

4.12.  
11.2014

Julkinen

Oikeusministeriö

OM:n lausuntopyyntö 13.11.2014, OM 15/41/2014

**LAUSUNTOPYYNTÖ ÄITIYSLAKITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ 50/2014**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta työryhmän mietinnöstä. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntoon seuraavan.

**Ehdotuksen suhde muihin valmisteilla oleviin ehdotuksiin**

Valtiovarainministeriö korostaa sitä, että ehdotuksen suhde muihin valmisteltavana oleviin esityksiin tulee selvittää tarkemmin. Muilla ehdotuksilla tarkoitetaan erityisesti isyyslainsäädäntöä sekä transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muutosta. Näillä muutoksilla on vaikutusta erityisesti väestötietojärjestelmään tehtävien merkintöjen kannalta. Tästä syystä lakien kokonaisuuden on oltava yksiselitteinen sen osalta, mitkä ovat oikeudellisesti äitiyden, isyyden ja henkilön sukupuolen määritelmät ja niiden väestötietojärjestelmään merkitsemisen edellytykset. Väestötietojärjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden näkökulmasta on oltava selvää, voidaanko esimerkiksi sukupuolen vahvistamisen jälkeen henkilölle merkitä oikeudellisesta sukupuolesta poikkeava äitiys tai isyys, ja tälle on oltava laissa riittävän selkeät määrittelyt.

**Vaikutukset Väestörekisterikeskuksen toimintaan**

Valtiovarainministeriö viittaa Väestörekisterikeskuksen lausuntoon siitä, millaisia kustannuksia ehdotetut muutokset aiheuttavat väestötietojärjestelmään tehtävien järjestelmämuutosten vuoksi. Tässä suhteessa on kuitenkin erityisen tärkeää, että ehdotus on linjassa muiden samanaikaisesti valmisteltavana olevien hankkeiden (erityisesti isyyslaki ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muutos) kanssa, jotta Väestörekisterikeskuksella voi olla todelliset mahdollisuudet arvioida järjestelmään vaadittavia



muutoksia ja niiden aiheuttamia kustannuksia. Esityksestä on käytävä ilmi, miten kustannukset on tarkoitus kattaa.

### **Vaikutukset maistraattien toimintaan**

Valtiovarainministeriö viittaa maistraateille aiheutuvien kustannusten osalta maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön lausuntoon. Esityksestä on käytävä ilmi, miten kustannukset on tarkoitus kattaa. Mikäli lainsoveltajana toimiva maistraatti joutuu epäselvän lainsäädännön vuoksi tilanteisiin, joissa väestötietojärjestelmämerkinnän tekeminen hankaloituu esimerkiksi oikeudellisen sukupuolesta poikkeavan isyyden tai äitiyden toteamisen vuoksi, tarkoittaa tämä oikeusvarmuuden heikkenemistä sekä lisääntyvää resurssien tarvetta väestötietojärjestelmämerkintöjä tekevän viranomaisen kannalta.

### **Ulkomaisten päätösten tunnustaminen ja väestötietojärjestelmä**

Ehdotuksen 45 ja 46 §:ssä säädettäisiin vieraassa valtiossa annetun päätöksen tunnustamisesta ja vahvistamisesta. Vieraassa valtiossa annettu päätös, joka on voimassa siinä valtiossa, tunnustettaisiin Suomessa ilman eri vahvistusta. Helsingin hovioikeus voisi kuitenkin hakemuksesta vahvistaa, tunnustetaanko vieraassa valtiossa äitiydestä annettu päätös Suomessa.

Pykälien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”jos vieraassa valtiossa on annettu äitiyttä koskeva ratkaisu, myös maistraatit soveltavat 45 §:ää harkitessaan, voidaanko päätöksen mukainen tieto äitiydestä tallentaa väestötietojärjestelmään. Tiedon tallentaminen ei kuitenkaan ole oikeusvoimainen ratkaisu siitä, että vieraassa valtiossa annettu päätös Suomessa tunnustetaan. Väestökirjamerkintä ei siten sido viranomaista, joka joutuu joko pääkysymyksenä tai toisen asian esikysymyksenä ottamaan kantaa ulkomaisen päätöksen tunnustamiseen.”

Valtiovarainministeriö toteaa ehdotetun säännöksen johtavan ristiriitaan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, myöhemmin *väestötietolaki*) kanssa.

Väestötietolain 18 §:ssä säädetään väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuudesta. Sen mukaan väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Lain 13 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä tiedot lapsen ja vanhemman perheoikeudellisesta asemasta.

Väestötietolain 18 §:n perusteluiden (HE 89/2008 vp.) mukaan, kun rekisterimerkintään liitetään julkinen tai muu korotettu luotettavuus, tarkoittaa tämä yleensä sitä, että merkintää pidetään oikeana, kunnes se osoitetaan vääräksi. Luottamus rekisterimerkintään on tällaisissa tapauksissa yleensä suojattu nimenomaisin normein, jotka suojaavat rekisteritietojen käyttäjiä myös silloin, kun merkinnät eivät vastaa todellisuutta. Asiaan vaikuttaa myös henkilötietolain 9 §:n 2 momentin säännös virheettömyysvaatimuksesta, jonka mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita tietoja käsitellä. Rekisterinpitäjää koskee lisäksi henkilötietolain 47 §:n mukaan tuottamuksesta riippumaton vahingonkorvausvastuu. Erityisesti näiden seikkojen johdosta rekisterimerkintään

liitetty julkinen luotettavuus asettaa merkinnöille korkean tosiasiallisen ajantasaisuuden ja luotettavuuden tason.

Pykälän mukaan pidetään väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1-21 kohdissa tarkoitettuja henkilötietoja julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Käytännössä säännös tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että julkisesti luotettavien tietojen osalta noudatettaisiin käännettyä todistustaakkaa eli tietoa koskevan virheellisyysväitteen esittäjä olisi velvollinen näyttämään väitteensä toteen.

Ehdotetun lain 19 § sisältää tarkentavia säännöksiä järjestelmän tietojen luotettavuuden varmistamisesta. Lain 10 §:ssä on lisäksi erityissäännös ulkomaan kansalaisia koskevien tietojen luotettavuuden varmistamisesta.

Ehdotettu sääntely, jossa maistraatin väestötietojärjestelmään tekemä merkintä jäisi mahdollisen yleisen tuomioistuimen vahvistuksen varaan, edellyttäisi näin ollen muutosta väestötietolakiin: kyseisiä tietoja ei voitaisi pitää julkisesti luotettavina ennen tuomioistuimen vahvistuspäätöstä. Lisäksi tässä yhteydessä tulisi selvittää muutoksenhakuun kohdistuva ongelma: maistraatin tekemästä väestötietojärjestelmämerkinnästä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen, mikä tarkoittaisi yhdessä nyt ehdotetun sääntelyn kanssa sitä, että samasta merkinnästä voisi avautua kaksi tuomioistuinmenettelyä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että työryhmän ehdotusten mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset on katettava valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Muilta osin valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan 17.10.2014 oikeusministeriölle esittämiinsä näkökohtiin tuolloin luonnosvaiheessa olleesta äitiyslakityöryhmän mietinnöstä (liite 1).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,  
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

VM/KAO  
VM/BO(Majanen, Inha, Vallinheimo, Wardi)

17.10.2014

Oikeusministeriön äitiyssäntelytyöryhmä

**Lausunto äitiyssäntelytyöryhmän luonnoksesta äitiyslaiksi***Lausuntopyyntö*

Oikeusministeriön asettama äitiystyöryhmä on valmistellut luonnokset äitiyslaiksi ja äitiyslakiin liittyvistä välttämättömistä lainsäädäntömuutoksista oikeusministeriön hallinnonalalla. Työryhmä on 9.10.2014 varannut valtiovarainministeriölle mahdollisuuden tulla kirjallisesti kuulluksi asiassa.

Hanke liittyy isyyslakiehdotuksen yhteydessä 14 ministerin allekirjoittamaan lausumaan siitä, että hallituksen esitys äitiyttä koskevan sääntelystä laaditaan valmiiksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Hankkeen tavoitteena on, että eduskunta hyväksyy esityksen vielä tämän vaalikauden aikana. Työryhmän määräaika päättyy 31.10.2014. Hankkeen haasteellisen aikataulun vuoksi toivomme saavamme valtiovarainministeriön kommentit perjantaihin 17. lokakuuta 2014 mennessä.

Työryhmä on pyytänyt Väestörekisterikeskukselta kustannusarvion väestötietojärjestelmään kohdistuvista kustannuksista.

Erityisesti äitiystyöryhmä toivoo VM:n kannanottoa seuraaviin asioihin:

- hankkeen budjettivaikutukset VM:n hallinnonalalla
- hankkeen aiheuttamat välttämättömät lainsäädäntö- ja asetusmuutokset VM:n hallinnonalalla
- hankkeen aiheuttamat vaikutukset kuntasektorille ja maistraateille huomioon ottaen, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan hedelmöityshoitoja annetaan vuosittain noin 160 naisparille.

Työryhmä on toimittanut valtiovarainministeriölle seuraavan aineiston:

- työryhmän asettamispäätös
- luonnos äitiyslaiksi
- luonnos liitelaiksi (OM:n hallinnonala)
- VRK:n kustannusarvio VTJ-muutoksista
- lyhyt muistio äitiyslakiehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä

*Valtiovarainministeriön lausunto*

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely edellyttää muutoksia ainakin väestötietojärjestelmästä annettuun valtioneuvoston asetukseen (128/2010). Muutostarve aiheutuu siitä, että väestötietojärjestel-

mään olisi jatkossa voitava tallettaa tieto siitä, että lapsella on kaksi äitiä sekä tieto siitä, että äitiys on vahvistettu ehdotettua lakia noudattaen. Nyt ehdotetun lain soveltaminen suhteessa muun muassa kotikuntalain 2 §:ään edellyttäisi, että väestötietojärjestelmässä on voitava eritellä se, kumpi äideistä on lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti ja kumpi lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu äiti.

Maistraattien osalta valtiovarainministeriö toteaa uuden tehtävän olevan luonteeltaan melko poikkeuksellinen (arvion perustuessa siihen, että hedelmöityshoitoja on saanut noin 160 naisparia vuodessa), eikä tehtävä sisällöltään poikkea olennaisesti isyyden tunnustamisen vahvistamista koskevasta tehtävästä. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että isyyden tunnustamisen hyväksymisen osalta toimivaltaa on siirretty maistraattien välillä toimivaltaisista maistraateista ja toimivaltaisesta aluehallintovirastosta eräissä maistraatin ja aluehallintoviraston tehtävissä annetun valtiovarainministeriön asetuksen 1351/2011 3 §:ssä säädetyllä tavalla. Mikäli äitiyden vahvistamista koskeva tehtävä säädetään maistraatin tehtäväksi, tulee myös tämän tehtävän osalta arvioitavaksi se, onko toimivallanjaosta syytä säätää erikseen.

Lakiluonnoksessa esitetty äitiyden selvittäminen sekä siihen liittyvät toimenpiteet olisivat kunnille uusia tehtäviä, mutta eivät olennaisesti poikkeaisi kunnan nykyisistä tehtävistä isyyden selvittämiseen liittyen. Tehtävän voidaan arvioida olevan kuntasektorin kannalta erittäin pieni ottaen huomioon arvion vuosittaisten naispareille annettavien hedelmöityshoitojen määrästä. Ministeriö arvioi myös, että tehtävä koskee käytännössä vain pientä osaa kunnista.

### **Esityksen taloudelliset vaikutukset**

Lausuntoa annettaessa käytettävissä ei ole selvitystä ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista. Väestörekisterikeskus on antanut työryhmälle kustannusarvion väestötietojärjestelmään kohdistuvista kustannuksista. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että työryhmän ehdotukseen laaditaan kattava kuvaus ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista.

Maistraattien osalta kustannusvaikutusten voidaan arvioida olevan noin 0,5 henkilötyövuotta esityksen toteutuessa tässä ehdotetussa muodossa ja edellyttäen, että tehtävä keskitetään maistraateissa. Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että mikäli esityksessä on tarkoitus mahdollistaa myös ennen lain voimaantuloa syntyneiden lasten osalta äitiyden vahvistamista koskeva menettely, voivat kustannukset maistraateille nousta olennaisesti tätä arviota suuremmiksi. Kustannusvaikutuksia tulee lain jatkovalmistelun yhteydessä arvioida yhdessä maistraattien ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön kanssa. Ministeriö pitää esityksen taloudellisia vaikutuksia kunnille vähäisinä.

Jos ehdotus merkitsisi lisäresurssitarpeita valtion talousarvion kannalta, on tarpeen ottaa huomioon asian valmistelussa, että valtion talousarvioon liittyvät asiat käsitellään ja ratkaistaan kehyspäättös- ja talousarvioesityspro-

sesseissa. Ehdotusta ei pidä viedä eteenpäin ennen kuin mahdolliset resurssikysymykset on ratkaistu.

Ottaen huomioon, että käytettävissä ei ole selvitystä ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista, valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena, että sille varataan mahdollisuus antaa asiassa lausuntonsa, kun työryhmän ehdotus on valmistunut.

### **Muita huomioita**

Aikataulun osalta valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös eräillä muilla valmisteilla olevilla lainsäädäntömuutoksilla (mm. isyyslaki, äitiyslaki, transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettu laki ja avioliittolaki) on vaikutuksia Väestörekisterikeskuksen ylläpitämään väestötietojärjestelmään. Taloudellisesti ja toiminnallisesti olisi tehokkaampaa, jos kaikkien näiden lainsäädäntömuutosten aiheuttamat muutostyöt tietojärjestelmiin pystyttäisiin suunnittelemaan ja toteuttamaan yhtäaikaaisesti. Muutosten yhteisvaikutukset ja riippuvuudet pystyttäisiin näin arvioimaan yhtäaikaisesti. Tästä näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista näin ollen myös, että eri lainsäädäntöhankkeiden voimaantuloajankohdat olisivat samat.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota äitiyslakia koskevan ehdotuksen suhteeseen muutettavaksi ehdotettuun transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettuun lakiin. Mikäli tämän lain muutosehdotukset tulevat voimaan, on mahdollista, että oikeudellisesta näkökulmasta samaa sukupuolta olevat henkilöt ovat keskenään avioliitossa, mikä voi aiheuttaa valittujen sääntelyratkaisujen uudelleenarvioinnin tarvetta. Esimerkiksi liitelakina olevaan hedelmöityshoitolakia koskevaan ehdotukseen tämä edellyttäisi muutoksia. Myös ehdotettu lisääntymiskyvyttömyysedellytyksen poistaminen sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä tulisi ottaa huomioon niin, että tilanteet, joissa biologinen vanhempirooli poikkeaa henkilön oikeudellisesta sukupuolesta, on huomioitu nimenomaisilla säännöksillä vanhemmuuden määräytymistä ja vahvistamista sääntelevissä laeissa, kuten ehdotetussa äitiyslaissa. Vain näin voidaan välttää se, etteivät vaikeat vanhemmuusratkaisut jää vailla selvää lain tukea tapahtuvan äitiyden vahvistavan viranomaisen tai väestörekisteriviranomaisten harkinnan varaan.

Ylijohtaja

Päivi Laajala

Ylitarkastaja

Suvi Savolainen