

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Lakivaliokunta tiistai 19.10.2021 klo 10.00 / HE 132/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vanhemmuuslaki, ja muutettavaksi hedelmöityshoidoista annettua lakia. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi lakien soveltamis- käytännössä ilmenneet tarpeelliset tarkistukset ja muut vanhemmuuslain säätämisestä aiheutuvat välttämättömiä muutoksia useisiin muihin säädöksiin.

Vanhemmuuslakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyyn on päätetty yhdistää lakialoite LA 13/2020 vp isyyslain 44 §:n kumoamisesta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Isyys- ja äitiyslait yhdistävä vanhemmuuslaki on kannatettava uudistus, joka edistää lasten oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti perhemuodosta riippumatta ja helpottaa perheiden asiointia sekä viranomaisten toimintaa.
- Lapsiasiavaltuutettu yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen siitä, että sääntelyn periaatteellinen uudistaminen täydellisesti sukupuolineutraaliksi vaatii laajan lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelua. Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että lakivaliokunta edellyttäisi mietinnössään, että nyt tehtävän lakiuudistuksen seurannassa aktiivisesti arvioitaisiin kokonaisuudistuksen tarvetta ja ajankohtaa, erityisesti lapsen edun näkökulmasta.



- Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin hyvänä sitä, että vanhemmuuslakiin ehdotetaan säännöstä lapsen mielipiteen selvittämisestä lapsen kehitystason mukaisesti lapsen etua määritettäessä. Säännös vahvistaa alle 15-vuotiaiden oikeutta ilmaista näkemyksensä vanhemmuutta koskevissa asioissa, joilla on suuri merkitys lapsen elämään ja hyvinvointiin.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset isyyden kumoamiseen liittyvistä määräajoista tukevat lapsen edun mukaista päätöksentekoa, eikä siten kannata käsittelyyn yhdistetyn lakialoitteen ehdotusta kumota määräajat kokonaan.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Vanhemmuuslaki, jossa säädetään kootusti vanhemmuuteen liittyvistä asioista, on lapsiasiavaltuutetun 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 säädetäisiin yhdessä säädöksessä, "vanhemmuuslaissa".¹

Hallituksen esityksellä 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. Sääntelyllä pyritään edistämään lasten oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti perhemuodosta riippumatta. Sillä helpotetaan myös perheiden asiointia ja viranomaisten toimintaan. Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden voidaan katsoa olevan lapsen oikeuksien toteutumista vahvistavia eikä lapsiasiavaltuutetulla ole siihen huomauttamista.

Vanhemmuuslain täydelliseen sukupuolineutralisointiin kohdistuu paljon odotuksia. Hallitusohjelman mukaisesti hallituksen esityksessä todetaan, että nyt tehtävän uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin äitiys- ja isyyslakien tekninen yhdistäminen. Lisäksi todetaan kummankin edellä mainitun lain olleen voimassa vasta hyvin lyhyen aikaa, joten tarvetta periaatteelliseen uudelleentarkasteluun ei ole katsottu olevan (s. 16). Esityksessä 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. 32). Parhailaan on myös valmistelussa

muun muassa translainsäädännön uudistaminen sekä sijaissynnytystä koskeva erillinen selvitys, joilla todennäköisesti tulee olemaan vaikutusta vanhemmuuden sääntelyyn.

Hallituksen esityksen kohdassa 10 kuvataan lakiuudistuksen toimeenpanoa ja seurantaa. Uudistuksesta tiedottaminen sekä toimijoiden kouluttaminen on ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen tavoitteet saavutetaan. Kohdassa todetaan myös, että vanhemmuuslain toteutumisen määrällistä seurantaa ja jälkiarviointia tehdään seuraamalla oikeustilastoja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen keräämiä vuosittaisia tilastotietoja sekä lastenvalvojilta ja terveydenhoitajilta kertyvästä ja Digi- ja väestötietoviraston toimintaprosessien toimivuudesta kertyvästä palautteesta. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, pyritäänkö seurannalla arvioimaan tarvetta käynnistää lainsäädännön kokonaisuudistus.

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn käsitykseen siitä, että tässä vaiheessa uudelleentarkasteluun ei ole tarvetta, mutta samalla katsoo, että periaatteellinen ja laaja-alainen tarkastelu on kuitenkin tärkeää tulevaisuudessa tehdä. Sen ajankohtaa tulisi aktiivisesti arvioida osana nyt tehtävän lakiuudistuksen seurantaa.

Nykyllainsäädäntö (ja -järjestelmä) perustuu vahvasti kahden vanhemman ja kahden huoltajan malliin, josta yleensä voidaan poiketa yhden vanhemman/yhden huoltajan tilanteeseen. Kuten hallituksen esityksessäkin (kohta 4.2.3, vaikutukset lapsiin) todetaan, tänä päivänä ”suomalainen väestö koostuu jo nyt hyvin monimuotoisista perheistä, eikä yhtä perhemuotoa voida selkeästi asettaa toisen perhemuodon edelle”. Nykyllainsäädäntö ei kovin hyvin tue tätä todellisuutta, ja nyt hedelmöityshoidoista annettuun lakiin tehtävät muutokset parantavat tilannetta vain osin. Tällaisten uudistusten läpiviennissä on kuitenkin kyse niin laajasti vaikuttavasta muutoksesta voimassa olevaan, lapsen oikeudelliseen asemaa, 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.

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.² Vanhemmuudella on merkittäviä vaikutuksia lapsen elämään, joten sitä koskevissa ratkaisuisissa, niin lainsäädäntötasolla, viranomaisten

toiminnassa kuin vanhempien valinnoissa, on ensisijaisesti pyrittävä lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että 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.³ 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"*.⁴ On siis selvää ja välttämätöntä, että vanhemmuuden sääntelyä kehitettäessä, lainvalmistelussa panostetaan huolelliseen, monipuoliseen ja kattavaan lasten mielipiteiden selvittämiseen suoraan heiltä itseltään.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että lakivaliokunta esittäisi mietinnössään, että ehdotettavan lakiuudistuksen seurannassa tulisi aktiivisesti arvioida vanhemmuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen tarvetta ja ajankohtaa, erityisesti lapsen edun näkökulmasta. Kokonaisuudistuksen valmisteluun tulisi ryhtyä matalalla kynnyksellä.

Lapsiasiavaltuutettu haluaa kiittää siitä, että vanhemmuuslakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös lapsen mielipiteen selvittämisestä (63 §). Lapsiasiavaltuutettu esitti hallituksen esitysluonnokseen antamassa lausunnossaan, että vanhemmuuslaissa tulisi säätää myös alle 15-vuotiaan mielipiteen selvittämisestä ja huomioonottamisesta.⁵ Ehdotettu säännös velvoittaa selvittämään lapsen omat toivomukset ja mielipiteen aina, kun se on mahdollisista lapsen ikään ja kehitystason nähden lapsen etua selvitettyä. Säännös vahvistaa erityisesti alle 15-vuotiaan lapsen mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elämäänsä merkittävästi vaikuttavassa vanhemmuutta koskevassa päätöksenteossa.

Kyseisen säännöksen osalta on kuitenkin hyvä huomata seuraavaa. Ehdotetussa 63 §:ssä ei säännöstarasolla määritellä tarkemmin, missä yhteydessä lapsen etua tulisi selvittää, eikä vanhemmuuslaissa ole yleistä säännöstä siitä, että lapsen etu olisi lain läpileikkaava periaate. Viittaukset lapsen etuun säännöstarasolla tehdään 14 §, 37 § ja 48 §:issä. Ehdotettuun 63 §:ään viitataan 9 §:n (Neuvottelu vanhemmuuden selvittämiseksi) ja 14.2 §:n (Vanhemmuuden selvittämisen keskeyttäminen) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lastenvalvojan on 9 §:n sanamuodon mukaan ”--- neuvoteltava lapsen synnyttäneen äidin, 15 vuotta täyttäneen lapsen ja---”. Säännös ei sisällä poikkeuksia, vaikkakin perusteluissa on todettu, ettei sen tarkoituksena ”ole ollut rajata täsmällisesti neuvotteluun osallistuvien henkilöiden piiriä, vaan yksittäisissä tapauksissa neuvotteluun voi lastenvalvojan harkinnan mukaan osallistua muitakin henkilöitä”. Tässä yhteydessä todetaan myös tarve arvioida alle 15-vuotiaan mielipiteen selvittämistä, jos harkittavaksi tulee lapsen edun selvittäminen. Säännöstarasolla ei 9 §:ssä lapsen edun selvittämistä todeta missään muodossa. Vanhemmuuden selvittäminen on 14 §:n pääsäännön mukaan keskeytettävä, jos 15-vuotta täyttänyt lapsi sitä vaatii. Säännöksen 2 momentin 4) -kohdan mukaan lastenvalvoja voi päättää keskeyttämisestä, jos ”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”. Säännöksen sanamuodon mukaan lapsen edun mukaisuus siis kiinnittyy 15 vuotta täyttäneen lapsen päätöksen olla vaatimatta vanhemmuuden selvittämistä. Viittaus alle 15-vuotiaan lapsen mielipiteen huomioimiseen lapsen edun selvittämisen yhteydessä tehdään säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”---nuoremmankin alaikäisen mielipiteellä on hänen kehitysasteensa huomioon ottaen merkitystä harkittaessa keskeyttämisestä sillä perusteella, että vanhemmuuden selvittäminen ei olisi lapsen edun mukaista. Lastenvalvojan tulee tästä syystä pyrkiä näissä tilanteissa kuulemaan lasta henkilökohtaisesti lapsen oman mielipiteen selvittämiseksi asiassa.” Kanneoikeuden rajoittamisesta koskevassa 48.1 §:ssä säädetään edunvalvojan määräämisestä alle 15-vuotiaalle, jos siihen on lapsen edun kannalta erittäin painava syy” ja 2 momentissa säädettyissä tilanteissa kanneoikeus voi syntyä muun muassa sen perusteella, että tuomioistuin arvioi kanteen nostamisen olevan lapsen edun mukainen. Kyseisen 48 §:n perusteluissa ei viitata 63 §:ään, joten epäselväksi jää tulisiko edunvalvojan määräämisen yhteydessä selvittää myös alle 15-vuotiaan mielipide asiaan.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että lakivaliokunta harkitsisi viittausta 63 §:ään (sopivaksi katsomallaan tavalla muotoiltuna) niihin säännöksiin, joissa lapsen edun

selvittämisestä ja lapsen oikeudesta vaikuttaa itseään koskevaan asiaan säädetään. Tämä vahvistaisi lapsen oikeutta osallisuuteen 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 keskeinen ihmisoikeus. 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. Velvollisuutta selvittää lapsen mielipide on tulkittava laajasti.⁶

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.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot lakialoitteesta

Lakialoitteessa ehdotetaan kumottavaksi isyyslain (11/2015) 44 §, jossa säädetään määrä ajasta kanteen nostamiselle isyyden kumoamiseksi. Lakialoitteessa todetaan, että ehdotuksella tavoitellaan virheellisten isyysuhteiden korjaamista ja perhe-elämän suojaamista: ”Ei-biologinen isyys voi paljastua lapsen ollessa minkäikäinen tahansa, ja siksi isyyden kumoamisen määräaika on poistettava. Juridisten velvoitteiden lisäksi tällaisissa tapauksissa on huomioitava myös asianosaisille aiheutuvat henkiset kärsimykset ja niistä selviäminen”.

Vanhemmuuslaissa isyyslain 44 §:ä vastaava säännös tulisi esityksen mukaan olemaan 50 §. Säännöksessä on säilytetty kahden vuoden määräaika lapsen syntymästä (aviolapsi) tai vanhemmuuden vahvistamisesta (lapsen vanhemmuus vahvistettu tunnustamisen perusteella). Lapsen kanteen nostamiselle ei edelleenkään ehdoteta määräaikaa. Ehdotettavassa säännöksessä on kuitenkin otettu huomion voimassa olevan isyyslain aikana ilmenneitä ongelmallisia tilanteita (s. 10-12 ja s. 18-19).

Ehdotetun 50 § 2 momentin mukaan "[k]anne voidaan tutkia, vaikka se olisi pantu vireille määräajan päättymisen jälkeen, jos kantajalla oli laillinen este tai hän näyttää muun painavan syyn, jonka vuoksi kannetta ei ole aikaisemmin nostettu. Kanne on kuitenkin jätettävä tutkimatta, jos sitä ei ole nostettu vuoden kuluessa siitä, kun syy kanteen nostamatta jättämiselle oli poistunut" (kursiv. tässä). Sääntely lieventyy, sillä isyyslain 44.2 §:ssä edellytetään, että kantajalla on ollut muu erityisen painava syy ja lisäksi kanne on nostettava viipymättä sen jälkeen, kun syy kanteen nostamatta jättämiselle on poistunut. Lisäksi hallituksen esityksessä kanneoikeus ehdotetaan laajennettavaksi tietyin rajoituksin sille, joka katsoo olevansa lapsen vanhempi avioliiton tai vanhemmuuden tunnustamisen perusteella määrättyneen vanhemman sijaan (46.2 §, 47.2 § ja 48.2 §).

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kahden vuoden "määräaika perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön ja on edelleen perusteltu, koska lapsen vanhemmuutta koskevat kiistat on lapsen edun vuoksi syytä saada ratkaistuiksi mahdollisimman pian lapsen syntymän jälkeen" (s. 82). Esimerkkinä painavasta syystä todetaan tilanne, jossa toinen vanhempi saa tietää vasta määräajan jälkeen olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä vanhemmuuttaan. Hallituksen esityksen mukaan "[e]hdotetut muutokset ovat perusteltuja, koska tapauskäytäntö on osoittanut, että epäily omasta vanhemmuudesta saattaa tulla järkytyksenä, jonka käsittelyyn tulee antaa riittävästi aikaa. Riittävä aika tarvitaan myös uudesta tilanteesta johtuvien toimintavaihtoehtojen punnintaan."

Hallituksen esityksen mukaan vanhemmuuden kumoamista koskevan kanteen määräaika sääntelyn arvioinnin yhteydessä pohdittiin kumoamiskanteen määräaika sääntelystä kokonaan luopumista (s. 33), kuten lakialoitteessakin ehdotetaan. Siitä kuitenkin luovuttiin siksi, että sen todettiin olevan monella tapaa ongelmallinen, vaikka se tukisikin lapsen oikeutta tietää alkuperänsä. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että on lapsen edun mukaista, että epäselvät vanhemmuudet selvitetään mahdollisimman pian lapsen syntymän jälkeen ja kannemääräajan säilyttäminen tukee tätä tavoitetta. Lisäksi esityksessä painotetaan, että kumoamistilanteissa päätöksentekoa tulee ohjata lapsen etu, ei yksin vanhempien välisten ristiriitojen ratkaiseminen tai elämäntilanteiden muuttuminen (s. 19 ja s. 33).

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy hallituksen esityksessä esitettyyn, eikä siten kannata kokonaan määräajoista luopumista. Lapsiasiavaltuutettu pitää kuitenkin tärkeänä, että vanhemmuuslain täytäntöönpanon seurannassa ja jälkiarvioinnissa kiinnitetään huomiota

siihen, että harkittaessa lapsen etua sille annetaan asiaankuuluva painoarvo ja, että ”muu painava syy” asettuu oikeuskäytännössä tasolle, jota hallituksen esityksessä tarkoitetaan.

Jyväskylässä 18.10.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle äitiyslakia koskevasta kansalaisaloitteesta 5.4.2017/LAPS/12/2017

² John Tobin – Florence Seow: Article 7 The Rights to Birth Registration, a Name, Nationality, and to Know and Be Cared for by Parents, teoksessa John Tobin (ed.), The UN Convention on The Rights of The Child, A Commentary. Oxford University Press 2019, s. 235-280, 258-260.

³ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2009) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi (CRC/C/GC/14), kohta 6.

⁴ CRC/C/GC/14, kohta 4.

⁵ Lapsiasiavaltuutetun lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi 7.5.2021. Verkossa <https://lapsiasia.fi/-/laps-lausunto-om-vanhemmuuslaki>

⁶ CRC/C/GC/14, kohdat 20-21.