

Asia: VN/5966/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

- 1 Asian tausta, nykytila ja esityksen tavoitteet

Vanhemmuuden tunnustamisen vahvistaminen on yksi Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisistä tehtävistä. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää useita viraston toimintaan vaikuttavia ehdotuksia.

Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että isyys- ja äitiyslakien tekninen yhdistäminen yhdeksi vanhemmuuslaiksi on sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta perusteltu ratkaisu. Samassa yhteydessä ehdotetaan toteutettavaksi muita soveltamiskäytännössä todettuja muutostarpeita, joista Digi- ja väestötietoviraston toiminnan kannalta merkittävin ehdotus on ennakkollisesti tunnustettujen vanhemmuuksien asiakirjaliikenteen sähköistäminen ja siihen liittyvä lastenvalvojen selvittämisvelvollisuudesta luopuminen.

Ehdotusten tavoitteena on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota ja keventää eri viranomaisten päällekkäisistä tehtävistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Tällä hetkellä vanhemmuuden vahvistaminen on paperiseen asiakirjaliikenteeseen perustuva prosessi, jossa viranomaisten välisestä asiakirjojen toimittamisesta ja nykyisestä sääntelystä johtuen ennakkoon tunnustettu vanhemmuus voidaan vahvistaa vasta useita viikkoja lapsen syntymän jälkeen. Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan prosessissa on selkeä tarve julkisten palveluiden digitalisaatiota ja asiakaslähtöistä viranomaisasiointia edistäville uudistuksille.

- 2 Ennakkotunnustamisasiakirjojen käsittelyä koskevat ehdotukset

2.1 Asiakirjaliikenteen sähköistäminen

Hallituksen esityksen luonnoksessa ennakkotunnustamisia koskeva asiakirjaliikenne ehdotetaan sähköistettäväksi Digi- ja väestötietoviraston toteuttaman verkkolomakkeen avulla. Lomakkeelle vanhemmuuden tunnustamisen yhteydessä täytetyt tiedot siirtyisivät sähköisesti Digi- ja väestötietovirastoon vanhemmuuden vahvistamista varten. Valittu malli on kuitenkin ehdotuksessa kuvatulla tavalla puolidigitaalinen, sillä verkkolomakkeen täyttämisen yhteydessä edellytettäisiin erillisen asiakirjan tulostamista ja allekirjoittamista. Allekirjoitettu asiakirja lähetettäisiin erikseen Digi- ja väestötietovirastoon skannattavaksi ja yhdistettäväksi verkkolomakkeella siirtyneisiin tietoihin.

Digi- ja väestötietovirasto pitää tärkeänä, että uudistuksen tarjoamaa tilaisuutta edistää valtion palveluiden digitalisaatiota hyödynnetään niin laajasti kuin mahdollista. Nyt ehdotetun puolidigitaalisen mallin valmistelu on perustunut lausuttavana olevan luonnoksen 19 ja 25 §:ssä asetettuun edellytykseen siitä, että vanhemmuuden tunnustamisen yhteydessä laadittava asiakirja on edelleen allekirjoitettava. Luonnoksessa on arvioitu, että sähköisten tunnistautumis- ja allekirjoitusratkaisuiden käyttöönotto vanhemmuuden tunnustamisen yhteydessä ei olisi tässä vaiheessa mahdollista. Asetettujen lähtökohtien vuoksi Digi- ja väestötietovirasto ei ole voinut valmistella täysin digitalisoitua asiointiratkaisua.

Puolidigitaalisen mallin heikkoutena voidaan pitää sen yhtäältä aiheuttamia sähköisen järjestelmän toteuttamiskustannuksia sekä toisaalta jatkossa tarvittavia lisäresursseja asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn. Sillä ei myöskään saavuteta digitalisaation mahdollistamia tehokkuushyötyjä täysimääräisesti tai voida kokonaan irrottautua paperiseen asiakirjaliikenteeseen liittyvistä haavoittuvuuksista toisin kuin täysin digitalisoidussa mallissa.

