjaa lapsen edun ensisijaisuuden periaate, joka on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen läpileikkaava tulkintaperiaate, menettelyllinen sääntö sekä aineellinen oikeus. Lapsen etu on siis itsenäinen oikeus, jonka tulee toteutua vanhemmuuden sääntelyssä, jolla vaikutetaan perustavanlaatuisella tavalla lapsen oikeudelliseen asemaan sekä lapsen hyvinvointiin ja arkeen. Sääntelyä kehitettäessä on varmistettava YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa vahvistettujen lapsen oikeuksien täysimääräinen toteutuminen, joka edellyttää, että sääntelyvaihtoehtoja tarkastellaan erityisesti lasten ja heidän oikeuksiensa näkökulmasta. Lapsen etu tulkintaperiaatteena edellyttää, että tarkastelussa olisi

omaksuttava sellainen tulkinta, joka tehokkaimmin toteuttaa lapsen etua. Lapsen etu menettelysääntönä puolestaan tarkoittaa, että lainvalmistelussa on tehtävä kattava ja läpinäkyvä lapsivaikutusten arviointi. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut lisäksi muun muassa, että "aikuisen arvio lapsen edusta ei voi ohittaa velvollisuutta kunnioittaa kaikkia yleissopimuksen mukaisia lapsen oikeuksia". On siis selvää ja välttämätöntä, että vanhemmuuden sääntelyä kehitettäessä, lainvalmistelussa panostetaan huolelliseen, monipuoliseen ja kattavaan lasten mielipiteiden selvittämiseen suoraan heiltä itseltään.

Vaikutukset lapsiin

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan (s. 24), esityksen keskeiset vaikutukset kohdistuvat lapsiin. Ko. vaikutusarvioinnissa on pääasiassa käsitelty keskeisten muutosten myönteisiä vaikutuksia lapsiin ja se jää siten pitkälti esityksen tavoitteiden toteutuksen tasolle. Muista vaikutusarvioinnin kohdista on löydettävissä esimerkiksi jonkin verran lukumäärätietoja, joista voi tehdä päätelmiä myös lapsivaikutuksista, mutta tällaisten tietojen esittäminen ko. kohdassa (vaikutukset lapsiin) konkretisoisi paremmin myös nimenomaisia vaikutuksia lapsiin. Vaikka sinänsä ei olekaan, ainakaan ns. mutu-tuntumalta, syytä epäillä esityksen myönteisiä vaikutuksia lapsen oikeudelliseen asemaan, vaikutusarvioinnissa tulisi väitteet perustaa selkeämmin aihepiiriin liittyvään tutkimustietoon.

Lapsiasiavaltuutettu on aiemminkin huomauttanut, että hallituksen esityksistä saa yleisesti vaikutelman, että lapsivaikutusten arviointi on tehty vasta valmistelun loppuvaiheessa, kun lainsäädäntöratkaisut on jo päätetty. Monesti arvioinnissa toistetaan pääasiassa lainsäädännön tavoitteita, ja siten niissä keskitytään tavoiteltuihin positiivisiin vaikutuksiin. Negatiivisia vaikutuksia nostetaan esiin vain harvoin. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia ei punnita myöskään suhteessa muihin vaikutuksiin. Valmistelun loppuvaiheessa kirjoitetut arvioinnit eivät tue lapsen edun mukaisten ratkaisuvaihtoehtojen valintaa, eikä sen avulla tunnisteta esimerkiksi mahdollisia tarkennustarpeita säännöksiin tai niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin. Hallituksen esityksistä käy vain harvoin ilmi, että vaikutusarvioinnissa olisi selvitetty tai otettu huomioon lasten mielipiteet. Valitettavasti nämä havainnot toistuvat tässä hallituksen esityksessä.

Lapsiasiavaltuutettu esittää seuraavat huomiot hallituksen esitysluonnoksen keskeisiin ehdotuksiin:

Luopuminen 30 päivän peruuttamis- ja kiistämismahdollisuudesta

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta, jonka mukaisesti vanhemmuuden ennakkollisen tunnustamisen yhteydessä luovuttaisiin 30 päivän varoajasta lapsen syntymän jälkeen. Vanhemmuuden vahvistamista heti lapsen syntymän jälkeen on pidettävä pääsääntöisesti lapsen edun mukaisena. Sitä kautta vanhemmuuden perusteella muodostuva lapsen huoltajuus virallistuu nopeasti ja muun muassa lapsen puolesta tehtävät päätökset ja viranomaisasiointi hoituvat joustavammin.

Lapsen oikeudellisen aseman vakauden kannalta on perusteltua, että tunnustamisen voisi edelleen peruuttaa ennen syntymää ja että tunnustamista ei vahvistettaisi Digi- ja väestövirastossa, jos olisi syytä epäillä, että tunnustaja ei ole lapsen vanhempi. Näin voidaan välttää tai ainakin vähentää vanhemmuutta koskevia muutoksia lapsen elinaikana.

Ennakkotunnustamista koskevien asiakirjojen käsittely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ennen syntymään tehdyn tunnustamisen asiakirjat toimitettaisiin viipymättä sähköisen ilmoitusjärjestelmän avulla Digi- ja väestövirastoon vanhemmuuden vahvistamista koskevien tehtävien hoitamista varten. Ilmoitusjärjestelmä ohjaisi neuvolahenkilökuntaa lomakkeen täyttämässä, joten varmuus siitä, että vahvistamisen edellytyksenä olevat asiakirjat ja niiden hyväksyminen on asianmukaisesti tehty, paranee. Ehdotettu menettely tukee siten tavoitetta lapsen oikeudellisen aseman vahvistamiseksi mahdollisimman nopeasti ja sujuvasti heti syntymän jälkeen. Lapsiasiavaltuutetulla ei ole ehdotukseen huomauttamista.

Vanhemmuuden selvittämisen käyttöala ja selvittämisen keskeyttäminen

Vanhemmuuden selvittämisen käyttöalaa on laajennettu siten, että ennakkotunnustamiseen perustuva vanhemmuus voidaan selvittää lapsen syntymän jälkeen lastenvalvojan luona kuuden kuukauden ajan vanhemmuuden vahvistamisen jälkeen. Ehdotetun säännöksen (6.3 §) mukaan vanhemmuus tulee selvittää kuuden kuukauden kuluessa lapsen syntymästä, jos ennen syntymään tunnustetusta vanhemmuudesta on herännyt epäily lapsen syntymän jälkeen. Menettely tukee pyrkimystä vakiinnuttaa lapsen vanhemmuus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, joten sitä on pidettävä lapsen edun mukaisena.

Vanhemmuuden vahvistaminen oikeudenomistajien suostumuksen perusteella

Esityksenluonnoksen mukaan myös äitiys voitaisiin jatkossa vahvistaa kuolleen henkilön oikeudenomistajien suostumuksella ja hedelmöityshoitotodistuksen perusteella. Lapsiasiavaltuutettu katsoo lapsen edun mukaiseksi menettelyn, jossa vanhemmuus, joko isyys tai äitiys, joka on selkeä ja riidaton, voidaan vahvistaa ilman tuomioistuinkäsittelyä niissä tilanteissa, joissa toinen vanhempi menehtyy ennen mahdollisuutta lapsen tunnustamiseen (27 §).

Vanhemmuuden vahvistaminen tai kumoaminen tuomioistuimessa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan selkeytettäväksi lastenvalvojan velvollisuutta nostaa kanne lapsen vanhemmuuden vahvistamiseksi, jos lapsen toinen vanhempi ei vapaaehtoisesti tunnusta vanhemmuuttaan tai jos oikeusgeneettistä isyystutkimusta lapsen synnyttäneen huoltajana toimivan äidin vastustuksesta johtuen voida suorittaa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että isyyden tai äitiyden kumoamiskanteen tekemiseen oikeutettujen henkilöpiiriä laajennetaan. Henkilöllä, joka katsoo olevansa lapsen vanhempi lapsen oikeudellisen vanhemman sijaan, olisi perheyhteyteen tai siihen rinnastettavaan suhteeseen perustuva kanneoikeus myös silloin, kun vanhemmuus on vahvistettu ennen lapsen syntymää annetun tunnustamisen perusteella. Lisäksi pidennettäisiin aikaa, jolloin kumoamiskanteen voisi nostaa määräajan umpeutumisen jälkeen ilmaantuneiden painavien seikkojen vuoksi (50.2 §). Kanne olisi nostettava vuoden kuluessa, kun syy kanteen nostamiselle tulisi ilmi.

Lapsiasiavaltuutetulla ei ole huomauttamista ehdotuksiin.

Hedelmöityshoidot ja naisparien valinnanvapauden laajentaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että naispareille palautetaan mahdollisuus valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen ennen hoidon antamista (laki hedelmöityshoidoista (1237/2006), 16.2 §). Kun luovuttaja tässä tilanteessa voidaan vahvistaa tai vahvistetaan lapsen toiseksi vanhemmaksi (isäksi), lapselle ei voida vahvistaa synnyttäneen naisen kumppania toiseksi äidiksi silloinkaan, kun kumppani on antanut suostumuksensa hedelmöityshoitoihin (ehdotettu vanhemmuuslaki 5.2 §). Lapsella voi siis olla vain kaksi oikeudellista vanhempaa.

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa (s. 25) todetaan, että ehdotus, jolla naisparille annetaan mahdollisuus valita lapsen toiseksi oikeudelliseksi vanhemmaksi siittiöt luovuttanut mies, edistää lapsen oikeutta tuntea alkuperänsä. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä lapsen oikeutta, joka on vahvistettu myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 7 artiklassa, tärkeänä. Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ohjaa raskautta suunnittelevia – naisparia ja isyyden vahvistamiseen mahdollisesti suostuvaa, siittiöt luovuttavaa miestä – harkitsemaan, keiden oikeudellinen vanhemmuus heidän tilanteessaan parhaiten tukee syntyvän lapsen oikeuksien toteutumista ja lapsen etua.

Muita huomioita

Vanhemmuuslain 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi äitiyden toteamisesta synnytyksen perusteella. Säännös noudattaa nykyistä äitiyslain (253/2018) sääntelyä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 36), että äitiyden toteaminen ei edellytä, että lapsen synnyttänyt henkilö on sukupuoleltaan nainen. Siten, jos henkilön oikeudellinen sukupuoli on vahvistettu mieheksi, mutta hän on säilyttänyt biologisen sukupuolensa mukaisen suvunjatkamiskyvyn naisena, on mahdollista, että lapsen synnyttänyt henkilö on oikeudelliselta sukupuoleltaan mies. Hänet vahvistetaan tästä huolimatta lapsen äidiksi. Toisaalta 4 §:n perusteluissa todetaan, että jos miehen oikeudellinen

sukupuoli ennen lapsen syntymää vahvistetaan naiseksi, mutta hän on 4.2 § tai 4.3 § tarkoitetuissa tilanteissa ollut oikeudellisesti mies, hänet voidaan vahvistaa isäksi (s. 37).

Ehdotetut säännökset sinänsä tukevat tämänhetkistä oikeudellista tilannetta, joka perustuu, kuten edellä todettiin, kahden oikeudellisen vanhemman malliin. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko kyseisestä sääntelystä seuraavia vaikutuksia lapseen arvioitu mitenkään. Ristiriitaisuudet vanhemmuuden merkinnöissä ja siinä, kokeeko lapsi vanhemman äidiksi tai isäksi voivat aiheuttaa lapsen elämässä hämmennystä. Miten tällaisten tilanteiden syntymistä voitaisiin välttää tai käsitellä? Vähintäänkin tulevaisuutta ajatellen, jos ja kun vanhemmuuteen liittyvää lainsäädäntöä kehitetään entistä selkeämmin sukupuolineutraalimmaksi, olisi jo tässä vaiheessa hyvä tunnistaa niitä lainsäädännön kohtia, joita tulisi jatkossa arvioida erityisesti lapsen edun näkökulmasta.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomioita lopuksi lapsen kuulemiseen vanhemmuuden selvittämisen tai sen keskeyttämisen yhteydessä. Säännöksissä 15 vuotta täyttäneelle lapselle annetaan mahdollisuus vaikuttaa vanhemmuuden selvittämiseen. Ikäraja on yhdenmukainen hallintolaissa (434/2003) säädetyn vajaavaltaisen puhevaltaa koskevan 14 §:n kanssa. Lapsiasiavaltuutettu esittää harkittavaksi tulisiko säännöstasolla todeta, että myös tätä nuoremman lapsen mielipide tulisi selvittää lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla.

