



18.5.2021

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 24.3.2021, VN/5966/2019

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta lainsäädännön uudistuksesta. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi vanhemmuuslaki. Laki korvaisi voimassaolevan isyyslain (11/2015) ja äitiyslain (253/2018). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi hedelmöityshoidoista annetun lain (1237/2006) 16 §:ää. Samalla ehdotetaan toteutettavaksi vanhemmuuslain säätämisestä aiheutuvat muut välttämättömät lainsäädäntömuutokset. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Yleistä

Valtiovarainministeriö pitää esitysluonnoksen mukaisia lakimuutoksia perusteltuina ja kannatettavina.

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua puolidigitaalista ratkaisua hyvänä ja samoin kuin sitä, että lakiehdotus mahdollistaa tunnustamisprosessin digitalisaation kehittämisen tulevaisuudessa pidemmälle.

Ehdotetun lainsäädännön suhde kotikuntalakiin

Esitetyn vanhemmuuslain 67 §:ksi otettaisiin tällä hetkellä äitiyslain 52 §:ssä oleva säännös kotikuntalain 2 ja 6 a §:n soveltamisesta tilanteessa, jossa lapsella on kaksi äitiä. Säännöksen sisältö säilyisi ennallaan. Sen mukaan lapsen synnyttäneeseen äitiin sovellettaisiin, mitä kotikuntalain 2 ja 6 a §:ssä säädetään äidistä, ja vanhemmuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun äitiin sovellettaisiin, mitä kyseisissä pykälissä säädetään isästä. Kotikuntalain 2 §:n mukaan vastasyntyneen lapsen kotikunta on se kunta, jossa hänen äidillään on kotikunta lapsen syntyessä. Tämä kotikuntalain säännös perustuu vakiintuneeseen hallintokäytäntöön (HE 104/1993 vp, s. 24). On kotikuntalain tarkoituksen mukaista, että kahden äidin tilanteessa 2 §:ssä tarkoitetaan nimenomaan lapsen synnyttänyttä äitiä. Kotikuntalain 6 a § puolestaan

koskee tilanteita, joissa henkilö asuu ulkomailla eikä hänellä ole koskaan ollut kotikuntaa Suomessa. Tällöin hänelle merkitään väestötietojärjestelmään väestökirjanpitokunta, joka määräytyy hänen äitinsä, isänsä tai puolisonsa kotikunnan taikka väestökirjanpitokunnan mukaan mainitussa järjestyksessä. Tämä sääntely perustuu aikanaan voimassa olleeseen vaali- ja kansalaisuuslainsäädäntöön sekä vakiintuneeseen käytäntöön (HE 175/1995 vp, s. 36). Myös tältä osin on kotikuntalain tarkoituksen mukaista, että kahden äidin tilanteessa 6 a §:ssä mainittu äiti rinnastetaan lapsen synnyttäneeseen äitiin ja isä vanhemmuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun äitiin

VM kannattaa äitiyslain 52 §:n ottamista muuttamattomana vanhemmuuslain 67 §:ksi. Toinen vaihtoehto olisi poistaa kyseinen säännös vanhemmuuslaista ja muuttaa kotikuntalain 2 ja 6a§:ää siten, että niissä puhuttaisiin lapsen äidin sijasta vanhemmuuslain 2 ja 5 §:n mukaisista äideistä. Tämä luonnollisesti selkeyttäisi kotikuntalain ja vanhemmuuslain välistä sääntelyä. Toisaalta se, että kotikuntalaissa puhuttaisiin lapsen synnyttäneestä äidistä, voisi aiheuttaa sekaannusta tilanteissa, joissa lapsi on adoptoitu eikä kotikuntaa tai väestökirjanpitokuntaa siksi tulisi määrittää lapsen synnyttäneen äidin mukaan. Asiallisesti adoptiotilanteet eivät olisi ongelmallisia, sillä kotikuntalain 2 §:n osalta vastasyntyneelle lapselle merkitään väestötietojärjestelmään syntymäkotikunta lapsen synnyttäneen äidin mukaan ja adoptio tapahtuu vasta tämän jälkeen, ja 6a§:n osalta adoptioäiti tulisi adoptiolain 18 §:n nojalla synnyttäneen äidin tilalle määräämään henkilön väestökirjanpitokunnan. Vaikka oikeustila olisi siis adoptiotilanteiden osalta selvä, lapsen synnyttäneestä äidistä puhuminen kotikuntalaissa voisi kuitenkin joissain tilanteissa olla harhaanjohtava ottaen huomioon, että adoptioita on määrällisesti enemmän kuin hedelmöityshoitoon suostumisen perusteella vahvistettuja äitejä. Tämä epäselvyys voitaisiin kuitenkin todennäköisesti poistaa säännösten tarkalla muotoilulla (esimerkiksi viittaamalla kotikuntalaissa vanhemmuuslain 2 §:n mukaiseen äitiin eikä lapsen synnyttäneeseen äitiin). Lisäksi asiassa on huomattava, että kotikuntalain kokonaisuudistus on tarkoitus aloittaa ensi syksynä. Vanhemmuuslain 67 §:n säännös voitaisiin siis ottaa huomioon kokonaisuudistuksen perusteella annettavassa uudessa kotikuntalaissa. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tiedossa, missä aikataulussa kokonaisuudistus valmistellaan ja voisiko uusi kotikuntalaki tulla voimaan vielä kuluvan hallituskauden aikana vai jäisikö uuden lain säätäminen seuraavan hallituksen ja eduskunnan tehtäväksi. Näin ollen jätetään OM:n harkittavaksi, katsotaanko kahden äidin tilanteet tarkoituksenmukaisimmaksi ratkaista vanhemmuuslain 67 §:n säännöksellä vai muuttamalla kotikuntalain 2 ja 6a§:ää osana nyt ehdotettua hallituksen esitystä. Joka tapauksessa kotikuntalain sääntelyä tältä osin tullaan selkeyttämään osana kotikuntalain kokonaisuudistusta.

Ehdotetun lainsäädännön suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 8.2 §:ssä säädetään ministeriön velvoitteesta laatia tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Momentissa säädetään lisäksi ministeriön velvollisuudesta arvioida suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Tiedonhallintalain 8.1 §:ssä säädetään lisäksi valtion virastoja koskevasta velvoitteesta arvioida myös muutoksen taloudelliset vaikutukset osana 5.3 §:n mukaista arviointia. VM:n näkemyksen mukaan esityksellä tulee olemaan vaikutuksia viranomaisten tietoaineistoihin sekä tietojärjestelmiin, mutta ehdotuksesta ei käy kaikilta osin ilmi, miten vaikutukset ovat tältä osin ehdotuksessa arvioitu ja miten säännökset tulevat vaikuttamaan ehdotuksessa esitettyjen viranomaisten tiedonhallintaan muun muassa, tiedonhallinnan vastuiden, tietoturvallisuustoimenpiteiden, tietoaineistojen muodostamisen ja luovutuksen tai asianhallinnan vaatimusten osalta. Vaikutusten arvioinnin kattavuuden varmistamiseksi se tulisi tehdä tehtävämuutosten sekä myös tehtävistä luopuvien viranomaisen kannalta.

Esityksen mukaan vanhemmuuden tunnustamistiedot siirtyisivät vanhemmuuden tunnustamissovelluksesta automaattisesti Digi- ja väestötietoviraston asianhallintajärjestelmän yhteyteen toteutettavaan tietovarantoon. Nykyisinkin kunnan lastenvalvoja toimittaa isyyden tunnustamista koskevat asiakirjat Digi- ja väestötietovirastolle. VM:n näkemyksen mukaan tiedonhallinnan vastuiden osalta ehdotuksessa olisi syytä esittää selkeästi kehitettävien tietovarantojen osalta, että kyse on olemassa olevan tietovarannon muutoksesta sen teknisen toteutustavan osalta, ei uuden tietovarannon muodostamisesta.

Lakiesityksessä kuvattu vanhemmuuden tunnustamisen tietojenkäsittelyprosessin kuvaus jakautuu useaan eri kohtaan, jonka vuoksi tiedonhallinnan vastuiden muodostuminen tai muuttuminen uudessa toimintamallissa koko käsittelyprosessin osalta jää hieman epämääräiseksi. On tulkittavissa, että Digi- ja väestötietoviraston rekisterinpitovastuu ja tietojenluovutusvastuu sen äitiysneuvolasta saamiin asiakirjoihin päättyy, kun se lähettää asiakirjat, joihin ei ole kohdistettavissa syntymäilmoitusta, takaisin lastenvalvojalle. VM katsoo, että lakiesitykseen olisi vielä hyvä tarkemmin selventää tiedonhallinnan muutosvaikutusten kannalta, miten asiakirjakokonaisuuteen sisältyvät vastuut siirtyvät eri prosessin vaiheissa.

Ehdotuksessa mainitaan, että vanhemmuuden tunnustamisasiakirjat ovat luonteeltaan sosiaalihuollon asiakirjoja siitä huolimatta, että niitä käsitellään toisen viranomaisen toimesta. VM nostaa esiin sen, että valmistelussa tulee varmistaa se, että sosiaalihuollon asiakirjojen kirjaamista ja käsittelyä koskevat velvoitteet (mm. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000), laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015) on otettu huomioon myös Digi- ja väestötietoviraston tietojenkäsittelyn osalta sekä vaikutusten arvioinnissa. Samoin valmistelussa on otettava huomioon myös se, että koska ehdotukseen sisältyvät sovellukset käsittelevät

sosiaalihuollon asiakirjoja, tulee niiden täyttää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) säädetyt tietojärjestelmien olennaiset vaatimukset (ks. myös hallituksen esitys asiakastietolain muutosehdotuksesta, HE 212/2020).

Vanhemmuuden tunnustamisen säädösperustaa koskevan merkinnän lisääminen väestötietojärjestelmään edellyttää myös väestötietojärjestelmää koskevan lainsäädäntöön sellaista muutosta, joka ei sisälly lausuntopyyntöön kohteena olevaan esitykseen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan merkinnästä voitaisiin säätää väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen (128/2010) 7 §:ssä. Asetusmuutos olisi valmisteltava ennen uuden vanhemmuuslain voimaantuloa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Yhtenä vaihtoehtona nyt ehdotetulle niin sanotulle puolidigitaaliseen malliin perustuvalla ratkaisulla olisi ollut nykytilan säilyttäminen. Mallia olisi puoltanut se, ettei asiakirjaprosessin sähköistämiseen liittyviä taloudellisia kustannuksia olisi syntynyt. Toisaalta tämä vaihtoehto olisi edellyttänyt pysyvien henkilötyövuosien merkittävää lisäystä. Mallia ei voitu pitää kestäväenä ratkaisuna, koska kustannukset olisivat kertautuneet vuosittain, eikä malli olisi edistänyt valtion palveluiden sähköistämistavoitteita.

Toisena vaihtoehtoisena toteuttamistapana valmistelussa on ollut esillä täysin digitalisoitu malli. Tässä mallissa tunnustaja ja tunnustuksen hyväksyjä voisivat kirjautua sähköiseen järjestelmään esimerkiksi omilla pankkitunnuksillaan ilman, että vanhemmuuden tunnustaminen olisi paikkaan sidottua. Ainakaan vielä prosessia ei voida mm. ennakkotunnustamistilanteen vaatiman vanhempien läsnäolon ja henkilökohtaisen neuvonnan tarpeen ja vaadittavien allekirjoitusten vuoksi kustannustehokkaasti toteuttaa muulla kuin esitetyllä puolidigitaalisella tavalla.

Ehdotetun lainsäädännön taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen

Esitetyt ehdotukset siirtävät osan kunnilla nykyisin olevista tehtävistä Digi- ja väestötietoviraston hoidettavaksi. Vanhemmuuden ennakkotunnustamisen asiakirjojen lähettämisestä neuvoloista suoraan Digi- ja väestötietovirastoon arvioidaan aiheutuvan valtakunnallisesti noin 15 henkilötyövuoden säästö, joka kohdistuu pääosin lastenvalvojen työhön. Säästön ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan tarvittavaan lastenvalvojen määrään, koska lastenvalvojat toimivat aliresursoidulla sosiaalitoimen sektorilla. Esitys saattaa aiheuttaa joitakin lisäkustannuksia kunnissa johtuen esimerkiksi työtapamuutoksista neuvoloissa sekä lomakkeiden uudistamisesta joissakin kunnissa.

Ottaen huomioon kyseisten säästöjen ja lisäkustannusten vähäisen määrän, niiden epätasaisen jakautumisen eri kuntien kesken sekä sosiaalitoimen yleisen resurssitilanteen kunnissa voidaan pitää perusteltuna, että esityksestä aiheutuvia nettosäästöjä ei vähennettäisi kuntien valtionrahoituksesta.

Ehdotetun lainsäädännön taloudelliset vaikutukset valtiolle

Mahdollisista lisäresursseista päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskeissa päätöksentekoprosesseissa. Esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsitellä eduskunnassa sen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan, että lapsen vanhemmuuden ennakkotunnustamista koskevat asiakirjat lähetetään suoraan Digi- ja väestötietoviraston (DVV) digitaaliseen ilmoitusjärjestelmään (vanhemmuuden tunnustamissovellus). Laadittaessa talousarvioehdotusta vuodelle 2022 tulee käsittelyyn esityksen mukainen 605 000 euroa määräraha sovelluksen rakentamiseen. Pysyvät kustannukset neuvontatyöhön ja sovelluksen käyttöpäalveluun liittyen tulevat päätettäväksi JTS 2023-2026 valmistelussa. Tämän osalta arvio on vuositasolla 192 000-256 000 euroa vuodesta 2023 alkaen. Lisäksi vanhemmuuden tunnustamisen säädösperustaa koskevan merkinnän lisäämisestä väestötietojärjestelmään aiheutuu noin 10 000 – 20 000 euron suuruinen kertakustannus v. 2022. Sovellus ja uusi prosessi tuovat kuitenkin kokonaisuudessaan tuottavuussäästöjä ja hallinnon prosessit virtaviivaistuvat.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen oikeusgenetiikkayksiköstä saadun arvion mukaan vanhemmuuden selvittämiseen, tunnustamiseen ja vahvistamiseen liittyvien asiakirjojen uudistamistyöstä aiheutuu noin 55 000 euron kertakustannus ja tilasto- ja rekisterimuutoksista aiheutuu noin 15 000 euron kertakustannus vuonna 2022. Lisäksi on arvioitu, että oikeusgeneettisten isyystutkimusten lukumäärä lisääntyy noin 30:llä tutkimuskokonaisuudella, joiden yhteenlaskettu vuosittainen kustannus on noin 20 000 euroa vuodesta 2023 alkaen.

Ehdotettujen muutosten ei ole todettu aiheuttavan lisähenkilöstön tarvetta tuomioistuimissa tai oikeusaputoimistoissa.

Vanhemmuuslain säätämisestä aiheutuu valtiolle tiedottamiseen ja kouluttamiseen liittyviä kustannuksia, jotka kuitenkin voidaan kattaa tiedottamiseen ja kouluttamiseen osallistuvien viranomaisten toimintamenoista.

Kokonaisuutena arvioidaan, että vanhemmuuslain sisältämien ehdotusten toteuttamisesta aiheutuisi valtiontaloudelle 685 000 – 695 000 euron kertaluontoiset kustannukset vuonna 2022 ja 212 000 – 276 000 euron vuosittaiset kustannukset vuodesta 2023 alkaen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen