Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle etu- ja sukunimilaiksi ja laiksi rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta (HE 104/2017 vp)

Johdanto

Arvioin hallituksen esitystä lapsen oikeudellisen aseman näkökulmasta. Tarkastelen erityisesti sitä, miten sääntely toteuttaa asiaan liittyviä lapsioikeuden yleisiä periaatteita sekä lapselle ihmisoikeuksina turvattuja oikeutta nimeen ja sen säilyttämiseen, oikeutta identiteettiin sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Nostan esiin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59-60/1991; LOS) sisältämiä velvoitteita, jotka on otettava lapsen nimeä koskevassa lainsäädäntötyössä huomioon.

Lapsenhuoltolain (361/1983; LHL) 4 §:n 1 momentin mukaan huoltaja päättää lapsen henkilökohtaisista asioista kuten lapsen nimestä. Päätösvalta ei ole rajaton. Julkisen vallan on huolehdittava siitä, etteivät lapsen huoltajat loukkaa valinnoillaan lapsen oikeuksia. Lisäksi on otettava huomioon lapsen kehittyvä itsemääräämisoikeus, jonka seurauksena lapsen tulee itseään koskevassa asiassa saada näkemyksensä huomioon otetuksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla.

LOS 12 artiklan mukaan lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Tämä koskee myös nimiasiassa noudatettavaa menettelyä. Kun huoltajat antavat lapselle nimen ja tai muuttavat sitä, kyse ei ole yksinomaan perhepiirissä tapahtuvasta kasvatuksellisesta toimenpiteestä, joka jää yksin huoltajien päätösvaltaan vaan näitä tilanteita koskee lapsen oikeus saada näkemyksensä otetuksi huomioon. Ainoastaan kun ollaan antamassa nimeä vauvalle, lapsen näkemyksen huomioon ottaminen ei tule kyseeseen, sillä vauva ei pysty vielä muodostamaan asiassa näkemystään.

Lapsen nimi on keskeinen osa lapsen identiteettiä. YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut, että nimen antamista ja muuttamista koskevassa sääntelyssä on erityisesti huolehdittava lapsen edun ensisijaisuuden ja lasten yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Lisäksi komitea katsoo, että lapsella tulee olla mahdollisuus muuttaa itsenäisesti omaa nimeään, jos se on lapsen edun mukaista.

Lapsen oikeus kehitykseen / Lapsen oikeus suojeluun

Lapsioikeuden samoin kuin lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisiin periaatteisiin kuuluu lapsen oikeus kehitykseen (LOS 6 artikla). Päävastuu tämän oikeuden toteuttamisesta on huoltajilla, joiden tulee turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi (LHL 1 § ja 4 §). Oikeus kehitykseen on sidoksissa mm. etnisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöryhmiin tai alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin (LOS 30). Nimestä päättäminen on yhteydessä lapsen perheen kieli- ja kulttuuritaustaan. Lainsäädännön on tuettava turvalliseen kehitykseen

kuuluvaa lapsen oikeutta identiteettiin, johon kuuluu myös oikeus säilyttää nimensä (LOS 8). Lapsen kehityksen kannalta ei ole suotavaa, että lapsen nimeä vaihdetaan ilman että kyse on selvästi lapsen edun mukaisesta ratkaisusta.

Lapsen oikeus kehitykseen edellyttää lapsen suojelemista kehitykselle haitallisilta seikoilta. LOS 3 artiklan 2-kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Pyrkiessään tähän valtioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Lapsen nimen valintaan ja sen muuttamiseen saattaa liittyä lapsen kehitykselle haitallisia elementtejä. Lapsen oikeuksien sopimus sisältää muita ihmisoikeussopimuksia huomattavasti tiukempia velvoitteita, joiden tarkoituksena on suojella lasta. LOS 19 artiklassa kielletään kaikenlainen lapsen kehitystä vaarantava toiminta kuten väkivalta, välinpitämätön ja huono kohtelu, laiminlyönti ja hyväksikäyttö. Lapsen oikeuksien komitea on nostanut esiin lapsen suojelemisen lapsen kannalta haitallisilta nimiltä.

Lapsen elämälle haitallisten asioiden ennalta estäminen ja niihin puuttuminen on sopimuksen lähtökohtien mukaan pitkälti viranomaisten velvollisuus eikä vain perheen sisällä hoidettava kysymys. Nimilainsäädännön tuleekin osaltaan suojella lapsen kehitystä ja lapsen oikeutta nimeen, joka ei ole hänelle haitallinen.

Lapsen nimen antamista ja muuttamista koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava, että lasta suojellaan hänen kehitykselleen ja hyvinvoinnilleen vahingollisilta tai haitallisilta nimiltä samoin kuin perusteettomalta nimen muuttamiselta. Tämä ei tule kovin selkeästi esiin lakiesityksessä. Kun korostetaan lapsen suojelua, nimen antamista ja nimen muuttamista tulee tarkastella ensisijaisesti lapsen oikeuksien eli lapsen edun toteutumisen näkökulmasta eikä esimerkiksi lähinnä vanhempien perheelämän suojaan tai kulttuuriin liittyvänä asiana.

Lasten yhdenvertaisuus

Oikeusjärjestyksen lähtökohtiin kuuluu ihmisten yhdenvertaisuus. Se on myös lapsioikeuden keskeisiä lähtökohtia ja mainitaan erityisesti lasten osalta PL 6 §:n 3 momentissa ja LOS 2 artiklassa. Yhdenvertaisuus tarkoittaa lasten kohdalla yhdenvertaisuutta oikeuksien toteutumisessa suhteessa muihin lapsiin ja toisaalta suhteessa aikuisväestöön. Yhdenvertaisuuteen liittyy myös se, että lapsilla on heti synnyttyään oma oikeudellinen identiteettinsä, josta nimi muodostaa tärkeän osan.

LOS 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua.

Suomessa asuu nykyisin yhä enemmän ihmisiä, joiden kulttuureissa useiden etunimien antaminen on yleistä. Onkin kannatettavaa, että laissa esitetään mahdollisuutta antaa lapselle neljä etunimeä. Tämä edistää erilaisiin nimikulttuureihin kuuluvien lasten yhdenvertaisuutta identiteettiin ja tukee heidän oikeuttaan kulttuuriin.

Lasten yhdenvertaisuutta nimiasioissa edistää myös *kaikkien* lasten näkemysten huomioon ottaminen heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Tältä osin huomio kiinnittyy esityksen 44 §:n 2 momenttiin, jossa ”mielenterveyden häiriö, kehitysvammaisuus tai muu vastaava syy” on peruste jättää 12 vuotta täyttäneen lapsen näkemys selvittämättä tilanteessa, jossa huoltajat ovat muuttamassa hänen etu- tai sukunimeään. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi voimassaolevan nimilain 33 §:n ilmaisu ”sairaus tai vammaisuus” on muutettu esityksessä nyt olevaan muotoon. Esitetyn muutoksen seurauksena esimerkiksi kehitysvammaisilta lapsilta saatetaan jättää suostumus pyytämättä yksinomaan kehitysvamman vuoksi, vaikka lapsi kykenisi ilmaisemaan näkemyksensä asiassa. Lapsen oikeuksien komitea kehottaa kiinnittämään erityistä huomiota vammaisten lasten näkemysten huomioon ottamisesta huolehtimiseen. Lakiin on syytä valita sanamuoto, joka vaatii päätöksentekijää perustelemaan lapsen edun näkökulmasta hyväksyttävillä syillä ne tilanteet, joissa 12 vuotta täyttäneen lapsen näkemys jätetään selvittämättä ja huomioon ottamatta.

Lapsen osallisuus

Lapsen vaikuttamismahdollisuudet itseään koskevassa asiassa on turvattu perusoikeutena perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja ihmisoikeutena LOS 12 artiklassa. Perus- tai ihmisoikeuden rajoittaminen on mahdollista vain laissa ja tiettyjen rajoitusedellytysten täyttyessä. Lapsen osallisuuden rajoittamisessa onkin oltava huolellinen ja kirjattava mahdollinen rajoittamisen – esimerkiksi ikärajan asettamisen – perustelu lain esitöihin.

LOS 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa häntä koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Kyse on lapsen oikeudesta tosiasiallisesti vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Sopimuskohdassa ei ole ikärajoja näkemyksen ilmaisemiselle: riittää että lapsi kykenee muodostamaan näkemyksensä.

Lapsen iällä ja kehitystasolla on merkitystä harkittaessa sitä, *miten* lapsen näkemykset on otettava huomioon. Mitä vanhemmasta ja kypsemmästä alaikäisestä on kysymys, sitä suurempi painoarvo hänen toiveilleen ja mielipiteilleen tulee antaa. Lapsen oikeuksien komitean mukaan on otettava huomioon myös asian merkitys lapselle: mitä tärkeämmästä asiasta on kysymys, sitä paremmin on varmistuttava lapsen näkemyksen selvittämisestä ja huomioon ottamisesta. Lapsen nimi on keskeinen osa lapselle ihmisoikeutena turvattua oikeutta identiteettiin. Näin ollen lapsen osallisuudella on hänen nimeään koskevissa asioissa erityisen suuri merkitys.