Esimerkiksi ehdotetun 9 §:n mukaan 15 vuotta täyttänyt lapsi kutsustaan neuvotteluun, jos lastenvalvoja on saanut tiedon seikasta, jonka vuoksi vanhemmuus on selvitettävä. Säännöksen perusteluiden mukaan näin olisi toimittava myös silloin, kun lapsi on lähellä 15 vuotta ja todennäköisesti ehtisi täyttää 15 vuotta ennen kuin vanhemmuus olisi vahvistettu. Ehdotetun 14.2 § 3) -kohdan mukaan taas lastenvalvoja voi keskeyttää vanhemmuuden selvityksen sillä perusteella, että kukaan ei ole tunnustanut lasta ja on erityinen syy olettaa, että vanhemmuuden selvittäminen ei olisi lapsen edun mukaista, eikä 15 vuotta täyttänyt lapsi vaadi vanhemmuuden selvittämistä. Vastaavasti 15 vuotta täyttänyt voi tietyin edellytyksin pyytää selvityksen uudelleen aloittamista (3 mom). Säännöksen (2 mom 3)-kohta yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 44) todetaan, että alle 15-vuotiaankin lapsen mielipiteellä on ”hänen kehitysasteensa huomioon ottaen merkitystä harkittaessa keskeyttämispäätöstä sillä perusteella, että vanhemmuuden selvittäminen ei olisi lapsen edun mukaista.” Lastenvalvojan tulisi tällöin pyrkiä kuulemaan lasta hänen mielipiteensä selvittämiseksi henkilökohtaisesti. Vaikka perusteluissa onkin, ainakin jollain tasolla, huomioitu alle 15-vuotiaan lapsen mielipiteen selvittämisen tarve, säännökset siitä varmistaisivat paremmin, että nuorempienkin lasten mielipiteet selvitettäisiin heidän kehitystasonsa mukaisesti.

Vanhemmuus on keskeinen lapsen elämään ja hyvinvointiin vaikuttava asia. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsen mielipiteen selvittäminen hänen kehitystasonsa mukaisesti lapsen henkilökohtaisessa asiassa on lapsen oikeus. Lapsen oikeus tulla kuulluksi on yksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen neljästä läpileikkaavasta yleisperiaatteesta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on painottanut, että lapsen kuulemista koskevassa 12 artiklassa ei aseteta ikärajaa lapsen kuulemiselle, eivätkä sopimusvaltiot voi tehdä oletuksia siitä, että lapsi ei kykenisi ilmaisemaan mielipidettään. Komitean mukaan sopimusvaltioiden pitäisi pikemminkin lähteä oletuksesta, että lapsi kykenee

ilmaisemaan näkemyksiään. Lapsen mielipiteen selvittäminen ”kaikissa lasta koskevissa asioissa” tarkoittaa sitä, että lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi, jos asia koskee lasta ja tätä velvollisuutta on tulkittava laajasti.

On tärkeää huomata, että 12 artikla vahvistaa jokaisella lapselle, iästä riippumatta, mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä itseään koskevissa asioissa. Lapsen ikä ja kehitystaso on otettava huomioon siinä vaiheessa, kun arvioidaan, millainen painoarvo lapsen mielipiteille tulee antaa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että nuorempienkin lasten näkemyksiä selvitetään matalalla kynnyksellä vanhemmuutta koskevissa asioissa, vaikka 15 vuoden ikäraja onkin sinänsä perusteltu tilanteissa, joissa säädetään lapselle itsenäinen oikeus saada vanhemmuutta koskeva asia vireille tai vaikuttaa sen etenemiseen.

Huomautamme lisäksi, että 45 §:n otsikko ”Isyyden kumoaminen Digi- ja väestötietoviraston päätöksellä” on jäänyt päivittämättä. Säännöstekstin sekä säännöksen perustelujen mukaisesti kyse on vanhemmuuden – isyyden tai äitiyden – kumoamisesta.

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander, lakimies ja Sonja Vahtera, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto