Tuomas Ojanen

10.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 132/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

1. Esityksen keskeisenä sisältönä on äitiys- ja isyyslakien yhdistäminen yhdeksi vanhemmuuslaiksi. Isyyslaki tuli voimaan 1.1.2016, kun taas ätiyslaki tuli voimaan 1.4.2019. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana on huomioitava, että isyyslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/2014 vp tuo siten esiin keskeisiä arvioinnin lähtökohtia myös nyt ehdotettavalle sääntelylle.
2. Lisäksi esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi säännöksestä, jonka mukaan vanhemmuuden voi vahvistaa aikaisintaan 30 päivän kuluttua lapsen syntymästä, jos lapsi on tunnustettu ennen lapsen syntymää. Hedelmöityshoidoista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että naispareille annetaan mahdollisuus valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen. Siittiöiden valinnasta riippuu, vahvistetaanko naisparille syntyvän lapsen toiseksi vanhemmaksi siittiöt luovuttanut isä vai toinen äiti.
3. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 12 on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti Lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Lisäksi ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä ainesta on myös muualla esityksessä. Viittaan erityisesti jaksoon 2.10, jossa on tehty selkoa vanhemmuuden määräytymisestä Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden kannalta.
4. Kuten esityksestä ilmenee, ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten ja yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa turvaavan perustuslain 10 §:n kannalta. Koska ehdotettu sääntely on kuitenkin erityisen merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa turvaavan 8 artiklan sekä Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 (lapsen etu) ja 7 artiklan (velvollisuus rekisteröidä lapsi heti syntymänsä jälkeen ja lpasen oikeus syntymästään lähtien, mikäli mahdollista, tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan) kannalta, on korostettava myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden julkiselle vallalle säätävän perustuslain 22 §:n merkitystä.
5. Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on edelleen huomioitava, ettei esityksellä ole ollut tarkoitus kehittää lainsäädäntöä

transhenkilöiden vanhemmuuden osalta, koska tätä koskevien säännösten valmisteleminen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa translainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on esityksen mukaan asettanut translainsäädännön uudistamisen työryhmän 27.5.2021. Työryhmän tehtäviin kuuluu tehdä ehdotus sääntelyksi oikeudellisen sukupuolensa vahvistaneen henkilön vanhemmuudesta. Sijaissynnytystä koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi on lisäksi valmisteilla erillinen selvitys.

Arvio hallituksen esityksessä ehdotetusta sääntelystä

6. Hallituksen esitys tekee hyvin selkoa siinä ehdotetun sääntelyn kytkennöistä perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Nähdäkseni ei ole olennaista huomauttamista sen paremmin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin kuin johtopäätelmiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. En pidä tarpeellisena alkaa toistaa tai kertoa toisin sanoin esityksestä ilmenevää, vaan tyydyn viittamaan jaksosta 12 ilmenevään.
7. Esityksessä ehdotettu sääntely rakentuu yhtäältä sen lähtökohdan varaan, että vanhemmuuslaissa säilytetään isää ja äitiä koskevat erilliset nimikkeet, ja että lapsella voi olla vain kaksi oikeudellista vanhempaa. Lapsella voi siis jatkossakin olla joko äiti ja isä tai kaksi äitiä tai kaksi isää. Ehdotettu sääntely ei siis mahdollista oikeudellista vanhemmuutta useammalle kuin kahdelle, vaikka useissa ns. sateenkaariperheissä lapsella saattaakin olla jo syntyessään useampia kuin kaksi (tosiasiallista) vanhempaa muun muassa tilanteessa, jossa itsellinen mies ja naispari ovat kolmistaan päättäneet alkaa lapsen vanhemmiksi.
8. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset sallisivat sinänsä oikeudellisen vanhemmuuden vahvistamisen useammalle kuin kahdelle. Nähdäkseni perustuslaki ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, sellaisena kuin näiden velvoitteiden sisältö täsmentyy kansainvälisten valvontaelinten tulkintakäytännössä, eivät kuitenkaan ainakaan nykyisessä oikeustilassa edellytä oikeudellisen vanhemmuuden vahvistamista useammalle kuin kahdelle. Näin ollen edellä selostettu ehdotetun sääntelyn peruslähtökohta, että lapsella voi olla vain kaksi oikeudellista vanhempaa, on nähdäkseni sekä perustuslain että Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden puitteissa.
9. Lisäksi ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan antaa jossain määrin merkitystä sille, että ettei esityksellä ole ollut tarkoitus kehittää lainsäädäntöä transhenkilöiden vanhemmuuden osalta, koska tätä koskevien säännösten valmisteleminen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa translainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että esimerkiksi Ruotsissa on paraillaan vireillä selvityshanke, jonka tavoitteena on muun ohella arvioida, tulisiko ryhtyä toimenpiteisiin sellaisten perheiden tilanteen helpottamiseksi, joissa useampi kuin kaksi vanhempaa tosiasiallisesti jakaa vanhemmalle kuuluvia tehtäviä.

Lakivaliokunnassa esille tulleet kysymyksenasettelut ja arvion lähtökohdat

10. Hallituksen esityksen käsittelyssä eduskunnan lakivaliokunnassa, joka on asiassa mietintövaliokuntana, on tullut esiin sellaisia kysymyksenasetteluja ja ehdotuksia, joita ei sisälly nyt arvioitavana olevaan hallitukseen esitykseen.
11. Lakivaliokunta on ensinnäkin yhdistänyt hallituksen esityksen käsittelyyn lakialoitteen LA 13/2020 vp, jossa ehdotetaan isyyslain 44 §:n kumoamista. Aloite merkitsisi isyyden kumoamiseen tähtäävän kanteen nostamista koskevien määräaikojen poistumista kokonaan. Vastaavaa ehdotetaan myöhemmin tehdyssä lakialoitteessa LA 20/2021 vp, joka tullaan yhdistämään hallituksen esityksen käsittelyyn, kun se on saapunut lakivaliokuntaan.
12. Lakivaliokunnassa on lisäksi kiinnitetty muutoin huomiota vanhemmuuden kumoamiskanteen nostamisen määräaikojen umpeen kulumiseen ja sen mahdollisesti aiheuttamiin kohtuuttomiin tilanteisiin ja pohdittu mahdollisuutta saattaa ne uudelleen oikeudellisen harkinnan kohteeksi.
13. Esiin on tullut kysymys mahdollisuus soveltaa nyt ehdotettavan vanhemmuuslain vanhemmuuden kumoamiskanteen nostamiseen liittyviä määräaikasäännöksiä takautuvasti tuomioistuinten ennen vanhemmuuslain voimaantuloa ratkaisemiin vanhemmuuden kumoamista koskeviin tapauksiin. Ehdotettu on edelleen vanhemmuuslain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin asiaa koskevaa erityissäännöstä esimerkiksi siten, että tietyn määräajan, esimerkiksi kahden vuoden määräajan sisällä lain voimaantulosta nostettuja isyyden kumoamista koskevia kanteita ei voitaisi jättää tutkimatta sillä perusteella, että kannetta ei ole nostettu vanhemmuuslain 50 §:n (isyyslain 44 §:n) mukaisessa määräajassa.
14. Kuten esityksestä ilmenee, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään pitänyt kumoamiskanteille asetettuja määräaikoja hyväksyttävinä (ks. esim. *Rasmussen v. Tanska* (28.11.1984, asianro 8777/79), *Yildirim v. Itävalta* (19.10.1999, asianro 34308/96), *Štefanides v. Slovakia*(30.9.2003, asianro 53370/99), *Mirceski v. Makedonia* (10.3.2009, asianro 20958/06) ja *Darmoń v. Puola* (17.11.2009, asianro 7802/05), kunhan määräajat eivät ole sillä tavoin ehdottomia tai joustamattomia, että kanne on mahdollista nostaa myös silloin, kun epäily isyydestä herää vasta määräajan päättymisen jälkeen (*Shofman v. Venäjä* (24.2.2006, asianro 74826/01) ja *Mizzi v. Malta*(12.4.2006, asianro 26111/02).
15. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 46/2014 vp kanneoikeuden määräaikasäännöstöstä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta esitettyyn.

Arvio

16. Lakivaliokunnassa esille tulleita ehdotuksia ja kysymyksenasetteluja voidaan lähtökohtaisesti pitää sinänsä varsin perusteluina perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Esityksessäkin selostetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 46/2014 vp esitetyn, perusteella on nähdäkseni aiheellista koettaa lieventää määräaikasäännösten ehdottomuutta kohtuuttomuuksien estämiseksi yksittäistapauksissa, varsinkin jos lapsen oikeus saada alkuperänsä ja oikeudellinen suhde vanhempaansa vahvistetuksi sekä lapsen etu sitä vaativat. Lapsen oikeus saada alkuperänsä ja oikeudellinen suhde vanhempaansa vahvistetuksi on kuitenkin perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan olennainen henkilön identiteettiin liittyvä osa valtiosäännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nykyisessä kehitystilassa.

17. Sitä, mikä lakivaliokunnassa esille tulleista ehdotuksista ja kysymyksenasetteluista olisi perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisen kannalta perustelluin tai ”paras” vaihtoehto, on vaikea tarkasti arvioida. Asia edellyttäisi tarkempaa tietoa erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksista, samoin kuin säännösehdotusvaihtoehdoista.
18. Yleisesti ottaen voisi kuitenkin olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa perustelluin sellainen sääntelymalli, joka mahdollistaisi vanhemmuuden kumoamiskanteen nostamisen taannehtivastikin ilman määräaikoja sellaisissa tilanteissa, jotka muutoin muodostuisivat ilmeisen kohtuuttomiksi. Koska Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, ja koska lapsella on oikeus saada alkuperänsä ja oikeudellinen suhde vanhempaansa vahvistetuksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen 7 artiklan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, määräaikasäännöksistä poikkeaminen ilmeisen kohtuuttomuuden syntymisen estämiseksi tulisi kuitenkin säännösperusteisesti sitoa lapsen etuun ja oikeuteen, so. ilmeistä kohtuuttomuutta ja tarvetta poiketa määräaikasäännöksistä tulisi kaikissa tilanteissa arvioida lapsen etu ja oikeus huomioon ottaen. Viime kädessä jäisi siten säännöstä soveltavan tuomioistuimen asiaksi arvioida kussakin yksittäistapauksessa, onko välttämätöntä tutkia kumoamiskanne määräaikasäännöksistä huolimatta ilmeisen kohtuuttomuuden estämiseksi ottaen huomioon lapsen etu ja oikeus saada alkuperänsä vahvistetuksi.