Rekisteripalvelut 13.10.2021

Digi- ja väestötietoviraston lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt Digi- ja väestötietovirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä vanhemmuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2021 vp). Digi- ja väestötietovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa.

Hallituksen esitys vanhemmuuslaiksi sisältää useita Digi- ja väestötietoviraston toimintaan vaikuttavia ehdotuksia. Digi- ja väestötietovirasto kannattaa erillisten isyys- ja äitiyslakien yhdistämistä vanhemmuuslaiksi sekä uudistukselle asetettuja tavoitteita viranomaisten päällekkäisten tehtävien karsimisesta ja julkisten palveluiden digitalisaation edistämisestä.

1 Keskeiset uudistukset

1.1 Asiakirjaliikenteen sähköistäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ennen lapsen syntymää annettujen vanhemmuuden tunnustamisten käsittely sähköistetään Digi- ja väestötietoviraston toteuttaman ennakkotunnustamistietojärjestelmän avulla. Järjestelmä koostuisi verkkoselaimella käytettävästä sähköisestä ilmoitusjärjestelmästä, johon täytetään neuvolassa tunnustamista ja sen osapuolia koskevat tiedot, sekä sitä täydentävästä skannausratkaisusta. Ehdotettu malli on puolidigitaalinen, sillä tunnustamisasiakirja allekirjoitettaisiin manuaalisesti ja lähetettäisiin postitse Digi- ja väestötietovirastoon skannattavaksi ja yhdistettäväksi verkkopalvelussa ilmoitettuihin tietoihin.

Ehdotetun puolidigitaalisen mallin valmistelu on perustunut vanhemmuuslain 19 ja 25 §:ssä asetettuun edellytykseen siitä, että vanhemmuuden tunnustamisen yhteydessä laadittava asiakirja on allekirjoitettava. Näin ollen täysin digitalisoitu malli edellyttäisi, että tunnustamistapahtuman osapuolet allekirjoittaisivat asiakirjan sähköisesti neuvoloissa. Valmistelussa on tunnistettu, että sähköisten allekirjoitusratkaisuiden saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyy neuvolan kaltaisessa toimintaympäristössä vielä käytännön haasteita. Siten Digi- ja väestötietovirasto pitää perusteltuna, että ensivaiheessa toteuttavaksi valitaan puolidigitaalinen malli, joka on asiankäsittelyn tehokkuuden ja inhimillisten virheiden vähentämisen näkökulmasta tarkasteltuna nykytilaa merkittävästi parantava ratkaisu.

Puolidigitaalisella mallilla on kuitenkin heikkoutensa, minkä vuoksi sen ei tulisi olla prosessin pidemmän aikavälin tavoite. Malli edellyttää samanaikaisesti rahoituksen sähköisen järjestelmän toteuttamiseen ja lisäresursseja asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn. Sillä ei saavuteta digitalisaation mahdollistamia tehokkuushyötyjä täysimääräisesti, ja hyötyjen saavuttaminen jää osittaiseksi niin pitkään, kun asiakirjoja käsitellään myös manuaalisesti.

Hallituksen esityksen mukaan valittu lainsäädäntöratkaisu mahdollistaa prosessin täyssähköistämisen tulevaisuudessa. Siinä on arvioitu, että vaikka sähköisiä tunnistautumis- ja allekirjoitusratkaisuja ei ole katsottu teknisesti mahdolliseksi toteuttaa tällä hetkellä, tilanne voi muuttua valtion takaamien ratkaisuiden kehittyessä. Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan digitalisaation laajamittaisempaa edistämistä palvelisi paremmin tavoitteiden mukainen sääntely. Allekirjoituksen kaltaisesta vaatimuksesta säätäminen määrittelee prosessin toimintatavat yksityiskohtaisesti. Se voi johtaa siihen, että

täysdigitalisoinnin mahdollistavien mallien ulkopuolelle rajautuu sellaisia asianosaisten tunnistautumiseen ja tahdonilmaisun kirjalliseen esittämiseen liittyviä ratkaisuja, jotka voivat osoittautua muodolliset vaatimukset täyttävää ratkaisua käytettävimmiksi.

