15.10.2021

Lakivaliokunnalle

Kuultavana asiantuntijana Espoon kaupungin johtava lastenvalvoja Hanna Pantsu

Espoon kaupunki esittää pyydettynä lausuntona asiassa VN 5966/2019 kunnioittavasti seuraavaa:

Vanhemmuuden tunnustaminen ennen lapsen syntymää:

Lakiehdotuksen 19 pykälän 5 momentissa säädettäisiin tunnustamisasiakirjan toimittamisesta Digi- ja väestötietovirastolle. ” Kun äiti on hyväksynyt tunnustamisen, tunnustamisasiakirja liitteineen on viipymättä toimitettava Digi- ja väestötietovirastolle vanhemmuuden vahvistamiseen kuuluvien tehtävien hoitamista varten. Tätä varten luotaisiin sähköinen ilmoitusjärjestelmä. Tältä osin ehdotetaan muutosta voimassa oleviin isyys- ja äitiyslakeihin, joiden mukaan tunnustamista koskevat asiakirjat toimitetaan neuvolasta ensin lastenvalvojalle, joka lähettää asiakirjat edelleen Digi- ja väestötietovirastolle. ”

Vanhemmuuden ennakollisen tunnustamisen vahvistamisprosessin muuttamista kulkevaksi äitiysneuvolasta suoraan Digi- ja väestötietovirastolle Espoon kaupunki pitää lähtökohtaisesti järkevänä ja perusteltuna. Lastenvalvojatyössä yhden henkilötyövuoden säästö kohdistuisi Espoossa 85 prosenttisesti toimistosihteerin ja 15 prosenttisesta lastenvalvojan työpanokseen. Äitiysneuvolan näkökulmasta muutos selkiyttäisi isyyden tunnustamisen prosessia, mutta kokonaiskestoltaan prosessi ei neuvolassa lyhenisi, sillä terveydenhoitajan tulisi joka tapauksessa kertoa ja pohjustaa asiaa lasta odottavalle perheelle kuten nykyisinkin, ja siten varmistaa, että isyyden tunnustaminen neuvolassa on mahdollista. Uusi sähköinen järjestelmä mahdollistaisi postituksesta luopumisen, mikä olisi yksi työvaihe vähemmän ja lisäisi tietoturvaa.

Niiden seikkojen lisäksi, joilla prosessin muuttamista on esityksessä hyvin perusteltu, toteamme siihen nykymenettelyyn, jossa lastenvalvoja laatii isyyden selvittämistä koskevan pöytäkirjan silloinkin, kun neuvottelua isyyden selvittämiseksi ei ole toimitettu, liittyvän sekä oikeudellisia että eettisiä haasteita. Pöytäkirjassa lastenvalvojan tulee lausua siitä, ettei hänellä ole aihetta epäillä jonkun muun kuin tunnustajan olevan lapsen isä. Jos tunnustaminen on tapahtunut neuvolassa, lastenvalvoja ei ole kuitenkaan lainkaan tavannut lasta eikä vanhempia eikä hänellä muutoinkaan ole käytettävissään mitään tietoja perheestä. Äidillä ja miehellä on tunnustusta annettaessa ja hyväksyttäessä totuudessa pysymisvelvollisuus. Siitä huolimatta voidaan joutua tilanteeseen, jossa jo lapsen biologisten ominaisuuksien perusteella jokainen voi todeta, ettei isyyden tunnustanut mies voi olla lapsen isä, mutta lastenvalvojan laatiman virallisen asiakirjan mukaan hänellä ei ole ollut syytä epäillä lapsen tunnustaneen miehen isyyttä. Kun mahdollisuutta tunnustaa lapsi jo odotusaikana tarjotaan neuvolassa aktiivisesti, sekä äiti että mies saattavat perhesovun säilymiseksi suostua menettelyyn, vaikka epäilyksiä isyydestä olisi molemmin puolin. Isyyden tunnustaminen ja hyväksyminen voi olla äidiltä ja mieheltä myös tietoinen yhteinen valinta tilanteessa, jos he yhdessä eivät voisi saada biologista lasta. Terveydenhoitajalle saattaa olla haastavaa kyseenalaistaa vanhempien yhteistä näkemystä ja kieltäytyä vastaanottamasta ja hyväksymästä isyyden tunnustamista, vaikka edellytyksiä siihen olisikin. Lastenvalvojalla ei ole nykytilanteessa käytännössä muuta mahdollisuutta kuin luottaa neuvolassa tehtyyn arviointiin,

vaikka viranomaisena hän vastaa itsenäisesti siitä, mitä hän pöytäkirjaan kirjaa. Tästäkin syystä lastenvalvojavaiheen poistaminen ennakollisen tunnustamisen prosessista olisi toivottava parannus.

Sähköinen ilmoitusjärjestelmä:

Esityksessä ehdotetaan sähköisen ennakkotunnustamisilmoitusjärjestelmän luomista erityisesti äitiysneuvoloiden ja Digi- ja väestötietoviraston välisen asiakirjaliikenteen sujuvoittamiseksi.

Sähköisestä asioinnista valtiolle aiheutuvia kustannuksia esityksessä käsitellään varsin seikkaperäisesti. Kunnille aiheutuvien kustannusten osalta todetaan, että ”äitiys- ja isyyslain yhdistämisestä aiheutuu tarve muuttaa vanhemmuuden vahvistamista koskevat kaavakkeet kokonaisuudessaan. THL:n vahvistamia lomakekaavoja vastaavat sähköiset lomakkeet toteutetaan yksityisten järjestelmätoimittajien toimesta kuntien toimeksiannosta, mistä koituu näille kunnille vuoteen 2022 kohdistuva kustannus, joka vaihtelee riippuen järjestelmästä ja järjestelmän toimittajasta. Kaikkien järjestelmätoimittajien ei ole ollut mahdollista vielä arvioida aiheutuvia kustannuksia. Kustannukset jakautuvat kyseistä järjestelmää käyttäville kunnille muun muassa kunnan väestömäärän mukaan. Lomakkeiden muutostyö ja tästä koituvat kustannukset eivät ole muutoin liitännäisiä sähköiseen ennakkotunnustamisjärjestelmään, mutta ennakkotunnustamiseen käytetyn sähköisen lomakkeen tekninen toteuttamisvastuu poistuu uudistuksen myötä järjestelmätoimittajilta, kun Digi- ja väestötietovirasto luo tätä varten verkkolomakkeeseen pohjautuvan järjestelmän, joka korvaa nykyisin käytetyn lomakkeen. Kunnilta poistuu tätä vastaava kustannuserä.”

Yllä olevan kuvauksen perusteella epäselväksi jää, miten kuntien omat asiakastietojärjestelmät ja uusi sähköinen ilmoitusjärjestelmä keskustelisivat keskenään ja kytkeytyisivätkö toisiinsa vai eikö kytkentää olisi, ja aiheuttaisiko uuden ilmoitusjärjestelmän käyttöönotto tällöin päällekkäistä työtä eri järjestelmiin kirjaamisena, kirjaamisvelvollisuushan säilyisi entisellään? Ehdotuksessa jää myös epäselväksi, olisiko ilmoitusjärjestelmä ylipäätään tarkoitus kytkeä myös lastenvalvojatyöhön ja siinä käytettäviin asiakastyön järjestelmiin vai millä tavoin asiakirjaliikenne lastenvalvojatyön ja Digi- ja väestötietoviraston välille olisi tarkoitus organisoida.

Koko asiakirjaliikenteen kulkuun liittyen - huomioon ottaen ennakollisen isyydentunnustamisen prosessin muuttuminen ensisijaisesti neuvolatoiminnan ja Digi- ja väestötietoviraston väliseksi - esityksessä ei ole tarkemmin käsitelty sitä, millä tavoin asiakirjat saataisiin arkistoiduksi sosiaalihuollon asiakasrekisteriin, kun ne eivät enää vanhan prosessin tapaan kulkisi lastenvalvojatyön kautta. Ehdotuksessa todetaan: ”Vanhemmuuden tunnustamisasiakirjat ovat luonteeltaan sosiaalihuollon asiakirjoja siitä huolimatta, että niitä käsitellään toisen viranomaisen toimesta. Niiden luonne salassa pidettävinä sosiaalihuollon asiakirjoina ja niiden säilyttämistä koskevat määräajat määräytyvät koko asiakirjaprosessin ajan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) mukaisesti.” Äitiysneuvolatoiminnassa kirjataan terveydenhuollon järjestelmiin. Onko esityksen valmistelussa pohdittu, millä tavoin asiakirjat olisivat arkistointia varten teknisesti siirrettävissä sosiaalihuollon asiakasrekisteriin ja arkistoon, mikä taho työn suorittaisi, ja minkä verran resurssia työn suorittamiseen tarvittaisiin?

Vanhemmuusasian käsittely ja muutoksenhaku:

Lakiluonnoksen 31 pykälän 1 momentissa on säännös Digi- ja väestötietoviraston oikeudesta pyytää lastenvalvojaa täydentämään asiakirjoja tai hankkimaan lisäselvitystä. Ehdotuksen mukaan ”näin voidaan menetellä, jos asiassa ei ole menetelty, kuten 3 ja 4 luvuissa säädetään, asiakirjat ovat puutteelliset tai asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista lisäselvitystä on

saatavilla. Digi- ja väestötietoviraston tulee tällöin yksilöidä, millaista saatavilla olevaa lisäselvitystä se pitää tarpeellisena. Ellei asiaa pystytä selvittämään suoraan asian osapuolten kanssa, asiakirjojen täydentämistä tai lisäselvityksiä koskeva pyyntö tehdään 8 §:ssä tarkoitetulle lastenvalvojalle, vaikka asiakirjat olisivat saapuneet neuvolasta.”

Miten lastenvalvojatyössä tulisi käsitellä yllä mainittuja asioita, jotka Digi- ja väestötietovirasto ohjaisi lastenvalvojille vain lisäselvityksen hankkimista varten. Miksi ylipäätään tämän tyyppiset lisäselvitykset ohjattaisiin lastenvalvojille eikä asiakirjat Digi- ja väestötietovirastolle toimittaneeseen äitiysneuvolaan, jossa ko. asia olisi jo valmiiksi tuttu, kun taas lastenvalvojalla ei olisi mitään etukäteistietoa asiakkaista, vaan lastenvalvoja olisi pelkästään Digi- ja väestötietovirastolta tulevan tiedon varassa? Edellyttäisikö lisäselvityspyyntö tiedonvaihtoa lastenvalvojatyön ja äitiysneuvolan välillä? Tulisiko lastenvalvojatyöhön avata sosiaalihuollon asiakkuus neuvolassa jo avatun samaa asiaa koskevan asiakkuuden rinnalle pelkästään lisäselvityksen hankkimista varten? Miten asiakirjaliikenne lastenvalvojatyön ja Digi- ja väestötietoviraston välillä teknisesti toteutettaisiin? Miten äitiysneuvolaa informoitaisiin asiaan liittyvistä toimenpiteistä, ja miten eri järjestelmiin kirjatut seikat saataisiin yhtenä kokonaisuutena arkistoiduksi?

Tunnustamisen peruuttaminen, kiistäminen ja vaikutuksettomuus:

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan ” joka on 19 §:n nojalla tunnustanut vanhemmuutensa, voi peruuttaa tunnustamisensa ilmoittamalla siitä kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolle ennen lapsen syntymää.”

Ns. varoaikasäännöksen poistamista nykymuodossaan Espoon kaupunki pitää hyvänä, koska sen suomia mahdollisuuksia ei ole juurikaan käytetty, se pitkittää prosessia kaikkien lasten osalta, eikä viranomaisilta määräaikojen seuraamiseen ja siihen liittyvään asiakirjojen hallinnointiin kuluvan työpanoksen määrää ole pidettävä taloudellisesti järkevänä.

Vanhemmuuslaissa varoaikasäännös ikään kuin korvautuisi mahdollisuudella peruuttaa tunnustaminen tai sen hyväksyminen kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolle. Merkittävä ero nykytilaan olisi kuitenkin siinä, että isyyslaissa ns. katumusmahdollisuus realisoituu vasta lapsen syntymän jälkeen, kun taas vanhemmuuslain mukaan osapuolten olisi reagoitava jo ennen lapsen syntymää. Ehdotettu muutos johtaisi siihen, että vaikka lapsen synnyttyä olisi ulkoisesti selkeästi havaittavissa, ettei lapsen tunnustanut henkilö voi olla biologinen isä, tunnustamisen vahvistamisprosessiin ei olisi enää siinä vaiheessa mahdollista vaikuttaa. Lakiehdotuksen 6 pykälän 3 momentin mukainen mahdollisuus saattaa ennakollisesti tunnustettu tai hyväksytty vanhemmuus lastenvalvojan selvitettäväksi ei sekään täysin paikkaisi kumottavaa isyyslain pykälää, koska tällainen jälkikäteisreagointi edellyttäisi äidin ja tunnustajan yhteistä pyyntöä eikä pyyntöä voi tehdä kumpikaan osapuoli yksin. Samoin lakiehdotuksen 45 §:n mukainen isyyden kumoaminen edellyttäisi vanhempien yhteistä hakemusta. Ainoaksi mahdollisuudeksi jäisi erimielisyystilanteissa vanhemmuuden kumoamiskanteen nostaminen tuomioistuimessa. Näkemyksemme mukaan varoaikasäännöksen poistaminen ja korvaaminen ehdotuksessa kuvatulla tavalla tosiasiassa heikentäisi sellaisen ennakollisesti tunnustetun lapsen vanhemman oikeusturvaa, jolle lapsen biologinen alkuperä paljastuisi välittömästi lapsen synnyttyä muuksi kuin oli vahvasti oletettu.

Lakiehdotuksen lainkohdan 2 momentin mukaan ” lapsen synnyttänyt äiti tai se henkilö, joka katsoo olevansa tunnustajan sijasta lapsen vanhempi, voi 1 momentissa säädetyin tavoin ilmoittaa käsityksensä siitä, että lapsen tunnustanut ei ole lapsen vanhempi. ” Koska peruuttamismahdollisuus koskee vain aikaa ennen lapsen syntymää, tulisi ”synnyttäneen” äidin sijasta käyttää termiä ”synnyttävä” äiti.

Vanhemmuuslain voimaantulosäännökset:

Lakiehdotuksessa lain voimaantulosta ja ajallisesta soveltamisesta säädetään pykälissä 69 – 75. Voimaantulosäännökset olisivat arkityön näkökulmasta edelleen monimutkaiset, kuten sitä edeltäneissäkin laeissa. Tämä olisi syytä ottaa huomioon koulutuksessa säännöksiä konkreettisilla esimerkeillä avaten.

Naisparien hedelmöityshoidot ja valinnanvapauden laajentaminen:

Myös lakia hedelmöityshoidoista on ehdotettu muutettavaksi. Lakiehdotuksen 16 pykälän 2 momentin toista virkettä ehdotetaan muutettavaksi. ”Siittiöiden luovuttaja voisi jatkossa suostua isyyden vahvistamiseen myös niissä tilanteissa, joissa hedelmöityshoitoa annetaan naisparille. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyytensä vahvistamiseen, on voitu käyttää vain tilanteissa, joissa nainen saa hedelmöityshoitoa yksin. Ehdotettu muutos tarkoittaisi, että valinta siitä, vahvistetaanko sukusoluja luovuttaneen isyys vai vahvistetaanko naisparin toinen osapuoli lapsen äidiksi synnyttävän naisen rinnalle, tehtäisiin käytännössä naisparin päättäessä, millaisia sukusoluja hoidossa käytetään. Jos hoidossa käytetään sukusoluja, joiden luovuttajaa ei voida vahvistaa isäksi, naisparin toinen osapuoli voidaan vahvistaa lapsen äidiksi. Jos taas hoidossa käytetään sukusoluja, joiden luovuttaja voidaan vahvistaa isäksi, naisparin toista osapuolta ei voida vahvistaa lapsen äidiksi. ”

Espoon kaupunki pitää hyvänä, että naispareille tulisi mahdollisuus valita, vahvistetaanko lapsen biologinen isä lapsen oikeudelliseksi isäksi vai vahvistetaanko lapsen synnyttäneen äidin kumppani oikeudelliseksi äidiksi. Yhtä lailla olisi tärkeää huolehtia ja varmistua myös siitä, että siittiöitä luovuttavat miehet saisivat riittävästi tietoa tästä optiosta.

Muita muutostarpeita:

Laissa ei edelleenkään ole säädetty äitiyden selvittämisestä silloin, kun biologisen äitiyden osoittaminen dokumentein on mahdotonta.

Suomeen saapuu lastenvalvojien asiakkaiksi myös perheitä, joiden lasten osalta ei ole mitään selvitystä heidän vanhemmistaan, eikä ko. maista voi saada tarvittavia dokumentteja (esim. syntymätodistuksia), jotta vanhemmuuden selvittäminen voitaisiin aloittaa. Lapsilla ei siis ole virallisia vanhempia eikä huoltajia. Näiden perheiden kohdalla kaikki perheenjäsenet löytyvät väestötiedoista, mutta yhteyttä lasten ja vanhempien tai lasten ja oletetun isän välille ei ole merkitty sinne. Osalla lapsista on merkittynä äiti mutta ei isää, osalle ei kumpaakaan vanhempaa, vaikka vanhemmat ovat mukana lapsen elämässä. Jos lastenvalvoja ottaisi hoitaakseen sellaisenkin isyyden selvittämisen, jossa äiti-lapsi -suhteesta ei ole luotettavaa näyttöä, vaan äitiys perustuisi pelkästään äitioletetun kertomaan, miten äitiys saataisiin vahvistettua, kun isyyden selvittämisen prosessissa tulee vahvistetuksi tunnustamisen perusteella vain isyys ? Kuka voisi lapsen puolesta antaa suostumuksen DNA-tutkimukseen, kun virallista tietoa äitiydestä ei ole? Onko lastenvalvojalla toimivalta tehdä DNA-tutkimus myös oletetun äidin osalta lainkohdan puuttuessa lapsen edun nimissä ? Haastavimpia ovat tilanteet, joissa isyyttä ei voida selvittää, kun isäehdokasta ei ole, mutta äiti-lapsi -suhde voitaisiin selvittää. Miten tällainen prosessi voidaan saattaa vireille? Näihin kysymyksiin tulisi saada vastauksia lakitasoisesti.