Digi- ja väestötietoviraston lausunto lakivaliokunnalle valtioneuvoston perustelumuistion U 105/2022 vp johdosta

Lakivaliokunta on pyytänyt Digi- ja väestötietovirastolta lausuntoa perustelumuistion 2.11.2026 osalta asiassa U 105/2022 vp. Digi- ja väestötietovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa.

Asia U 105/2022 vp koskee komission ehdotusta neuvoston asetukseksi KOM(2022) 695 lopullinen, jossa ehdotetaan säädettäväksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (vanhemmuusasetus).

Ehdotus on merkityksellinen Digi- ja väestötietoviraston toiminnan kannalta, sillä sen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen toisen vanhemmuuden vahvistaminen sekä väestötietojärjestelmän ylläpito.

1. Vanhemmuuden vahvistaminen

1.1 Digi- ja väestötietoviraston toimivalta

Ehdotetun asetuksen II luvussa säädettäisiin jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallasta käsitellä vanhemmuutta koskevia asioita rajatylittävissä tilanteissa.

Liittyen 4 artiklan 4 ja 5 kohdassa ehdotettuun tuomioistuimen ja tuomioistuimen päätöksen määritelmään ja saman artiklan 6 kohdassa ehdotettuun virallisen asiakirjan määritelmään Digi- ja väestötietovirasto toteaa, että on tarkoituksenmukaista, että vanhemmuuden vahvistamis- ja kumoamisasioissa Digi- ja väestötietoviraston tekemät päätökset katsotaan tuomioistuimen päätöksiksi, sillä suurin osa Suomen vanhemmuusratkaisuista tehdään Digi- ja väestötietovirastossa. Rinnastaminen on ollut myös valtioneuvoston tavoitteena neuvotteluissa.

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää huomiota ehdotettujen toimivaltaperusteiden määrään. Digi- ja väestötietovirasto yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimen toimivaltaa koskevaan säännösehdotukseen siltä osin, kuin siinä säädetään kansalaisuutta koskevasta liittymästä. Kansalaisuuden määritteleminen toimivaltaperusteeksi poikkeaa muusta perheoikeudellisen lainsäädännön kehityksestä. Käytännössä tällainen toimivaltaperuste voi osoittautua haastavaksi menettelyssä, joka edellyttää usean viranomaisen toimenpiteitä sekä henkilökohtaista asiointia, sillä tällöin suomalaisten viranomaisten käsiteltäväksi voisi tulla vanhemmuuden vahvistamiseen liittyviä asioita, joissa yksikään asianosainen ei oleskele Suomessa. Etäinen liityntä asian ratkaisevaan valtioon voi pitkittää ja hankaloittaa asian käsittelyä. Useat rinnasteiset toimivaltasäännökset ovat ongelmallisia, minkä vuoksi Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että toimivaltaperusteluettelon karsiminen olisi toivottavaa.

1.2 Sovellettava laki

Ehdotetun 17a artiklan mukaan vanhemmuuden vahvistamiseen sovellettava laki määräytyy lähtökohtaisesti lapsen asuinpaikan perusteella, lapsen syntyessä hänen asuinpaikakseen katsotaan synnyttäjän asuinpaikka. Ehdotettu säännös ja vanhemmuuslain mukaiset lainvalintaperusteet ovat lähtökohtaisesti yhteneväiset. Kuitenkin tilanteissa, joissa vanhemmuus ei määräydy suoraan lain nojalla, vaan edellyttää suomalaisten viranomaisten toimenpiteitä, kuten avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen kohdalla, vanhemmuuslain 58 §:n nojalla vanhemmuutta koskevassa asiassa sovelletaan Suomen lakia.

Ehdotettu asetus johtaisi siihen, että rajatylittävissä tilanteissa Digi- ja väestötietoviraston tulisi todennäköisesti soveltaa vieraan valtion lakia. Vieraan valtion lain yksittäisen säännöksen tai lain soveltaminen pistemäisesti erillään kyseisen valtion oikeusjärjestyksestä on käytännössä haastavaa. Se voi myös hidastaa asiankäsittelyä, jos lainsäädännöstä joudutaan erikseen hankkimaan selvitystä. Kyse on esimerkiksi siitä, että Suomessa sovellettavan lainsäädännön nojalla vanhemmuuden rekisteröinti on tällä hetkellä mahdollista ainoastaan isyytenä tai äitiytenä eikä pelkästään vanhemmuutena. Sovellettaessa toisen valtion lakia, Digi- ja väestötietovirastolle saattaa tulla vahvistettavaksi kahden isän vanhemmuusasia tai toisen isän isyys tilanteessa, jossa lapselle on jo vahvistettu yksi isä toisessa valtiossa.

Artikla 17b koskee tilanteita ennen lapsen syntymää. Suomen lain mukaan vanhemmuus vahvistetaan aina vasta lapsen syntymän jälkeen, vaikka kyse olisi ennen lapsen syntymää tunnustetusta vanhemmuudesta. Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että sellaisissa todennäköisesti harvinaisissa tilanteissa, joissa Suomessa pyydettäisiin vahvistamaan lapsen vanhemmuus ennen lapsen syntymää vieraan valtion lain nojalla, Digi- ja väestötietovirastossa pyrittäisiin käyttämään artiklassa 21a säänneltyä mahdollisuutta kieltäytyä soveltamasta sellaista valtion lain säännöstä, joka on vastoin kansainvälisesti pakottavia säännöksiämme tai artiklassa 22 säänneltyä mahdollisuutta kieltäytyä vieraan valtion lain soveltamisesta tilanteessa, jossa Suomi arvioi vieraan valtion lain säännöksen olevan vastoin oikeusjärjestelmämme perusteita.

Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että lähtökohtana tulisi olla, että kukin jäsenvaltio soveltaa oman maansa lakia. Digi- ja väestötietovirasto yhtyy valtioneuvoston näkemykseen pyrkimyksestä siihen, että säännös johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia. Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että jos tulee soveltaa jonkun toisen valtion lakia, tällöin tulisi olla mahdollista saada helposti ja luotettavasti tietoa sovellettavan lain sisällöstä.

2. Vanhemmuudesta annettujen päätösten tunnustaminen

2.1 Tunnustamisen käyttöala

Asetusehdotus sisältää vanhemmuudesta annettujen päätösten tunnustamiseen liittyvät säännökset, jotka tulisivat sovellettaviksi Digi- ja väestötietoviraston tehdessä ratkaisun siitä, voidaanko perhesuhteita koskevat tiedot rekisteröidä väestötietojärjestelmään.

Ehdotetussa 24 artiklassa omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa annettu vanhemmuutta koskeva päätös on tunnustettava kaikissa muissa jäsenvaltioissa ilman erityistä menettelyä, on lähtökohtaisesti yhteneväinen Suomessa tällä hetkellä sovellettavan kansallisen lainsäädännön kanssa.

Asetusehdotus sisältää ehdotuksen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta. Digi- ja väestötietovirasto pitää ehdotusta kannatettavana. Todistus voisi osaltaan helpottaa toisessa EU-jäsenvaltiossa vahvistetun vanhemmuuden tunnustamista ja siten tukea soveltamiskäytäntöä sekä väestötietojärjestelmään tehtäviä merkintöjä lapsen vanhemmuudesta. Olennaista olisi kuitenkin, että todistuksen sisältö vastaisi kaikilta osin Suomen lainsäädännön ja viranomaistoiminnan tarpeita. Tavoitteena tulisi olla, että todistuksesta ilmenevät tiedot olisivat riittäviä, eikä todistuksen esittäneeltä vanhemmalta tarvitsisi pääsääntöisesti pyytää lisäselvityksiä.

Kansallinen vanhemmuuslaki ei tällä hetkellä sisällä yleistä vanhemmuuden määritelmää, joten väestötietojärjestelmään vanhemmuusroolia rekisteröitäessä tulee aina voida tunnistaa synnyttäneen äidin, vahvistetun äidin, tunnustaneen isän ja avioisän roolit. Jos roolit eivät ilmene vanhemmuutta koskevasta päätöksestä, vaatii rekisteröinti väestötietojärjestelmään erillisen selvityksen. Tarkan vanhemmuusnimikkeen ilmeneminen on myös tarpeellista sen selvittämiseksi, saako lapsi Suomen kansalaisuuden suoraan kansalaisuuslain nojalla vanhemmaltaan. Digi- ja väestötietovirasto yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että on varmistettava, että todistuksesta käy ilmi vanhempien henkilötietojen lisäksi myös vanhemmuutta kuvaava nimike.

Asetusehdotuksen mukaan olisi mahdollista, että myös toisessa jäsenvaltiossa tehty ennen lapsen syntymää, ja mahdollisesti myös myöhemmin kuolleena syntynyttä lasta koskeva, vanhemmuuspäätös tulisi tunnustettavaksi. Tämä on poikkeus nykylainsäädäntöön, jonka mukaan syntymätöntä tai kuolleena syntynyttä lasta ei rekisteröidä väestötietojärjestelmään eikä hänelle anneta henkilötunnusta, koska Suomen lainsäädännön mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeudellinen subjekti. Asetusehdotuksessa ei ole nimenomaista kieltäytymismahdollisuutta tältä osin, vaan tunnustamisesta kieltäytyminen tulisi perustella johdanto-osan maininnalla ja *ordre public* -periaatteella eli että tunnustaminen on selvästi vastoin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteita. Digi- ja väestötietovirasto yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että syntymättömiä lapsia koskevat säännökset tulisi nähdä soveltamisalaltaan kapeina ja että Suomi voisi olla tunnustamatta vanhemmuuden vahvistavaa päätöstä, kunnes lapsi on syntynyt elävänä.

Asetusluonnoksen mukaan toisessa jäsenvaltiossa annetut kansalliset adoptiopäätökset tulee tunnustaa ilman erillistä vahvistusta. Suomen lainsäädäntö tunnistaa kuitenkin vain ns. vahvan adoption eikä joissakin jäsenvaltioissa esiintyvää ns. heikkoa adoptiota voida rekisteröidä väestötietojärjestelmään. Adoptio voidaan tällaisissakin tapauksissa merkitä väestötietojärjestelmään vain adoptiolain mukaisena (ns. vahvana) adoptiona. Digi- ja väestötietovirasto yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että tulisi pyrkiä adoptioiden asetuksen soveltamisalan piiriin sisällyttämistä koskevissa neuvotteluissa siihen, että adoption erityispiirteet otetaan huomioon selkeällä ja lapsen edun mukaisella tavalla.

Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat myös sijaissynnytysjärjestelyn avulla syntyneen lapsen aiotun vanhemman vanhemmuuden vahvistaminen ja sitä koskevan päätöksen tunnustaminen rajatylittävissä tilanteissa. Hedelmöityshoitojen avulla toteutetut sijaissynnytysjärjestelyt ovat Suomessa kansallisesti kiellettyjä. Asetusehdotuksen mukaan

toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamista koskevan sääntelyn mukaan jäsenvaltio voi soveltaa omaa vieraan valtion lain nojalla annetun sijaissynnytyspäätöksen vahvistamista koskevaa kansallista menettelyään tai jättää vanhemmuutta koskevan päätöksen tunnustamatta vedoten oikeusjärjestyksen perusteita koskevaan *ordre public* -kieltäytymisperusteeseen. Tämä mahdollistaisi kansallisen lainsäädännön soveltamisen siltä osin, että käräjäoikeus voi pyynnöstä vahvistaa, onko kyseessä tunnustettava päätös isyydestä tai äitiydestä. Toisaalta johdanto-osan teksti tukee myös synnyttäneen äidin tilalle tulleen äidin äitiyttä koskevan päätöksen tunnustamisesta kieltäytymistä. Tällaisen päätöksen tunnustamisesta kieltäytyminen näyttäisi siis mahdolliselta, vaikkakin vain vetoamalla johdanto-osan tekstiin ja *ordre public* -säännökseen.

3. Taloudelliset vaikutukset

Asetusluonnoksella olisi toteutuessaan taloudellisia vaikutuksia Digi- ja väestötietoviraston toimintaan. Jos esimerkiksi väestötietojärjestelmän vanhemmuuteen liittyvät tietosisällöt, jotka perustuvat nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön, eivät mahdollistaisi asetuksen nojalla tunnustettavien päätösten mukaisten tietojen rekisteröintiä, tämä edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia. Kyse on esimerkiksi siitä, että Suomessa sovellettavan lainsäädännön nojalla vanhemmuuden rekisteröinti on tällä hetkellä mahdollista ainoastaan isyytenä tai äitiytenä eikä pelkästään vanhemmuutena. Jos sovelletaan jonkun toisen valtion lakia, Digi- ja väestötietovirastolle saattaa tulla vahvistettavaksi kahden isän vanhemmuusasia tai toisen isän isyys tilanteessa, jossa lapselle on jo vahvistettu yksi isä toisessa valtiossa, ja sen pitää mahdollistua järjestelmän puolesta. Tulee myös huomioida, että kotimaisista tuomioistuimista saattaa samasta syystä tulla päätöksiä, joita ei ole aiemmin tullut, ja nekin tulee saada rekisteröityä väestötietojärjestelmään. Tunnustettavaksi voi myös tulla toisen EU-valtion viranomaisen antama päätös, jossa lapselle on vahvistettu kaksi isää. Tällaisen päätöksen tunnustamisesta kieltäytyminen ei asetuksen valossa ole mahdollista. Mikäli Digi- ja väestötietovirasto soveltaisi vieraan valtion lakia, tällöin asian selvittämiseen ja käsittelyyn saattaa myös mennä huomattavasti enemmän aikaa.

Taloudelliset vaikutukset järjestelmän (väestötietojärjestelmä, Elsa, Muutostietopalvelu ja ulkoiset rajapinnat (syntymä, huolto, ero, vihkiminen) osalta olisivat alustavan arvion mukaan 150 000 euroa sisältäen muutoksia järjestelmän tietomalliin ja käsittelylogiikkaan, jotta toisessa jäsenvaltiossa vahvistetut vanhemmuudet voidaan käsitellä asetuksen mukaisesti. Jos sovellettava laki on jonkun toisen valtion, Digi- ja väestötietovirastolle saattaa tulla vahvistettavaksi kahden isän vanhemmuusasia tai toisen isän isyys tilanteessa, jossa lapselle on jo vahvistettu yksi isä toisessa valtiossa, ja sen pitää olla järjestelmän puolesta mahdollista. Tulee myös huomioida, että kotimaisista tuomioistuimista saattaa samasta syystä tulla päätöksiä, joita ei ole aiemmin tullut, ja niidenkin rekisteröiminen väestötietojärjestelmään tulee mahdollistaa. Muutos vaikuttaisi erityisesti huoltajien rooleihin, lapsen tietoihin (lapsilaatu), vanhemmuusnimikkeisiin, kaikkiin järjestelmäntoiminnallisuuksiin, käyttöliittymiin, asiakirjoihin ja rajapintoihin, joissa vanhemmuussuhteita näytetään tai välitetään.

Jos ehdotetun vanhemmuustodistuksen laatiminen tulisi Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi, kyse olisi uudesta lakisääteisestä tehtävästä,
jonka henkilötyövuosikustannuksista voidaan antaa tarkempi arvio vasta, kun todistuksen sisällöstä on tarkempaa tietoa. Taloudelliset vaikutukset järjestelmäkehitykseen

eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen osalta olisivat alustavan arvion mukaan 200 000 euroa sisältäen itsepalveluun tilauskanavan, tilauksen käsittelyn ja todistuksen muodostamisen asiankäsittelyjärjestelmässä (Elsassa).

Taloudelliset vaikutukset ovat alustavia arvioita ja voivat muuttua huomattavastikin, kun asetuksen ja todistuksen sisällöstä saadaan lisätietoa.

Digi- ja väestötietovirasto

Salovaara Timo 99705320M

ylijohtaja Timo Salovaara

Rantatulkkila Heidi 91163581N

Digitaalinen allekirjoittaja: Rantatulkkila Heidi 91163581N
Päiväys: 2026.11.03 17:15:52 +02'00'

johtaja Heidi Rantatulkkila