LOS 12 artiklan mukaan lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommenteissaan korostanut, että lapsen oikeutta saada näkemyksensä otetuksi huomioon voi rajoittaa vain, mikäli se on välttämätöntä jonkun muun lapsen oikeuden toteuttamiseksi. Nimiasiassa ei ole perusteita rajoittaa lapsen oikeutta saada näkemyksensä otetuksi huomioon, sillä kyse on nimenomaan hänen omasta nimestään ja identiteetistään eikä hänen osallistumistaan nimestään päättä-

miseen voida pitää lähtökohtaisesti hänelle haitallisena. Tästä seuraa, että lapsen näkemyksen huomioon ottaminen tulisi varmistaa huolellisesti myös tilanteissa, joissa on kyse alle 12-vuotiaista lapsista, jotka kykenevät muodostamaan näkemyksensä.

Lakiesityksen 44 §:n mukaan etu- tai sukunimen muutokseen vaaditaan 12 vuotta täyttäneen alaikäisen suostumus. Ikäraja olisi mahdollista asettaa myös alemmaksi, sillä huomattavasti 12 vuotta nuorempikin lapsi ymmärtää jo, mistä nimessä on kysymys. Lainkohdassa todetaan, että myös alle 12-vuotiaan näkemys on asiassa ratkaiseva, jos hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota hänen kehitystasonsa huomioon ottaen. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten tämän lapsen oikeuden toteutuminen on tarkoitettu toteutettavaksi käytännössä. Nykyisiin nimenmuutosta koskeviin lomakkeisiin ei sisälly kohtaa, jossa huoltajat ilmoittaisivat tiedustelleensa alle 12-vuotiaan lapsensa näkemystä asiassa ja ottaneensa sen huomioon. Jos tähän ei kiinnitetä huomiota jatkovalmistelussa, lainsäädäntö ei vastaa riittävästi LOS 12 artiklaa.

Lakiesityksen 44 §:ssä on kyse 15 vuotta täyttäneen alaikäisen nimen muuttamisesta. Lapsen oikeuksien komitea pitää tärkeänä lapsen mahdollisuutta itsenäisesti hakea nimensä muuttamista. Koska nimi on keskeinen osa lapsen identiteettiä, olisi perusteltua harkita myös 15 vuotta nuoremman lapsen mahdollisuutta saada nimensä muutetuksi huoltajan vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa siihen on erityisen painavia syitä ja muutos olisi lapsen edun mukainen.

Lakiesityksen 45 §:n mukaan alaikäisen nimen muuttamista ei ilman erityistä syytä voida hyväksyä, jos lapsen etu- tai sukunimeä on muutettu kolme kertaa ennen kuin hän täyttää 12 vuotta. Lapsen identiteetin näkökulmasta ei ole suotavaa, että ainakaan lapsen etunimeä muutettaisiin edes kolmea kertaa ennen kuin hän on 12-vuotias. Joka tapauksessa laista tulisi käydä selvästi ilmi, että nimen muuttamiselle tulee pystyä esittämään joka kerta lapsen edun näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Nimenmuutoksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon mm. lapsen ikä ja muutoksesta mahdollisesti lapselle koituvat kielteiset ja myönteiset seuraukset.

Lapsen edun ensisijaisuus

LOS 3 artiklan 1-kohta asettaa sopijavaltioille velvollisuuden varmistaa, että kaikissa lapsia koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksissä sekä politiikoissa ja lainsäädännössä osoitetaan, että lapsen etu on otettu ensisijaisesti huomioon. Lapsen edulla tarkoitetaan kaikkien lapselle kuuluvien oikeuksien toteuttamista. Nimilainsäädännössäkin on varmistettava kaikkien lapselle kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen. Myös lapsen nimeä koskevan lainsäädännön tulee olla laadittu siten, että se toteuttaa esimerkiksi lapsen oikeutta suojeluun ja identiteettiin ja ettei mitään lapselle kuuluvaa oikeutta rajoiteta ilman hyväksyttäviä perusteita.

Lapsen edun ensisijaisuudella tarkoitetaan lainsäädäntötoimissa lainsäätäjän velvollisuutta ottaa lapsen intressit lähtökohdaksi lainsäädäntöratkaisuissa ja antaa niille muita intressejä suurempi painoarvo. Lasta koskevissa asioissa lapsen oikeudet on asetettava esimerkiksi huoltajien intressien edelle,

ellei päinvastaiselle lopputulokselle voida esittää hyväksyttäviä perusteluja. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu on muun ohella menettelysääntö, joka tarkoittaa lapsen edun tietoista arviointia ja sen kirjaamista päätöksen perusteluihin.

