

15.12.2023

EOAK/4065/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

ULKOMAILLA SYNTYNEEN LAPSEN REKISTERÖIMINEN VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikaa ulkomailla syntyneen lapsensa väestötietojärjestelmään rekisteröimisessä.

Kantelija kertoi, että hänen Digi- ja väestötietovirastolle toimittamansa asiakirjat olivat saapuneet virastolle 28.2.2022. Kantelija oli saanut asiassa virastolta 3.3.2022 päivätyn kirjeen, jossa oli todettu tarvittavien papereiden saapuneen ja ilmoitettu, että ne oli otettu käsittelyyn. Ohjeistuksena käsittelyn pituudesta oli annettu käsittelyajat viraston verkkosivuilla. Kantelijan mukaan tilanne oli nyt kestävä. Hakemusta jätettäessä käsittelyaika oli ollut kahdeksan viikkoa, nyt jo 19. Lapsi oli täyttänyt viisi kuukautta, mutta edelleenkään häntä ei ollut rekisteröity Suomen kansalaiseksi. Passinhakuprosessia suurlähetystön kautta ei voinut aloittaa, ja ilman passia ja/tai henkilökorttia lapsen kansalaisuutta ei voinut asuinmaassa todistaa. Lapselle ei voinut saada paikallista henkilökorttia ilman oman kansalaisuuden osoittavaa asiakirjaa, mikä tarkoitti, ettei muun muassa tiettyjä sairauskuluvakuutuksia voi hankkia tai asioida kaikissa tarvittavissa virastoissa. Koska käsittelyajan kestoja pidennettiin koko ajan, paikallisille viranomaisille ei ollut mahdollista antaa arviota siitä, koska tarvittavat asiakirjat voi esittää. Kantelijan mukaan oli kohtuutonta, että näin yksinkertaista asiaa ei pystytä rekisteröimään muutamassa viikossa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Digi- ja väestötietovirasto antoi 12.8.2022 päivätyn selvityksen (ohessa).

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan lapsi on rekisteröitävä heti syntymänsä jälkeen ja hänellä on syntymästään lähtien oikeus nimeen ja kansalaisuuteen sekä mikäli mahdollista, oikeus tuntea vanhempansa ja olla heidän hoidettavanaan. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat näiden oikeuksien toteuttamisen kansallisen lainsäädäntönsä ja asiaankuuluvissa kansainvälisissä asiakirjoissa määriteltyjen velvoitteidensa mukaisesti etenkin silloin, kun lapsi muuten olisi kansalaisuudeton.

Lapsen oikeuksien komitea ei ole laatinut erityisesti 7 artiklaan liittyvää yleiskommenttia. Artiklaa on kuitenkin sivuttu seuraavassa:

Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23). Yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa. Siinä on esitetty muun muassa seuraavaa.

1. Syntymän rekisteröinti

21. Komiteat kehottavat sopimusvaltioita ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että kaikki lapset rekisteröidään välittömästi syntymän yhteydessä ja heille annetaan syntymätodistus riippumatta heidän tai heidän vanhempiensa siirtolaisasemasta. Syntymän rekisteröinniltä tulisi poistaa oikeudelliset ja käytännön esteet muun muassa kieltämällä terveystalvelujen tarjoajia tai rekisteröinnistä vastaavia virkamiehiä vaihtamasta tietoja maahanmuuttoasioiden toimeenpanosta vastaavien viranomaisten kanssa. Vanhempia ei myöskään saisi vaatia esittämään heidän siirtolaisasemaansa koskevia asiakirjoja. Lisäksi tulisi toteuttaa toimia syntymän myöhäisen rekisteröinnin helpottamiseksi ja tästä johtuvien taloudellisten seuraamusten välttämiseksi. Rekisteröimättömille lapsille tulisi turvata yhdenvertainen pääsy terveydenhuoltoon, suojeluun, koulutukseen ja muihin sosiaalipalveluihin.

2. Oikeus kansalaisuuteen ja suojelutakeet valtiottomuuden ehkäisemiseksi

24. Vaikka valtiot eivät ole velvollisia myöntämään kansalaisuutta jokaiselle niiden alueella syntyneelle lapselle, niiden on otettava käyttöön kaikki asianmukaiset toimenpiteet sekä valtion sisällä että yhteistyössä muiden valtioiden kanssa sen varmistamiseksi, että jokaisella lapsella on syntyessään kansalaisuus. Keskeisenä toimenpiteenä on kansalaisuuden myöntäminen valtion alueella syntyneelle lapselle syntymän yhteydessä tai mahdollisimman pian syntymän jälkeen, jos lapsi olisi muutoin valtioton.

25. Sellaiset kansalaisuuslait tulisi kumota, jotka ovat syrjiviä kansalaisuuden siirtämisen tai saamisen osalta perusteiden, jotka liittyvät esimerkiksi lapsen ja/tai hänen vanhempiensa rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon, sukupuoleen, vammaan ja siirtolaisasemaan. Lisäksi kaikki kansalaisuuslait tulisi täytäntöönpanna syrjimättömällä tavalla muun muassa oleskeluoikeusasemaan liittyvien maassaolon pituutta koskevien vaatimusten osalta sen varmistamiseksi, että jokaisen lapsen oikeutta kansalaisuuteen kunnioitetaan ja suojellaan ja turvataan se.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 79–81) mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun 5 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan kyseisessä laissa säädetyt tiedot muun muassa Suomen kansalaisista.

Lain 13 §:ssä säädetään henkilöstä järjestelmään tallennettavista tiedoista. Sen 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä muun muassa kansalaisuus.

Lain 24 §:n 1 momentin 1–4 kohtien mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoa ja muuta käsittelyä varten seuraavasti:

- 1) väestötietojärjestelmään rekisteröidyltä henkilöltä pyynnöstä lisätietoja ja muita tarpeellisia selvityksiä 13–17 §:ssä tarkoitetuista henkilöä itseään ja hänen huollettavanaan olevaa lasta koskevista tiedoista;
- 2) ulkomailla oleskelevalta Suomen kansalaiselta tiedot niistä hänen ulkomailla oleskelunsa aikana tapahtuneista lisäyksistä, muutoksista ja korjauksista, jotka koskevat tämän lain mukaan hänestä väestötietojärjestelmään talletettavia tietoja;
- 3) äidiltä tai siltä, jonka hoidossa lapsi on, tieto elävänä syntyneestä lapsesta, jos tietoa lapsen syntymästä ei ole toimitettu terveydenhuollon toimintayksikölle tai ammattihenkilölle;
- 4) lapsen vanhemmilta tai huoltajalta tiedot lapsen nimestä ja äidinkielestä kolmen kuukauden kuluessa lapsen syntymästä.

Edelleen kyseisen lain 25 §:n 2 momentin mukaan tämän lain 23 §:ssä tarkoitetuilla viranomaisilla sekä 24 §:ssä tarkoitetuilla henkilöillä, yrityksillä ja yhteisöillä on velvollisuus ilmoittaa tiedot väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjälle välittömästi sen jälkeen, kun tiedoissa on todettu lisäys-, muutos- tai korjaustarve taikka rekisterinpitäjä on esittänyt lisätieto- tai selvityspyynnön.

Menettelystä tietoja talletettaessa säädetään lain 75 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan ennen tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään rekisterinpitäjän on varmistuttava tietojen ilmoittajasta, tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen ja ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Rekisterinpitäjän on talletettava tiedot väestötietojärjestelmään ilman aiheetonta viivytystä.

Kansalaisuuslain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan lapsi saa syntyessään Suomen kansalaisuuden, jos äiti on Suomen kansalainen.

3.2 Selvitys

Digi- ja väestötietoviraston selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettu ilmoitus oli tullut vireille Digi- ja väestötietovirastossa 3.3.2022. Kantelijan kiirehtimisperuste oli tullut viraston tietoon kantelijan oikeusasiamiehelle tekemän kantelun perusteella 8.7.2022, minkä jälkeen asia oli otettu käsittelyyn. Ilmoitus oli käsitelty 12.7.2022, jolloin lapsen tiedot oli tallennettu väestötietojärjestelmään. Asia oli ollut vireillä reilut 18 viikkoa.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan käsittelyaika oli ollut pidempi kuin mitä hallintolain vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä edellyttäisi. Selvityksessään virasto pahoittelee asioiden käsittelyn ruuhkautumista ja harmia, jota aiheutui, kun kantelija ei ollut asian viivästymisen takia saanut lapselleen henkilöllisyystodistusta.

Selvityksen mukaan ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintejä koskevat käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa olivat pitkittyneet kevään aikana. Maaliskuun alussa käsittelyajat olivat noin 13 viikkoa, ja kevään aikana käsittelyajat olivat venyneet tasaisesti. Käsittelyaikojen venyminen oli johtunut erityisesti käsiteltävien asioiden lisääntyneestä määrästä ja ilmoituksia käsittelevien henkilöiden määrän vähentymisestä. Selvityksen mukaan käsittelyjonojen tilanne johtuu myös osittain edelleen viraston yhdistymisen aikana ja valtakunnallisen käsittelyjärjestelmän käyttöönotosta syntyneistä jonoista, joita ei ole nykyisillä resursseilla ollut mahdollista purkaa. Selvityksessä kerrotaan siitä tarkemmin ilmenevästi viraston kansainvälisiin asioihin saamista lisäresursseista, niiden kohdentamisesta ja vaikutuksesta käsittelyyn sekä asiaryhmän prosessien kehittämisestä.

Selvityksen mukaan käsittelyn ruuhkautumisen johdosta Digi- ja väestötietoviraston kansainvälisten asioiden ryhmä oli ottanut käyttöön mahdollisuuden kiirehtiä asian käsittelyä tietyin perustein. Tällainen peruste on esimerkiksi tarve saada passi tai henkilökortti ulkomailla syntyneelle Suomen kansalaiselle.

3.3 Arviointi

Asiassa on kysymys ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröinnistä. Lapsen äiti on Suomen kansalainen, joten lapsi on tullut ilmoittaa Digi- ja väestötietovirastolle rekisteröitäväksi väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain mukaisesti.

Kantelun perusteella lapsella on syntymätodistus, joten hänet on ilmeisestikin rekisteröity syntymänsä jälkeen synnyinmaassaan. Lapsella on myös kansalaisuus, koska hän on syntyessään saanut äitinsä perusteella Suomen kansalaisuuden. Sitä, onko lapsi mahdollisesti saanut syntymänsä yhteydessä myös muun maan kansalaisuuden, ei ilmennyt käytettävissäni olleista asiakirjoista. Mikäli näin ei ole, Suomen kansalaisuus on lapsen kannalta olennainen.

Kun lapsi on saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden, hänellä on tähän kansalaisuuteensa perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi ja turvaamiseksi oikeus saada kansalaisuutensa rekisteröidyksi Suomen väestötietojärjestelmään. Suomen kansalaisuudella on erityistä merkitystä lapsen oikeuksien toteutumiselle. Kansalaisuuden rekisteröimättömyys on aiheuttanut kantelussa kerrottuja vaikeuksia lapsen asioiden hoitamisessa, ja hänellä on ollut tarve muun muassa passin saamiselle. Tällaisessa tilanteessa käsittelyn viipymistä voidaan mielestäni pitää erityisen moitittavana, jos lapsen oikeudet eivät tule turvatuiksi hänen muun kansalaisuutensa perusteella. Tässä yksittäistapauksessa kiirehtimisperuste on Digi- ja väestötietoviraston selvityksen mukaan tullut viraston tietoon vasta tämän kanteluasian myötä. Kiirehtimisperuste on otettu asian käsittelyssä huomioon.

Ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisessä väestötietojärjestelmään on jo sellaisenaan – ilman kiirehtimisperusteitakin – kysymys asiasta, jossa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen on lapsen edun ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta keskeistä. Tähän nähden pidän yli 18 viikon käsittelyaikaa asiassa aivan liian pitkänä ja viivästystä asian käsittelyssä siten olennaisena. Selvityksessä myös Digi- ja väestötietovirasto on katsonut, että käsittelyaika on ollut pidempi, kuin mitä hallintolain vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä edellyttäisi.

Selvityksen perusteella syynä pitkään käsittelyaikaan on ollut kansainvälisten rekisteröintien käsittelyn ruuhkaantuminen ja resurssipula. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, ettei resurssien vähäisyydellä voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia. Resurssipula ei siten ole hyväksyttävä syy käsittelyn viivästymiselle.

Edellä esitetyn perusteella katson, ettei kantelussa tarkoitettua asiaa ole Digi- ja väestötietovirastossa käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on saapunut lukuisia kanteluita, joissa on ollut kysymys Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajoista viraston eri tehtäväluokkiin kuuluvissa asioissa. Kantelut ovat koskeneet muun muassa ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröintejä (etenkin ulkomailla solmitun avioliiton rekisteröiminen ja ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen).

Olen ottanut Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani yleisemmin tutkittavaksi (EOAK/5001/2022). Tuossa asiassa valtiovarainministeriö, jonka hallinnonalalle Digi- ja väestötietoviraston toiminnan asianmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu, on antanut ministeriöltä pyytämäni selvityksen ja lausunnon sekä Digi- ja väestötietovirasto oman selvityksensä. Asian käsittely on kesken. Asiassa annettavassa ratkaisussa tulen yleisemmällä tasolla arvioimaan Digi- ja väestötietoviraston käsittelyaikoja muun muassa nyt käsiteltävänä olevassa kantelussa tarkoitettussa asiaryhmässä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni moittivan käsityksen Digi- ja väestötietoviraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.