Digi- ja väestötietovirasto toteaa, että valittaessa yksityiskohtainen sääntelytapa tulee tiedostaa, että se voi vaikuttaa puolidigitaalisen mallin jatkokehitysmahdollisuuksiin. Jatkokehitys voi muodostua riippuvaiseksi yksittäisistä teknisistä ratkaisuista, joiden toteutukseen ja aikatauluun liittyy väistämättä epävarmuutta. Ratkaisut eivät toteutuessaankaan välttämättä täytä toimintaympäristön asettamia vaatimuksia niiden käytettävyydelle. Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että edellä mainitut tekijät johtavat riskiin siitä, että puolidigitaalista mallia ei voida jatkokehittää täysin digitalisoiduksi ratkaisuksi tulevina vuosina. Samanaikaisesti puolidigitaalisen mallin heikkoudet eli toteutumatta jäävät tehokkuushyödyt kertaantuvat vuosittain.

1.2 Viranomaisten välinen tehtävänjako

Ennakkotunnustamisten käsittelyä ja nykyisiä viranomaisten tehtäviä ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakirjat lähetettäisiin neuvolasta suoraan Digi- ja väestötietovirastoon. Digi- ja väestötietovirasto kannattaa ehdotusta, sillä ennakkotunnustamiset ovat pääsääntöisesti rutiiniluonteisia tapauksia, joiden nykyinen käsittelyprosessi ei ole osoittautunut soveltamiskäytännössä tarkoituksenmukaiseksi.

Ehdotetun vanhemmuuslain 31 §:n 1 momentin perusteella Digi- ja väestötietovirasto voi kuitenkin tarvittaessa pyytää lastenvalvojaa täydentämään asiakirjoja tai hankkimaan tarpeellista saatavilla olevaa lisäselvitystä. Sanamuodoltaan vastaava säännös sisältyy nykyiseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotetaan kuitenkin muutosta nykytilaan siten, että Digi- ja väestötietovirasto asioisi jatkossa lastenvalvojan kanssa vasta, jos asiaa ei voida selvittää asianosaisten tai poikkeuksellisesti neuvolan kanssa.

Digi- ja väestötietovirasto kannattaa perusteluissa ehdotettua muutosta ennakkotunnustamisten osalta, joiden käsittelyprosessi ehdotetaan muutoinkin uudistettavaksi siten, että lastenvalvojan selvittämisvelvollisuudesta lähtökohtaisesti luovuttaisiin. Perusteluissa ennakkotunnustamisia ei ole kuitenkaan selvästi eroteltu lapsen syntymän jälkeen annettujen tunnustamisten käsittelystä. Digi- ja väestötietoviraston mielestä näissä tilanteissa olisi vastaavasti tarkoituksenmukaisinta, että mahdolliset lisäselvityspyynnöt esitetään lastenvalvojalle, jonka kanssa asianosaiset asioivat joka tapauksessa ja jonka tehtävänä olisi näissä tilanteissa jatkossakin hankkia vanhemmuuden vahvistamiseksi tarvittavat tiedot. Koska vanhemmuuslain 31 §:n 1 momenttia ei ehdoteta muutettavaksi nykyisestä, mutta sen tulkintaa ohjaavia perusteluita on uudistettu, Digi- ja väestötietovirasto pitää soveltamiskäytännön kannalta tarpeellisena, että perusteluissa tarkoitettu toimintatavan muutos kuvattaisiin selkeästi.

Viranomaisten välisistä tehtävistä säädetään myös ehdotetun vanhemmuuslain 69 §:n 2 momentissa, jonka mukaan oikeusministeriön asetuksella säädetään vanhemmuuden selvittämiseen, tunnustamiseen ja vahvistamiseen liittyvistä asiakirjoista, jotka annetaan asianomaiseen tarkoitukseen vahvistetuilla lomakkeilla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vahvistaa käytettyjen lomakkeiden kaavat.

Sähköinen järjestelmä muuttaa menettelyä, jossa ennakkotunnustamista koskeva asiakirja laaditaan neuvoloissa. Ennakkotunnustamistietojärjestelmän toteutusvastuun osalta hallituksen esityksessä on todettu, että Digi- ja väestötietovirasto vastaa sähköisen järjestelmän suunnittelusta sekä keskeisten päättelylogiikkaa vaativien toiminnallisten elementtien toteuttamisesta. Digi- ja väestötietoviraston mielestä sähköinen järjestelmä on

tarkoituksenmukaisinta toteuttaa viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä hyödyntäen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan määritellä sähköisen järjestelmän käyttöliittymäsuunnittelun toteutusvastuuta selkeästi. Sähköisen toimintaympäristön mahdollisuuksia hyödyntävän käyttöliittymän suunnittelu eroaa paperiseen menettelyyn tarkoitettujen lomakkeiden suunnittelusta. Järjestelmäkehityksen aikataulutuksen, käyttäjälähtöisen suunnittelun sekä toteutusten kannalta on tärkeää, että käyttöliittymäsuunnittelun lähtökohta on sen sähköinen toimintaympäristö. Näin ollen Digi- ja väestötietovirasto ehdottaa, että edellä mainitussa säännöksessä, sen perusteluissa tai tarvittaessa asetuksentasoisessa sääntelyssä täsmennettäisiin, että Digi- ja väestötietovirasto vastaa sähköisen ilmoitusjärjestelmän käyttöliittymäsuunnittelusta.

1.3 Muut ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ennakkotunnustamisen peruuttamis- ja kiistämismahdollisuudelle varattua ajanjaksoa lyhennetään lapsen syntymähetkeen (20 §). Lisäksi Digi- ja väestötietoviraston mahdollisuutta vahvistaa vanhemmuus oikeudenomistajien suostumuksella ehdotetaan täsmennettäväksi säädöstekstissä tilanteisiin, joissa lapsi on alaikäinen (27 §). Lisäksi henkilöllisyyden toteamista koskevan säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi vanhemmuuden selvittämiseksi järjestettävään neuvotteluun (24 §). Digi- ja väestötietovirasto kannattaa kaikkia mainittuja ehdotuksia ja katsoo niiden vastaavan soveltamiskäytännössä havaittuja tarpeita.

2 Ehdotuksen vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston toimintaan

Vanhemmuuslain täytäntöönpano edellyttää Digi- ja väestötietovirastolta järjestelmäkehitystyötä, väestötietojärjestelmän tietosisällön muutoksia sekä koulutusta ja neuvontaa. Viraston kannalta ehdotettu aikataulu on päällekkäinen muita sitä koskevien merkittävien säädösmuutosten kanssa.

Ennakkotunnustamisten asiankäsittelyn uudistamisella on toteutuessaan Digi- ja väestötietoviraston työmäärää lisäävä vaikutus. Lisäys on kuitenkin merkittävästi pienempi kuin resurssit, joita ennakkotunnustamisten käsittely edellyttää nykyisin kunnissa. Henkilötyövuosiin kohdistuvat kokonaissäästöt voidaan kuitenkin saavuttaa vain, jos manuaalista työtä vähentävä sähköinen ilmoitusjärjestelmä otetaan käyttöön laajasti neuvoloissa. Ilmoitusjärjestelmän käyttö tulee kuitenkin olemaan vapaaehtoista. Aiempien samankaltaisten käyttöönottojen kokemusten perusteella on ennakoitavissa, että sähköisen ilmoitusjärjestelmän käyttö nousee asteittain, eikä siten ole alkuvaiheessa täysimääräistä.

Sähköisen ilmoitusjärjestelmän käyttöasteeseen vaikuttavana tekijänä on myös huomioitava, että sen käyttöönotto edellyttää paperi-ilmoittamisesta poiketen neuvoloilta erillisiä käyttöoikeuksiin liittyviä toimenpiteitä. Sähköiseen ilmoitusjärjestelmään välitetään väestötietojärjestelmään tallennettuja henkilötietoja, joita koskeviin käsittelyperiaatteisiin on sitouduttava, jotta organisaatio- ja käyttäjäkohtaiset oikeudet voidaan luoda.

Edellä mainituista syistä on odotettavissa, että erityisesti lain soveltamisen alkuvaiheessa ennakkotunnustamisasioita tulee vireille merkittävästi myös paperilla. Paperilla vireille tulevat asiat lisäävät Digi- ja väestötietovirastossa manuaalista työtä. Samanaikaisesti Digi- ja väestötietovirastoa tulee työllistämään merkittävästi sähköisen ilmoitusjärjestelmän käyttöoikeuksien hakemiseen, myöntämiseen ja hallintaan liittyvät tehtävät sekä järjestelmän käyttöönoton ja käytön edellyttämä neuvonta ja koulutus. Näistä syistä lisääntyneen työmäärän arvioidaan olevan suurimmillaan lain ensimmäisen soveltamisvuoden aikana.

Siirtymävaiheen riittävien resurssien ohella lain täytäntöönpanovaiheessa on tärkeää kiinnittää huomiota viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Digi- ja väestötietoviraston arvioi, että lain toimeenpanolle varattu aika on ehdotettujen muutosten laajuuden näkökulmasta lyhyt, ja viranomaisyhteistyön on käynnistyttävä mahdollisimman aikaisin. Asia korostuu myös siksi, että neuvolat ja Digi- ja väestötietovirasto eivät ole aiemmin olleet toistensa välittömiä sidosryhmiä, eikä niillä ole käytössään valmiita ja kattavia yhteistyökanavia.

3 Yksityiskohtaiset huomiot ehdotetuista säännöksistä

Vanhemmuuden kumoaminen Digi- ja väestötietoviraston päätöksellä 45 §

Ehdotetun 45 §:n 1 momentin mukaan aviomiehen tai tunnustajan vanhemmuus on kumottu, kun toinen henkilö on tunnustanut vanhemmuutensa 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja Digi- ja väestötietovirasto on vahvistanut vanhemmuuden tunnustamisen perusteella.

Vanhemmuuden tunnustamisen käyttöalaa koskevasta sääntelystä ilmenee, että lapsen, jolla on jo kaksi vanhempaa, vanhemmuus voidaan tunnustaa vain, jos toinen vanhemmuus on todettu avioliittoon perustuvan isyysolettaman nojalla tai vahvistettu ennakollisen tunnustamisen perusteella. Näin ollen Digi- ja väestötietovirasto voi vahvistaa vain tällaisen tunnustamisen, ja vastaavasti mahdollisuus samanaikaiseen vanhemmuuden kumoutumiseen ulottuu vain isyysolettamaan tai ennakkotunnustamiseen perustuvaan vanhemmuuteen. Mahdollisuuden rajautuminen nimenomaan ennakkotunnustamisen perusteella vahvistettuun vanhemmuuteen ei kuitenkaan ilmene 45 §:n 1 momentin sanamuodoista, jossa käytetään käsitettä tunnustaja. Digi- ja väestötietovirasto ehdottaa, että rajoite ilmenisi myös säädöstekstistä, sillä useiden säännösten samanaikainen soveltaminen rajoitteen toteamiseksi on käytännössä haastavaa.

Digi- ja väestötietovirasto

Salovaara Timo 99705320M

Timo Salovaara
ylijohtaja

Taipale Jari 911378986
Digitaalinen allekirjoittaja: Taipale Jari 911378986

Jari Taipale
johtaja