Lakiesityksestä puuttuu säännös, jonka mukaan lapselle annettava etunimi, etunimiyhdistelmä ja sukunimi eivät saa olla lapsen edun vastaisia. Tätä on pidettävä selkeänä puutteena. Esityksen 1-3 §:iin sisältyvät listat eivät riitä varmistamaan lapsen edun asianmukaista huomioon ottamista lapsen nimeä koskevassa asiassa.

Lakiin tulee ottaa myös säännös siitä, että lapsen nimen muuttamisen on oltava lapsen edun mukaista. Nimen muuttaminen vaikuttaa lapsen identiteettiin eikä tällaista muutosta voi lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan tehdä ilman arviota lapsen edun toteutumisesta.

Lopuksi

Lakiesityksessä on arvioitu varsin hyvin sen vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen. Esitys vahvistaa lapsen oikeutta nimeen ja identiteettiin, oikeutta yhdenvertaisuuteen, oikeutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin.

Jotta nimilainsäädäntö vastaisi lapsen oikeuksien sopimusta, laissa ja sen esitöissä tulisi kuitenkin vielä ottaa huomioon seuraavat seikat:

Lapsen edun ensisijaisuus nimiasiassa

- LOS 19 artikla kieltää kaikenlaisen lapsen kehitystä vaarantavan haitallisen kohtelun, jota tulee myös ennalta estää lainsäädännöllä. Nimilainsäädännön tulee suojella lapsen kehitystä siten, ettei lapselle voida antaa hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta haitallisia, lapsen edun vastaisia nimiä tai muuttaa lapsen nimeä ilman että se on lapsen edun mukaista. Tämän tulee näkyä hallituksen esityksessä. **Lakiin on otettava säännös, jonka mukaan annettaessa lapselle nimeä on huolehdittava siitä, ettei nimi ole lapsen edun vastainen.**
- Lakiesityksen 45 §:n mukaan alaikäisen nimen muuttamista ei ilman erityistä syytä voida hyväksyä, jos lapsen etu- tai sukunimeä on muutettu kolme kertaa ennen kuin hän täyttää 12 vuotta. Lapsen identiteetin näkökulmasta ei ole suotavaa, että lapsen etunimeä muutettaisiin edes kolmea kertaa ennen kuin hän on 12-vuotias. **Lakiin tulee kirjata vaatimus siitä, että lapsen etunimen ja sukunimen muuttamiselle tulee pystyä esittämään joka kerta lapsen edun näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.**

Lapsen näkemysten huomioon ottaminen

- LOS 12 artiklan mukaan lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa. Tämä koskee myös nimiasiassa noudatettavaa menettelyä. Nimiasiassa ei ole perusteita rajoittaa lapsen oikeutta saada näkemyksensä otetuksi huomioon. Tästä seuraa, että **lapsen näkemyksen huomioon ottaminen tulee varmistaa riittävän täsmällisellä säännöksellä ja esitöihin kirjattavilla täsmentävillä ohjeilla myös tilanteissa, joissa on kyse alle 12-vuotiaista lapsista.**

- Lapsen oikeuksien komitea kehottaa kiinnittämään erityistä huomiota vammaisten lasten näkemysten huomioon ottamisesta huolehtimiseen. **Lakiin on valittava sanamuoto, joka edellyttää päätöksen perustelemista lapsen edun näkökulmasta hyväksyttävillä syillä niissä tilanteissa, joissa 12 vuotta täyttäneen lapsen näkemys jätetään selvittämättä ja huomioon ottamatta. Lainkohdasta on käytävä ilmi, että näkemyksen selvittämättä jättäminen on poikkeuksellista.**
- Lapsen oikeuksien komitea pitää tärkeänä lapsen mahdollisuutta itsenäisesti hakea nimensä muuttamista. Koska nimi on keskeinen osa lapsen identiteettiä, **olisi perusteltua harkita myös 15 vuotta nuoremman lapsen mahdollisuutta saada nimensä muutetuksi huoltajan vastustuksesta huolimatta tilanteessa, jossa siihen on erityisen painavia syitä ja muutos olisi lapsen edun mukainen.**

Helsingissä 17.10. 2017

Suvianna Hakalehto

oikeustieteen tohtori, varatuomari
lapsi- ja koulutusoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto