



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VN/20140/2021

6.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksessa kuvataan esitysluonnoksen taustaa, perusteluja ja ehdotuksia toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa käsitellään vaikutusarvioita pääosin olennaisista näkökulmista. Lapsivaikutuksia tulisi käsitellä monitahoisemmin ja syvällisemmin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksen tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten suhdetta tulisi jäsentää selvemmäksi.**
- ii) Esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi muokata kuvaamaan selvemmin ehdotettavan muutoksen vaikutuksia. Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa esitetään myös muuta materiaalia kuin varsinaisia vaikutusarvioita.**
- iii) Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä nykytilan ongelmia esiintyy ehdotettujen muutoksien osalta erilaisten perhemuotojen ja lapsien osalta. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempia arvioita vaikutuksista eri perhemuotojen ja lasten näkökulmasta.**
- iv) Esitysluonnoksessa ennakkotunnustamisjärjestelmän vaihtoehtoisista toteutustavoista tulisi olla määrällisiä arvioita, jotta eri vaihtoehtoja voisi vertailla keskenään.**
- v) Esitysluonnoksessa tulisi tehdä ehdotus, miten lain seuranta ja jälkiarviointia on tarkoitus tehdä.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että äitiys- ja isyyslait yhdistetään teknisesti säätämällä vanhemmuuslaki. Isyyslaki ja äitiyslaki kumottaisiin. Samalla esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi lakien soveltamiskäytännössä ilmenneet tarpeelliset tarkistukset. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi hedelmöityshoidoista annettua lakia. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan vanhemmuuslain säätämisestä aiheutuvia välttämättömiä muutoksia lapsen huollosta ja tapaamisoi-keudesta annettuun lakiin, lapsen elatuksesta annettuun lakiin, rekisteröidystä parisuhteesta annettuun lakiin, oikeusgeneettisestä isyystutkimuksesta annettuun lakiin, kansalaisuuslakiin, elatus-tukilakiin, sosiaalihuoltolakiin ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettuun lakiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan luovuttavaksi säännöksestä, jonka mukaan vanhemmuuden voi vahvistaa aikaisintaan 30 päivän kuluttua lapsen syntymästä, jos lapsi on tunnustettu ennen lapsen

syntymää. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että ennakkotunnustamista koskevia asiakirjoja ei enää lähetetä äitiysneuvolasta lastenvalvojalle tarkistettaviksi, vaan ne lähetetään suoraan Digi- ja väestötietovirastoon odottamaan lapsen syntymää ja vanhemmuuden vahvistamista. Tätä varten luotaisiin sähköinen ilmoitusjärjestelmä. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi pienempiä muutoksia ja tarkennuksia vanhemmuuden selvittämisen käyttöalaa, selvittämisen keskeyttämistä sekä vanhemmuuden vahvistamista ja kumoamista koskeviin säännöksiin.

Hedelmöityshoidoista annettua lakia ehdotetaan esitysluonnoksessa muutettavaksi siten, että naispareille annetaan mahdollisuus valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen. Siittiöiden valinnasta riippuu, vahvistetaanko naisparille syntyvän lapsen toiseksi vanhemmaksi siittiöt luovuttanut isä vai toinen äiti.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Vain muutama yksittäinen käsite vaikutusarvioinnissa jää kuitenkin merkityssisällöltään jonkin verran epäselväksi, kuten esimerkiksi Avohilmo tai spat-luokitus.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, mikä on esitysluonnoksessa lain tavoite. Esitysluonnoksen tavoitteet jaksossa todetaan, että äitiys- ja isyyslait yhdistetään teknisesti. Samalla ehdotetaan tehtäväksi lakien soveltamiskäytännössä ilmenneet tarpeelliset tarkistukset. Toisaalta esitysluonnoksen vaikutusten arviointien yhteydessä todetaan ehdotettavan sääntelyn tavoitteiksi lasten oikeuksien, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen, erilaisten perhemallien tukemisen sekä viranomaisten toiminnan helpottamisen.

Arviointineuvosto katsoo, että tavoitteet on esitettävä niin konkreettisina, että esitysluonnoksen merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä. Vaikutusten arviointi edesauttaa päätöksentekijää havaitsemaan, ovatko ehdotettavan sääntelyn tavoitteet, keinot ja vaikutukset sopusoinnussa keskenään. Tavoitteenasettelun selkeys on olennaista vaikutusten arvioinnin kannalta. Esitysluonnoksessa tulisi selkeyttää mikä on tavoitetta, keinoa ja vaikutusta.

Arviointineuvosto katsoo, että nykytilan kuvauksessa on tiiviisti kuvattava esitysluonnoksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava kokoavasti esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan. *Arviointineuvosto pitää tärkeänä*, että esitysluonnoksessa tuotaisiin kokoavasti esille ne muutokset ja tarkistukset, joita esitetään, ja niiden vaikutukset. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa nykytilaa on kuvattu kuitenkin hallinnollisesta näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei ole kuvattu, mitä ongelmia ja haasteita eri perhemuodoille nykytilassa esiintyy. Esitysluonnosta voisi täsmentää esimerkein, mitkä ovat ongelmat oikeustilassa ja päällekkäisessä sääntelyssä esimerkiksi lasten edun tai perheiden näkökulmasta ja miten ehdotus vaikuttaa niihin.

Esitysluonnos koskee kahta toisiaan lähellä olevaa, mutta erilaista vanhemmuuteen liittyvää sääntelykokonaisuutta, vanhemmuuslakia ja hedelmöityshoidoista annetun lain muuttamista. *Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutusarviointi tulisi eritellä, jotta lukija ymmärtää paremmin mitä vaikutuksia seuraa mistäkin ehdotuksesta.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksen vaikutukset kohdistuvat lapsiin, mutta lapsia itseään ei ole kuultu tai lasten mielipidettä selvitetty esityksen valmistelussa¹. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi olisiko lapsen näkemyksiä voitu selvittää ja ottaa huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Valmistelussa on muutoin kuultu relevantteja tahoja ja huomioitu osittain lausuntopalautetta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä miten lain toimivuuden arviointia ja jälkiseurantaa on tarkoitus tehdä. Etenkin, jos transperheiden vanhempien ja lasten oikeudellista asemaa tullaan tarkastelemaan erillisessä säädöshankkeessa. Esitysluonnoksesta ei selviä onko vanhemmuuslailla jokin yhteys hallitusohjelman kirjaukseen selvityksestä ei-kaupallisten sijaissynnytysten sallimisesta lainsäädännöllä. Mahdollisuuksien mukaan vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon esitysluonnoksen kohdealueen lisäksi myös mahdolliset lakien yhteisvaikutukset, kumuloituvat vaikutukset ja heijastusvaikutukset muualle. Ehdotetun sääntelyn yhteisvaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua.²

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto katsoo, että taloudellisia vaikutuksia kotitalouksiin on arvioitu pääosin riittävästi.

Esitysluonnoksessa on ehdotettu muutos luopua ennakkoon tunnustetun vanhemmuuden syntymän jälkeisestä 30 päivän varoajasta. Esitysluonnoksen mukaan tämän osalta vanhemmuuden selvittäminen korvaavana oikeusturvamekanismina lastenvalvojan luona kuuden kuukauden sisällä vanhemmuuden vahvistamisesta vaatisi ehdotuksen mukaan molempien osapuolten yhteisymmärrystä. Esitysluonnoksen mukaan myös vastaava kuuden kuukauden säännös aviolaisten osalta edellyttää voimassa olevan lainsäädännön mukaan osapuolten yhteisymmärrystä. Tapaukset, joissa osapuolet ovat erimielisiä, on ehdotuksen mukaan tarkoituksenmukaisinta käsitellä tuomioistuimissa kanneasioina. *Arviointineuvosto katsoo*, että kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten osalta jää epäselväksi, minkälaisia oikeudellisia kustannuksia muutoksesta voisi mahdollisesti tulla henkilöille.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksella ei ole juurikaan vaikutuksia elinkeinoelämälle. Esitysluonnoksessa todetaan, että äitiys- ja isyyslain yhdistämisestä aiheutuu tarve muuttaa vanhemmuuden vahvistamista koskevat lomakekaavat ja lomakkeet kokonaisuudessaan. Lomakekaavojen suunnittelutyöstä vastaa Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, mutta nykyisin käytettävät lomakekaavoja vastaavat sähköiset lomakkeet on toteutettu yksityisten järjestelmätoimittajien toimesta. Ennakkotunnustamiseen käytetyn sähköisen lomakkeen tekninen toteuttamisvastuu poistuu uudistuksen myötä järjestelmätoimittajilta. *Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* esitysluonnoksessa tulisi selvyden vuoksi kuvata vaikutukset myös yksityisiin järjestelmätoimittajiin.

¹ [Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille](#) Käsikirja on julkaistu 11.8.2021, s. 33-36. Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirjan mukaan kuulemisessa voidaan käyttää esimerkiksi lapsille ja nuorille suunnattuja verkkokyselyitä ja -keskusteluita, lapsiryhmäkohtaisia keskustelutilaisuuksia ja kouluissa toteutettuja kysely- tai keskustelutilaisuuksia. Kuulemisessa voidaan hyödyntää oikeusministeriön sähköisiä demokratiapalveluita, kuten Nuortenideat.fi-palvelua. Jos lakihankkeessa ei ole mahdollisuuksia lasten ja nuorten kuulemiseen, voidaan hyödyntää aikaisemmin lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa. Sivulla 36 on esimerkkejä lakihankkeissa toteutetuista lasten kuulemisistä. Ks. myös [Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta](#), sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2.

² [Ympäristötiedon foorumin Puheenvuoroja](#) 1/2021.

2.2.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu hyvin lainmuutoksen vaikutuksia valtiontalouteen. Merkittävimmät vaikutukset valtiontalouteen tulevat sähköisen vanhemmuuden tunnustamisen tietojärjestelmän luomisesta. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on arvioitu euromääräisiä vaikutuksia eri viranomaisiin sekä tunnistettu ehdotetun muutoksen vaikutukset eri viranomaisten resursseihin.

Sähköisen ilmoitusjärjestelmän osalta on esitysluonnoksessa pohdittu kolmea eri vaihtoehtoa. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa valitun puolidigitaalisen mallin viranomaisvaikutuksia ja taloudellisia vaikutuksia on käsitelty kattavasti. *Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* eri vaihtoehtojen arvioinnin kuvaukseen. Vaihtoehtoisista toteutustavoista ei ole riittäviä määrällisiä arvioita, jotta eri vaihtoehtoja voisi vertailla keskenään. Esimerkiksi täysin digitaalisen mallin osalta ei ole kuvattu arviota taloudellisista vaikutuksista. Esitysluonnoksesta ei ilmene, miten vaihtoehtojen arviointi on menetelmällisesti tehty.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty pääosin riittävästi vaikutuksia viranomaisiin, joihin vanhemmuuslailla olisi suoria vaikutusta. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on kuvattu euromääräiset kustannusvaikutukset sekä henkilötyövuosien muutokset.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin sähköisen järjestelmän osalta seurantaryhmän toiminta sekä lain tehokkaan toimeenpanon osalta yhteistyö eri viranomaistahojen kesken.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käsitellään otsikkotasolla vaikutuksia lapsiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja tiedonhallintaan, mutta ongelmana on, että käsittely keskittyy paljolti muuhun kuin konkreettisiin olennaisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi esitysluonnoksen mukaan vanhemmuuslakiin liittyvät yhtenäiset säännökset edistäisivät lasten oikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti perhemuodosta riippumatta, mutta tämä jää tarkemmin perustelematta. Esitysluonnoksen vaikutusarviojaksoja tulisi tiivistää olennaiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos ei riittävän yksityiskohtaisesti tarkastele vaikutuksia lasten oikeuksiin ja sitä, kuinka niitä voidaan parhaiten edistää. Esimerkiksi esitysluonnoksessa olisi selvitettävä esitysluonnoksen vaikutuksia eri ikäisten lasten asemaan. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä lapsiin kohdistuvien vaikutusten kokonaisuutta konkreettisemmin erilaisten nykytodellisuudessa olevien moninaisten perherakenteiden kautta. Vaikka ehdotetut säännökset tukevat voimassa olevaa oikeudellista tilannetta kahden oikeudellisen vanhemman mallista, *ei arviointineuvoston näkemyksen mukaan* esitysluonnoksesta käy ilmi, onko kyseisestä sääntelystä seuraavia vaikutuksia lapseen arvioitu riittävällä tavalla. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida myös ihmisvaikutuksia siitä vaihtoehdosta, että muutosta ei tehtäisi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida, minkälaisia vaikutuksia perheille olisi, jos Digi- ja väestötietovirasto ei pystyisi esitysluonnoksessa ehdotettavassa ajassa hoitamaan sille osoitettuja uusia tehtäviä vanhemmuuden vahvistamiseen liittyen. Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempia arvioita Digi- ja väestötietovirastosta johtuvien riskien ja odottamattomien vaikutusten näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että tiedonhallinnan muutosvaikutuksia on arvioitu pääosin hyvin. Vaikutusten arvioinnissa on otettu hyvin huomioon lausuntopalaute ennakkotunnustamisasiakirjojen oikeudellisen viitekehyksen muuttumisesta. Myös ehdotetun mallin tietosuojavaikutuksia ja perhe-elämää koskevan tiedon vaikutuksia on arvioitu.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu vanhemmuuslain ja siihen liittyvien lakien hallituksen esitysluonnoksesta, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 10.8.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinenⁱ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 6. syyskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.