26.4.2017

Väestötietopalvelut

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Kansalaisaloite äitiyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (KAA 3/2016 vp)

ASIANTUNTIJALAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Tietojärjestelmämuutokset ja niiden rahoittaminen

Maistraattien ja Väestörekisterikeskuksen ylläpitämä väestötietojärjestelmä on Suomen keskeinen perusrekisteri, jonka henkilötiedot ovat kaikkien Suomen viranomaisten ja osittain myös yksityisten tahojen käytettävissä. Siksi on kansalaisaloitteessa ehdotetun äitiyslain ja siihen liittyvien lainmuutosten toteutuessa ehdottoman tärkeä varmistaa, että tieto äitiyden määräytymisestä tai vahvistamisesta voidaan merkitä väestötietojärjestelmään heti lain voimaantullessa.

Äitiyden vahvistamisen tai kumoamisen merkitseminen väestötietojärjestelmään kansalaisaloitteessa ehdotetulla tavalla edellyttää muutoksia väestötietojärjestelmän tietokantaan, tietojen rekisteröintiin käytettäviin sovelluksiin ja Väestörekisterikeskuksen tietopalvelutuotteisiin eli tietojen jakeluun ja luovuttamiseen käytettäviin tietojärjestelmiin. **Jos lainmuutos hyväksytään ehdotetussa muodossa, Väestörekisterikeskuksen vastuulle kuuluvien järjestelmämuutosten on arvioitu aiheuttavan 320 000 euron lisäkustannuksen Väestörekisterikeskukselle.** Lisäkustannus tulee huomioida täysmääräisesti Väestörekisterikeskuksen vuoden 2018 määrärahan mitoituksessa, minkä Väestörekisterikeskus on myös esittänyt valtiovarainministeriölle. **Jos ehdotukseen tehdään huomattavia muutoksia, kustannusvaikutukset voivat olla isommat.**

Tietojärjestelmämuutoksia aiheutuu myös muiden viranomaisten tietojärjestelmiin. Tämä koskee yhtäältä viranomaisia, jotka ilmoittaisivat tiedon vahvistetusta tai kumotusta äitiydestä väestötietojärjestelmään ja toisaalta väestötietojärjestelmän perhesuhdetietoja hyödyntäviä viranomaisia. Näitä ovat ainakin maistraatit, kuntien lastenvalvojat ja tuomioistuimet sekä toisaalta erityisesti Verohallinto ja Kansaneläkelaitos sekä sosiaali- ja terveyssektori. Näiden viranomaisten tietojärjestelmämuutosten rahoittamiseen Väestörekisterikeskus ei voi ottaa kantaa, mutta varsinkin sosiaali- ja terveyssektorin tietojärjestelmämuutosten kustannukset voivat olla vähäistä suuremmat.

Lainmuutosten voimaantulo

Sekä väestötietojärjestelmään että muiden viranomaisten tietojärjestelmiin tehtävät järjestelmämuutokset edellyttävät riittävän pitkää toteutusaikaa sen jälkeen, kun lainmuutos on lopullisesti hyväksytty. **Siksi Väestörekisterikeskus esittää, että kansalaisaloitteen perusteella mahdollisesti säädettävät lait tulisivat voimaan aikaisintaan 1.10.2018 ja lopullisen hyväksynnän viipyessä joka tapauksessa aikaisintaan vuoden kuluttua lakiehdotusten hyväksymisestä.**

VÄESTÖREKISTERIKESKUS
PL 123 (Lintulahdenkuja 4), 00531 Helsinki
puh. 0295 535 001
faksi 09 876 4369

KOKKOLAN TOIMIPISTE
PL 5 (Teknologiakatu 7), 67101 Kokkola
puh. 0295 535 001
faksi 06 835 2337

www.vrk.fi
kirjaamo@vrk.fi

Y-tunnus 0245437-2

Väestörekisterikeskus

Väestötietojärjestelmässä tehdään joka vuodenvaihteen yhteydessä mittavia tietojärjestelmäajoja mm. kuntaliitosten aiheuttamien muutosten ja tilastotietojen toimittamisen takia. Ehdotettujen lainmuutosten edellyttämien tietojärjestelmämuutosten käyttöönoton ja vuodenvaihteen ajojen toteuttaminen ajallisesti liian lähekkäin lisää riskiä siitä, että häiriön sattuessa jompikumpi kokonaisuus vaikuttaisi haitallisesti toisen kokonaisuuden aikatauluihin. Tällä taas voisi olla huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia viranomaisille ja kansalaisille. Lisähaasteita aiheuttaa myös nimilainsäädännön kokonaisuudistus, jonka suunniteltu voimaantuloajankohta on 1.1.2019. **Siksi Väestörekisterikeskus esittää edellisessä kappaleessa esitetyn lisäksi, että mahdollisia lainmuutoksia ei säädettäisi tulevaksi voimaan minkään vuoden joulukuun puolivälin ja helmikuun lopun välisenä aikana.**

Vaikutukset väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamiseen

Kansalaisaloitteessa ei ole erityisesti pohdittu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia väestötietojärjestelmään tehtäviin merkintöihin. Siksi todettakoon tässä yhteydessä, että ehdotetun sääntelyn perusteella väestötietojärjestelmään merkittävä tieto äitiydestä säilyisi muuttumattomana myös siinä tapauksessa, että äidiksi määräytyneen tai vahvistetun henkilön sukupuoli myöhemmin vahvistettaisiin maistraatin päätöksellä vastakkaiseen sukupuoleen eli mieheksi. Tämä vastaa nykytilannetta äitiyden määräytymisen osalta.

On myös syytä todeta, että kansalaisaloitteessa ehdotettujen lainmuutosten toteutuessa henkilön seksuaalinen suuntautuminen on usein arvattavissa väestötietojärjestelmään tehdystä äitiyden vahvistamista koskevasta merkinnästä. Myös tieto vahvistetusta äitiydestä yhdistettynä tietoon henkilön juridisesta sukupuolesta saattaa paljastaa, että kyseessä on transhenkilö. Kuten tälläkin hetkellä rekisteröidyn parisuhteen kohdalla, Väestörekisterikeskus ei kuitenkaan näe tietojen luovuttamisen osalta lähtökohtaisesti syytä tiedon salaamiseen. Tämä johtuu osaltaan siitä, etteivät väestötietojärjestelmän tiedot ole julkisia, vaan niitä luovutetaan vain hyväksyttäviin tarkoituksiin laissa määrätyin edellytyksin.

Mikäli tietojen luovutusta väestötietojärjestelmästä halutaan edellä mainituissa tilanteissa kuitenkin rajoittaa, siitä tulisi säätää väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), jossa on muutoinkin säädetty väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamisen rajoituksista. Tässä tapauksessa väestötietojärjestelmään jouduttaisiin rakentamaan monimutkainen automatiikka, jolla varmistettaisiin toisaalta tietojen salassapito tarvittaessa ja toisaalta tietojen saanti luvallisiin tarkoituksiin. Tästä aiheutuvia lisääntyviä tietojärjestelmäkustannuksia ei ole otettu huomioon edellä mainitussa kustannusarvioissa ja ne voivat olla huomattavia.

Kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvat säännökset

Äitiyslakiin ehdotetaan säännöksiä äitiyden määräytymiseen sovellettavasta laista, Suomen viranomaisten toimivallasta ja ulkomaisten äitiyspäätösten hyväksymisestä kansainvälisissä tilanteissa. Väestörekisterikeskus kannattaa lailla säätämistä tästä. Nykytilanteessa, kun näistä asioista ei ole säännöksiä lainkaan, väestötietojärjestelmän tietoja ylläpitävät maistraatit joutuvat joskus vaikeisiin punnintakysymyksiin silloin, kun äitiys on määräytynyt ulkomailla tai ulkomaan lainsäädännön perusteella.

Ehdotetussa äitiyslain 45 §:ssä säädettäisiin äitiyden määräytymiseen sovellettavasta laista, ja perustelujen mukaan säännöksen yhtenä tarkoituksena on varmistaa, ettei Suomessa asuva pari voisi toteuttaa Suomessa kiellettyjä sijaissynnytysjärjestelyjä ulkomailla. Väestörekisterikeskus

kannattaa lainsäädännön selkeyttämistä tältäkin osin, mutta esittää huomiona, että käytännössä todistelukysymyksistä voi jatkossakin tulla vaikeita. Väestörekisterikeskuksen saamien tietojen mukaan maista, joissa sijaissynnytysjärjestelyt ovat sallittuja, on usein mahdollista saada virallinen syntymätodistus, johon äidiksi on merkitty äidiksi aiottu nainen eikä lapsen synnyttänyttä naista. Näissä tilanteissa maistraatti ei välttämättä voi asiakirjojen perusteella päätellä, että syntymätodistuksen esittämä äitiys on tosiasiallisesti määräytynyt toisen valtion lainsäädännön mukaan, eikä sitä tällöin tulisi hyväksyä Suomessa. Jos sijaissynnytysjärjestelystä on kuitenkin viitteitä, ehdotettu säännös antaa maistraatille mahdollisuuden selvittää asiaa lisää.

Lakitekniset huomiot

Muun muassa avioliittolakia ja rekisteröidystä parisuhteesta annettua lakia on muutettu 1.3.2017. Koska kansalaisaloite perustuu suoraan oikeusministeriön ennen edellä mainittujen muutosten voimaantuloa laatimaan hallituksen esitysluonnokseen, tästä aiheutuu joitakin lakiteknisiä muutostarpeita aloitteessa ehdotettuihin lainmuutoksiin. Tällaisia lainkohtia lienevät ainakin *ehdotetun äitiyslain 16 §*, jossa säädetään äitiyden tunnustamislausuman antamisesta parisuhteen rekisteröivälle viranomaiselle ja *hedelmöityshoidoista annetun lain 2 §:ään ehdotettu muutos*, jossa ei ole huomioitu kahden naisen mahdollisuutta elää avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa. Uskonnonvapauslakiin 1.3.2017 tehdyn muutoksen seurauksena myös *ehdotetun äitiyslain 52 §:n 1 kohta* on jatkossa tarpeeton, kun äidillä ei enää ole oikeutta päättää yksin lapsen uskonnollisesta asemasta.

Useassa ehdotukseen kuuluvissa liitännäislaeissa säädettäisiin vanhemmuuden vahvistamisesta tai kumoamisesta tarkoittaen sekä äitiyttä että isyyttä. Kuitenkin oikeudenkäymiskaaren muutosehdotuksessa säädettäisiin sanamuodon mukaan edelleen äitiyden ja isyyden vahvistamisesta tai kumoamisesta. Väestörekisterikeskus esittää harkittavaksi, olisiko syytä yhtenäistää sanamuotoja tältä osin.