Täysin digitalisoituun malliin liittyy kuitenkin valmistelun aikana tunnistettuja ja arvioituja haasteita. Luonnoksen mukaan tällainen malli on jouduttu poissulkemaan esityksen valmisteluvaiheessa, sillä se olisi edellyttänyt sellaisten periaatteellisten lähtökohtien kuten tunnustamisen ja sen hyväksymisen välittömyysperiaatteen ja henkilökohtaisuuden uudelleenarviointia. Poissuljetun ratkaisun käytännön toteutusta on luonnoksessa kuvattu siten, että tunnustaja ja tunnustamisen hyväksyjä olisivat voineet kirjautua sähköiseen järjestelmään paikasta riippumatta ja tunnistautua esimerkiksi pankkitunnuksillaan. Mallin riskinä on pidetty väärin isyyksien ja äitien lisäntyvää määrää sekä tämän vaikutusta lapsen oikeudelliseen asemaan (s. 26-27).

Digi- ja väestötietoviraston mielestä edellä esitetyt perustelut eivät ole kaikilta osin kestäviä, sillä prosessin täysdigitalisoinnille on olemassa luonnoksessa kuvatulle toteutukselle vaihtoehtoisia malleja. Esimerkiksi pankkitunnuksen käyttö tunnistautumisen välineenä ei väistämättä edellyttäisi kuvatuista tunnustamisen ja sen hyväksymisen keskeisistä periaatteista luopumista, sillä sähköisten tunnistautumisvälineiden käyttö olisi yhdistettävissä henkilökohtaista läsnäoloa vaativaan menettelyyn. Tällainen ratkaisu ei eroaisi nykyisestä prosessista tavalla, jonka vuoksi olisi syytä ajatella, että se lisäisi riskiä vanhemmuussuhteiden oikeellisuuden vaarantumisesta.

Täysin digitalisoidun mallin vaihtoehtoisiin toteuttamisratkaisuihin liittyy kuitenkin haasteita, joiden nojalla luonnoksessakin on päädytty puolidigitaaliseen ehdotukseen. Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan haasteet liittyvät ainakin tällä hetkellä käytävissä oleviin teknisiin ratkaisuihin ja niille asetettuihin vaatimuksiin, uudistuksen ehdotettuun toteuttamisaikatauluun sekä olosuhteisiin, joissa ennakkollinen vanhemmuuden tunnustaminen otetaan vastaan. Esimerkkinä mainittu verkkopankkitunnistautuminen ei täyttäisi sääntelyssä asetettuja vaatimuksia, mutta lisäksi sähköisiä ratkaisuja ei voida ottaa käyttöön ennen kuin niiden käytettävyys vastaa prosessiin osallistuvien toimijoiden ja toimintaympäristön asettamia vaatimuksia. Digi- ja väestötietovirasto tiedostaa, että täysdigitalisoidun mallin toteuttamiseen liittyy käytännön haasteita, joiden ratkaiseminen edellyttää aikaa. Näiden syiden vuoksi Digi- ja väestötietovirasto pitää perusteltuna, että ensivaiheessa toteutettavaksi ratkaisuksi valitaan ehdotettu puolidigitaalinen malli, joka on nykytilaan verrattuna merkittävä parannus.

Digi- ja väestötietovirasto kuitenkin korostaa, että sen mielestä prosessin pidemmän aikavälin tavoitteen tulisi olla täyssähköistäminen. Luonnoksessa on tältä osin arvioitu, että valittu lainsäädäntöratkaisu mahdollistaa prosessin täyssähköistämisen tulevaisuudessa. Varsinaisena keinona täysin digitalisoidun mallin toteuttamiselle on mainittu ainoastaan valtion tarjoamien tunnistautumis- ja allekirjoitusratkaisuiden mahdollinen kehitys. Digitalisaation edistämisestä nyt ehdotettua pidemmälle ei ole esitetty konkreettisia suunnitelmia.

Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan digitalisaation laajamittaisempaa edistämistä palvelee tyypillisimmin tavoitteiden mukainen sääntely, jossa prosessin toimintatavat määritellään riittävän yleisellä tasolla, jotta sähköistämiseksi ei muodostu ennakoimattomia esteitä. Näin ollen Digi- ja väestötietoviraston mielestä sääntelyn välineneutraalisuuteen tulisi kiinnittää ennakoivasti enemmän huomiota. Aiemmin mainitun asiakirjan allekirjoittamisvaatimuksen kaltaisesta edellytyksestä säätäminen voi johtaa siihen, että digitalisaation edistäminen jää riippuvaiseksi yksittäisten teknisten ratkaisuiden etenemisestä, mihin liittyy väistämättä epävarmuutta. Se voi myös rajata valittavissa olevien teknisten toteutusten ulkopuolelle sellaisia tunnistautumiseen ja tahdonilmaisun kirjalliseen esittämiseen liittyviä ratkaisuja, jotka voivat osoittautua muodolliset vaatimukset täyttävää ratkaisua käytettävimmiksi.

Valmistelussa valitun mallin osalta Digi- ja väestötietovirasto toteaa, että esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on kuvattu melko tarkasti ehdotettua sähköisen asioinnin toteuttamisratkaisua. Kuvaukset vastaavat Digi- ja väestötietoviraston alustavaa suunnitelmaa toteutuksesta. Suunnittelun tarkentuessa ja järjestelmäkehitystyön alkaessa alustavat suunnitelmat saattavat tarkentua tai jopa muuttua. Digi- ja väestötietovirasto ehdottaa, ettei hallituksen esityksessä kuvattaisi toteutuksen menetelmiä niin yksityiskohtaisesti kuin nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa on tehty. Digi- ja väestötietoviraston mielestä olisi riittävää todeta, että ehdotettu malli sisältäisi verkkolomakepalvelun ja menettelyn, jolla allekirjoituslomakkeet yhdistetään verkkolomaketietoihin. Tämän lisäksi voisi todeta, että rakennettaisiin sähköisestä verkkolomakkeesta riippumaton rinnakkaismenettely muun muassa teknisiä toimintahäiriötilanteita varten.

2.2 Ehdotetun ennakkotunnustamisjärjestelmän ohjaavuus

Luonnoksen mukaan ehdotettu ennakkotunnustamisjärjestelmä on tarkoitus rakentaa tavalla, joka ohjaa tunnustamisen vastaanottajaa eli kättilöä tai terveydenhoitajaa täyttämään lomakkeen oikein. Järjestelmää on myös kuvattu siten, että se erottelisi selvät ja epäselvät tapaukset jo tunnustamisen vastaanottamisen yhteydessä niin, että äitiysneuvolan henkilökuntaa ohjattaisiin ohjaamaan epäselvä tapaus varhaisessa vaiheessa lastenvalvojan selvitettäväksi. Esimerkkinä on todettu, että palvelu hakisi vanhempien henkilö- ja siviilisäätytiedot väestötietojärjestelmästä, eikä niitä tarvitsisi enää täyttää heidän oman ilmoituksensa perusteella (s. 22-23).

Kuten luonnoksessa on todettu, ehdotettu verkkolomake ja siihen liittyvät asianhallinnan ratkaisut ovat keskeisiä edellytyksiä sille, että tällä hetkellä pääsääntöisesti lastenvalvojille kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää Digi- ja väestötietovirastolle lisäresursseilla, jotka on arvioitu merkittävästi pienemmäksi kuin mitä nykyinen paperisiin asiakirjoihin perustuva menettely edellyttää. Nykyisin käytössä olevista lomakkeista poiketen sähköinen järjestelmä voi esimerkiksi sisältää mahdollisuuden hakea henkilötietoja väestötietojärjestelmästä tai pakolliseksi määriteltyjä tietosisältöjä. Mainituilla keinoilla voidaan vähentää inhimillisiä virheitä, joille nykyinen prosessi on altis. Nämä muutokset prosessin sujuvoittamiseksi, tietosisällön laadun parantamiseksi sekä päällekkäisen viranomaistyön vähentämiseksi ovat Digi- ja väestötietoviraston mielestä perusteltuja.

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettua järjestelmää on kuvattu luonnoksessa melko yksipuolisesti. Digi- ja väestötietovirasto arvioi, että luonnoksessa korostettu järjestelmän ohjaavuus voisi käytännössä perustua väestötietojärjestelmästä noudettuihin tai käyttäjän ilmoittamiin tietoihin liitettäviin päättelyominaisuuksiin. Järjestelmän ohjaavuuden kannalta päättelytoimintojen valinta on merkityksellistä, mutta siihen liittyy myös haasteita, jotka tulisi tiedostaa valmistelussa.

Esimerkiksi synnyttävän äidin siviilisäätyä koskeva tieto on tyyppinen vanhemmuuden vahvistamisen edellytys, mutta sitä koskevien päättelytoimintojen valinta pelkästään väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen perusteella ei ole yksiselitteistä. Kun siviilisäätytiedon osoittamiseksi tarvitaan erillinen asiakirja, se on tavanomaisesti hankittavissa ongelmitta myös ennakkoon tunnustetun vanhemmuuden yhteydessä. Toisaalta joskus tilanne voi osoittautua haastavaksi tai harvinaisissa tilanteissa ehdotetun vanhemmuuslain 29.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohtuuttomaksi. Vanhemmuusasian ratkaiseminen ei myöskään edellytä aina sellaisen asiakirjanäytön esittämistä, jolla saisi pysyvän siviilisäätyä koskevan merkinnän väestötietojärjestelmään.

Mikään tiettyyn väestötietojärjestelmän tietosisältöön sidottu päättelytoiminto ei kykene erottelemaan näitä tapauksia toisistaan. Sen sijaan päättelytoimintojen osalta tehtävät valinnat johtaisivat siihen, että joko järjestelmän avulla ei voitaisi aukotta erotella epäselviä ja selviä tapauksia toisistaan, tai että sen nojalla lastenvalvojalle voitaisiin ohjata tapauksia, jotka eivät ole

aidosti epäselviä. Mikäli järjestelmän ohjaavuutta painotetaan, se vaikuttaa ainakin joissain määrin neuvolatunnustamisten käyttöalaan ja keskittämisestä saatavaan hyötyyn, prosessin asiakaslähtöisyyteen sekä päällekkäisen viranomaistyön karsimisen mahdollisuuteen.

Ohjaavuutta toteuttavia päättelytoimintoja ei voida Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan kuitenkaan toteuttaa ilman riittävän selkeää lainsäädäntöperustaa. Esityksessä ennakkotunnustamisen vastaanottajan velvollisuus kieltäytyä tunnustamisen vastaanottamisesta säädettäisiin voimassa olevan lainsäädännön sisältöä vastaavalla tavalla. Päättelytoimintojen toteutuksen lähtökohta on, ettei niiden ohjaavuus voi olla laissa säädettyjä perusteita laajempaa. Toteutettavissa olevat ohjaavat elementit voisivat olla luonteeltaan käytännössä yleisluontoisia huomautuksia, ja tunnustamisen vastaanottajan harkittavaksi jäisi edelleen, voidaanko tunnustaminen ottaa vastaan. Edellä mainituista syistä johtuen Digi- ja väestötietovirasto esittää, että järjestelmän ohjaavuutta kuvattaisiin hallituksen esityksessä hieman maltillisemmin kuin mitä luonnoksessa on tehty.

2.3 Muut ennakkotunnustamisten vahvistamisprosessiin liittyvät muutokset

Suurin osa ennakkoon tunnustetuista vanhemmuuksista on luonnoksessa kuvatulla tavalla rutiininomaisia tapauksia, joiden kohdalla nykyinen sääntely on osoittautunut suhteettoman raskaaksi. Tästä syystä ehdotukset asiakirjojen toimittamisesta äitiysneuvolasta suoraan Digi- ja väestötietovirastoon, lastenvalvojien säännönmukaisesta selvittämisvelvollisuudesta luopumisesta ennakkoon tunnustettujen lasten osalta sekä tunnustamisen peruuttamis- ja kiistämismahdollisuuden ajanjakson lyhentämisestä ovat kannatettavia.

Viranomaisten välisten tehtävien uudelleenjärjestelyyn ja asiakirjaliikenteeseen liittyvät muutokset voivat vaikuttaa ennakkotunnustamisten osalta prosessiin tavalla, jonka seurauksena kyse ei ole enää sosiaalihuollon palvelusta ja asiakirjoista. Digi- ja väestötietoviraston mielestä kysymystä tulee arvioida asiakirjahallinnon ja viranomaisten välisen toimivallan jaon osalta jatkovalmistelussa tarkasti.

Ehdotettujen toimintatapojen muutosten osalta Digi- ja väestötietovirasto toteaa kuitenkin, että sen mielestä ennakkolisten tunnustamisasioiden käsittelyyn liittyvistä toimintatavoista eri viranomaisten välillä tulee säätää yksiselitteisesti. Lähtökohtaisesti Digi- ja väestötietoviraston asema rekisteriviranomaisena on huomattavan erilainen esimerkiksi sosiaalihuollon toimijoihin verrattuna. Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että epäselviksi osoittautuneiden ennakkolisten tunnustamisten joukossa voi olla kyse luonteeltaan tai olosuhteiltaan sellaisista tilanteista, joiden käsittelemiseen lastenvalvojalla on rekisteriviranomaista paremmat olosuhteet ja ammattitaito. Digi- ja väestötietovirasto pitää ennakkotunnustamisasioiden siirrosta ja lisäselvityspyyntöjen esittämisosoikeudesta säätämistä tärkeänä.

Ehdotetun tunnustamisen peruuttamis- ja kiistämisaajan lyhentämisen osalta Digi- ja väestötietovirasto yhtyy luonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että mekanismi on osoittautunut soveltamiskäytännössä ensisijaisesti vanhemmuuden vahvistamisen tarpeettomaksi viivästykseksi. Digi- ja väestötietovirasto toteaa lisäksi, että vaikka peruuttamis- ja kiistämisaikaa koskevaa sääntelyä on sovellettu jo useita vuosia, edelleenkin esiintyy säännöllisesti tilanteita, joissa asiaan osallisilla ei ole odotusajasta riittävästi tietoa. Tällöin esimerkiksi lapselle haluttavan nimen ilmoittaminen monimutkaistuu tarpeettomasti vahvistamattoman vanhemmuuden vuoksi. Seurannaisvaikutuksena myös viranomaistyö lisääntyy.

Kiistämis- ja peruuttamisajan lyhentämisen yhdeksi korvaavaksi oikeusturvamekanismiksi ehdotettu mahdollisuus selvittää vanhemmuus lastenvalvojalla ja kumota Digi- ja väestötietoviraston päätöksellä on toiminut avioliiton aikana syntyneiden lasten osalta hyvin, eikä virasto näe estettä laajentaa menettelyä ennakkoon tunnustetun vanhemmuuden selvittämiseen ja tarvittaessa isyden kumoamiseen.

3 Vaikutukset, erityisesti taloudelliset vaikutukset

Digi- ja väestötietovirasto on aiemmin arvioinut ehdotettujen muutosten aiheuttamat kustannukset virastolle luonnoksesta ilmenevällä tavalla.

Digi- ja väestötietovirastolle ehdotettujen uusien tehtävien on arvioitu edellyttävän 3-4 henkilötyövuoden pysyvää lisäystä viraston toimintamenoihin. Luonnoksen mukaan lisäresurssien tarve on sidottu lain voimaantuloon.

Ehdotukset tuovat kuitenkin toteutuessaan merkittäviä muutoksia viraston tehtäviin ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Esimerkiksi verkkopalvelun käyttöönotto ja prosessiin kohdistuvat muut muutokset edellyttävät koulutusta ja perehdytystä. Digi- ja väestötietovirasto esittää, että pysyvä lisäresurssitarve huomioitaisiin jo lain soveltamista edeltävän vuosineljänneksen alusta 1.10.2022 lukien. Digi- ja väestötietovirasto on tehnyt vastaavan esityksen vuoden 2022 talousarvioehdotuksessaan.

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää lisäksi huomiota riskeihin, joita uuden ennakkotunnustamisia koskevan sähköisen järjestelmän käyttöönottoon liittyy. Sähköisen järjestelmän lisäksi on toteutettava paperiseen asiakirjaliikenteeseen perustuva rinnakkaismenettely, joka lisää asiankäsittelyyn liittyvää työtä Digi- ja väestötietovirastossa. Tämän seurauksena on mahdollista, ettei sähköistä ilmoituspalvelua oteta käyttöön täysimääräisesti ehdotetun lain tullessa sovellettavaksi. Asiankäsittelyn sujuvuuden turvaamiseksi tässäkin tilanteessa Digi- ja väestötietovirasto esittää yhden henkilötyövuoden määräaikaista lisäystä viraston toimintamenoihin 1.1.2023 alkaen.

4 Suunniteltu soveltamisajankohta

Ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023 lähtien tai vuoden kuluessa säädösten hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Vanhemmuuslain toimeenpano tulee edellyttämään Digi- ja väestötietovirastolta järjestelmäkehitystyötä, joitakin väestötietojärjestelmään tehtäviä muutoksia sekä koulutus- sekä perehdytystoimintaa.

Digi- ja väestötietoviraston kannalta ehdotettu aikataulu on päällekkäinen muita virastoa koskevien merkittävien säädösmuutosten kanssa. Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa ja digitaalisen identiteetin kehittämisen hankkeessa valmistellaan Digi- ja väestötietoviraston toiminnan kannalta merkittäviä uudistuksia henkilötunnukseen, henkilön väestötietojärjestelmään rekisteröintimenettelyihin sekä tunnistusvälineiden saamisprosesseihin. Näissä hankkeissa valmisteltavien säädösmuutosten on suunniteltu tulevan merkittävältä osin sovellettaviksi 1.1.2023 alkaen, jolloin tarvittavien järjestelmämuutosten toteutukset ja käyttöönotot ajoittuisivat samaan ajankohtaan ennakkotunnustamista koskevien asiakirjojen käsittelyn sähköistämisen kanssa. Myös SOTE-uudistuksen aiheuttamat muutostarpeet väestötietojärjestelmään ja Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin vaaliviranomaisena ajoittuisivat näillä näkymin samoihin aikoihin.

Ehdotettujen muutosten täytäntöönpanolle varattu aika on Digi- ja väestötietoviraston arvion mukaan lyhyt. Sähköisen ilmoitusjärjestelmän valmistuminen aikataulussa edellyttää viranomaisyhteistyössä tehtävän lomakkeen tietosisällön ja toteutuksen etupainotteista valmistelua sekä aikaisessa vaiheessa tehtäviä päätöksiä. Käytännössä ehdotettu aikataulu edellyttää sähköisen asiointiratkaisun toteutuksen suunnittelutyötä jo syksyllä 2021 ennen lainsäädännön ennakoitua hyväksymistä.

5 Muu säädösvalmistelu

Taloudellisten vaikutusten sekä ehdotetun 69 §:n perusteluiden yhteydessä on viitattu väestötietojärjestelmään lisättävään tunnustamisen säädösperustaa koskevaan tietoon. Digi- ja väestötietovirasto arvioi, että mainitun ehdotuksen toteuttaminen edellyttää muutoksen väestötietojärjestelmää koskevaan sääntelyyn.

Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto toteaa, että valmisteltaessa vanhemmuuslakiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden mukaisia säädöksiä on huomioitava ehdotettujen muutosten vaikutus ilmoituksiin, joita Digi- ja väestötietovirasto on nykyisin velvollinen lähettämään kaikista avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista kuntien lastenvalvojille. Koska velvollisuutta oletettavasti muutetaan ennakkoon tunnustettujen lasten osalta, sen täytäntöönpano tulee edellyttämään Digi-

ja väestötietovirastolta lain voimaantulon ajankohtaan ajoittuvia järjestelmämuutoksia. Päällekkäisen valmistelutyön vähentämiseksi Digi- ja väestötietovirasto esittää, että tulevat säädösvaikutukset olisivat tiedossa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

6 Yksityiskohtaiset huomiot ehdotetuista säännöksistä

Vanhemmuuden selvittämisen tarkoitus ja käyttöala 6 §

Mainitun pykälän 3 momentin 2 kohdan perusteluissa viitataan lapsen äidin ja tämän aviomiehen hyväksyntään. Jos mekanismia vanhemmuuden selvittämiseksi laajennetaan säännöksessä ehdotetulla tavalla, perusteluissa tulisi viitata myös ennakkotunnustamisen perusteella vahvistettuun vanhempaan.

Tunnustamistilaisuuden varaaminen mahdolliselle vanhemmalle 16 § 1 mom.

Säännöksen julkilausuttu tavoite on edistää vanhemmuuden vapaaehtoista tunnustamista, jotta selvät asiat eivät ajautuisi tuomioistuinkäsittelyyn. Säännöksen tavoite vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, mutta sitä ehdotetaan muutettavaksi merkittävästi siten, että lastenvalvojan olisi jatkossa varattava asiaan osalliselle tilaisuus tunnustaa vanhemmuus jo silloin, kun hän pitää vanhemmuutta nykyisen todistetun sijaan mahdollisena.

Digi- ja väestötietoviraston mielestä ehdotettu muutos on merkittävä. Säännöksessä käytetty ilmaisu, jonka mukaan vanhemmuutta voisi pitää mahdollisena oikeusgeneettisen isyystutkimuksen tai muun selvityksen perusteella on ensimmäisenä mainitun osalta ristiriitainen ottaen huomioon kyseisen tutkimuksen tuottaman näytön luotettavuuden.

Säännökselle asetetun tavoitteen vuoksi Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää huomiota siihen, että viraston velvollisuutta jättää vanhemmuus vahvistamatta, jos sillä on syytä epäillä, ettei tunnustaja ole lapsen vanhempi, ei ehdoteta muutettavaksi. Käytännössä päätöksenteossa on kyse asiakirjoihin perustuvasta harkinnasta, jossa lastenvalvojan ilmoittamalla tiedolla siitä, katsooko hän tunnustajan olevan lapsen vanhempi, on keskeinen merkitys. Digi- ja väestötietovirasto pitää vastaavaa lastenvalvojan kannanottoa tärkeänä myös jatkossa, jotta vanhemmuuden vahvistamiseksi on käytettävissä riittävät tiedot.

Ehdotettu muutos voikin joissain tilanteissa luoda jännitteisen suhteen hyvin matalalla kynnyksellä varattavan tunnustamistilaisuuden ja lastenvalvojan vanhemmuussuhteen olemassaoloa koskevan kannanoton edellyttämän todennäköisyyden välille. Mikäli tunnustamistilaisuus on varattu ainoastaan mahdollisuuden perusteella, lastenvalvojan olisi todennäköisesti selvitettävä vanhemmuutta lisää voidakseen katsoa tunnustajan olevan lapsen vanhempi. Näin ollen on jossain määrin epäselvää, mikä merkitys ehdotetulle muutokselle käytännössä jäisi. Digi- ja väestötietovirasto esittää harkittavaksi, voiko ehdotettu säännös johtaa epätarkoituksenmukaisiin

tilanteisiin ja onko tunnustamistilaisuuden varaamisedellytystä syytä laskea niin merkittävästi kuin mitä on ehdotettu.

Vanhemmuuden tunnustaminen ennen lapsen syntymää 19 §

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tulevan äidin läsnäoloon tunnustamishetkellä. Käsitteiden yhdenmukaisuuden ja kahden äidin tilanteiden huomioimiseksi myös perusteluissa tulisi viitata synnyttävään äitiin.

Tunnustamisen peruuttaminen, kiistäminen ja vaikutuksettomuus 20 §

Ehdotetun 20 §:n 2 momentissa ja sen perusteluissa viitataan lapsen synnyttäneeseen äitiin. Koska kiistämisilmoitus tulisi jatkossa tehdä ennen lapsen syntymää, säännöksessä tulisi viitata lapsen synnyttävään äitiin.

Ehdotetun 20 §:n 3 momentissa viitataan tilanteisiin, joissa Digi- ja väestötietovirasto ei saa lapsesta syntymäilmoitusta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että syntymäilmoituksen puuttuminen voi johtua esimerkiksi äidin muutosta ulkomaille tai lapsen menehtymisestä ennen syntymäänsä. Perusteluiden mukaan "[t]unnustaminen voidaan 29 §:n perusteella näissäkin tilanteissa vahvistaa, jos Suomen viranomaiset eivät ole menettäneet toimivaltaansa asiassa ennen lapsen menehtymistä."

Perusteluissa vanhemmuuden vahvistaminen lapsen menehtyessä mainitaan samassa asianyhteydessä, jossa on viitattu lapsen menehtymiseen ennen syntymäänsä. Koska ennen syntymäänsä kuolleiden lasten vanhemmuutta ei voida vahvistaa, Digi- ja väestötietovirasto pitää tarpeellisena, että ilmaisua selkeytettäisiin.

Henkilöllisyyden toteaminen 24 §

Ehdotettu pykälä vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Digi- ja väestötietovirasto ehdottaa, että se laajennettaisiin koskemaan myös vanhemmuuden selvittämiseksi järjestettävään 9 §:n mukaiseen neuvotteluun osallistuvia henkilöitä.

Digi- ja väestötietoviraston soveltamiskäytännön perusteella neuvottelussa annetut tiedot ja niiden perusteella täytetyt asiakirjat ovat vanhemmuuden vahvistamisen kannalta huomattavasti merkityksellisempiä kuin kuulemisen yhteydessä tyypillisesti annettavat tiedot tai täytettävät

asiakirjat. Koska ehdotettu säännös edellyttää henkilöllisyyden toteamista henkilöllisyystodistuksesta tai muulla tähän verrattavalla luotettavalla tavalla vain vanhemmuuden tunnustamisen ja siihen liitännäisten menettelyiden yhteydessä, sen nojalla vanhemmuussuhteen olemassaolon kannalta useimmiten keskeisimmät tiedot antavaa synnyttänyttä äitiä ei tarvitse tunnistaa luotettavasti tietojen antamishetkellä.

Vanhemmuuden vahvistaminen oikeudenomistajien suostumuksella 27 §

Digi- ja väestötietoviraston toimivaltaa vahvistaa vanhemmuus oikeudenomistajien suostumuksella ehdotetaan laajennettavaksi myös tilanteisiin, joissa vanhemmuus perustuu hedelmöityshoitosuostumukseen. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi täsmennys sen soveltuvuudesta ainoastaan alaikäisten lasten vanhemmuuden vahvistamiseen.

Digi- ja väestötietovirasto kannattaa ehdotettuja muutoksia. Säännöksen rajaaminen alaikäisiin lapsiin ei muuta nykyistä soveltamiskäytäntöä, mutta selkeyttää oikeustilaa. Voimassa olevassa lainsäädännössä vastaava edellytys perustuu usean pykälän samanaikaiseen soveltamiseen, mikä ei ole sääntelyn ymmärrettävyyden kannalta tarkoituksenmukaista.

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että mainitun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tilanteisiin, joissa tuleva vanhempi on kuollut ennen lapsen syntymää. Vastaava rajoite ei ilmene ehdotetusta säännöksestä, minkä vuoksi perustelut tulisi saattaa vastaamaan säädöstekstiä.

Lain soveltaminen eräissä tapauksissa 67 §

Luonnoksessa mainittu pykälä ehdotetaan siirrettäväksi kotikuntalain soveltamistilanteita koskevilta osin äitiyslaista vanhemmuuslakiin. Kotikuntalakia säännönmukaisesti soveltavana viranomaisena Digi- ja väestötietovirasto ehdottaa, että säännöstä ei siirrettäisi vanhemmuuslakiin, vaan sen sisältöä vastaavat muutokset tehtäisiin kotikuntalakiin, joka jo muutoin sisältää muut kotikunnan määräytymisen kannalta keskeiset säännökset.

7 Muut huomiot

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää nykyisen soveltamiskäytännön haasteiden osalta huomiota vielä tilanteisiin, joissa lapsen ja tämän synnyttäneen äidin välistä perhesuhdetta ei pystytä toteamaan väestötietojärjestelmämerkintöjen, oleskelulupaprosessissa kertyneen selvityksen tai saatavilla

olevan asiakirjanäytön perusteella. Tällöin ainoa keino perhesiteen osoittamiseen voi käytännössä olla biologisen äitiyden osoittava oikeusgeneettinen tutkimus.

Nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla ehdotetun vanhemmuuslain nojalla oikeusgeneettinen tutkimus voidaan tilata vain isyyden selvittämisen yhteydessä. Oikeusgeneettinen isyystutkimus tuottaa kuitenkin tiedon myös biologisesta äitiydestä. On kuitenkin epäselvää, tulisiko isyyden selvittämiseen ryhtyä ennen kuin synnyttäneen äidin ja lapsen välinen perhesuhde on selvitetty jollain muulla tapaa tai vaikuttaako mainittu epäselvyys esimerkiksi otaksutun äidin asemaan tai lapsen edustamiseen isyyden selvittämissä.

Digi- ja väestötietoviraston arvion mukaan tässä yhteydessä käsitellyt tapaukset ovat lisääntyneet sekä äitiyteen liittyvissä rekisterimerkintäasioissa että isyyden vahvistamisprosessissa. Tällä hetkellä tapauksia koskeva soveltamiskäytäntö ei ole yhdenmukaista. Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan näitä tapauksia ei voida ratkaista yksiselitteisesti voimassa olevan lainsäädännön avulla, eikä ehdotettu vanhemmuuslaki muuta tilannetta. Digi- ja väestötietovirasto pitää asianosaisten aseman sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaistamisen kannalta tarpeellisena, että oikeustilaa selvennettäisiin tarkoituksenmukaiseksi katsottavalla tavalla.

Taipale Jari

Digi- ja väestötietovirasto - Palvelut / Rekisteripalvelut