



10.10.2022

EOAK/5851/2022

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Lausuntopyyntönnö 30.9.2022

ASIA: HE 189/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiestä kuultavaksi asiantuntijana ja antamaan kirjallisen asiantuntijalausuntensa asiakohdassa tarkoitetusta hallituksen esityksestä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaoissa muun muassa terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluvat minulle.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta. Lailla kumottaisiin laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta, jäljempänä translaki. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä lakeja. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2023.

Esityksen tavoitteena on turvata sukupuolensa vahvistavan henkilön oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän suojaan erottamalla sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista. Digi- ja väestötie-

tovirastolle tehtävä hakemus sukupuolen vahvistamisesta perustuisi hakijan omaan selvitykseen hänen sukupuolestaan.

Kiirehdin 24.10.2018 antamassani päätöksessä asiassa EOAK/2842/2017 translain uudistamista siten, että siitä poistetaan lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä. Samalla esitin, että translain nimi tulisi muuttaa laiksi sukupuolen vahvistamisesta. Lisäksi katsoin, että translaissa säädettyä täysi-ikäisyyden edellytystä tulisi arvioida säädösvalmistelussa ja harvita poistettavaksi sukupuolen oikeudellisessa vahvistamisessa.

Totean että ehdotettu laki parantaa merkittäväällä tavalla sukupuolensa vahvistavien täysi-ikäisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Lain saattaminen voimaan ehdotetussa aikataulussa on ensiarvoisen tärkeää.

2 Säännöskohtaista tarkastelua

Laki sukupuolen vahvistamisesta

Sukupuolen vahvistamisen edellytykset (1 §)

Säännöksessä asetetaan sukupuolen vahvistamisen edellytykseksi, että hakija on täysi-ikäinen. Pidän täysi-ikäisyysvaatimusta ongelmallisena erityisesti, kun otetaan huomioon YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräykset.

Yleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdassa turvataan lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Mainitun oikeuden sisältö on yhteneväinen Maailman terveysjärjestö WHO:n käyttämän terveyden käsitteen kanssa. Sen mukaan terveys on täydellisen fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 2 artiklassa taataan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille lapsille yhdenvertaisesti. Artiklaan sisältyvä syrjintäkielto ei YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin nro 14 (2013) mukaan ole passiivinen velvollisuus, vaan se edellyttää valtiolta myös ennakoivia toimenpiteitä sen takamiseksi, että kaikilla lapsilla on todellisuudessa yhtäläiset mahdollisuudet nauttia yleissopimuksen mukaisista oikeuksistaan. Tämä voi edellyttää aktiivisia toimenpiteitä sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joissa esiintyy todellista eriarvoisuutta. (CRC/C/GC/14, kohta 41)

Komitea mainitsee yleiskommentissaan nro 4 (2003), että syrjinnän kohteena olevat nuoret ovat alttiimpia pahoinpitelylle, muun tyyppiselle väkivallalle ja hyväksikäytölle, ja heidän terveyteensä ja kehitykseensä kohdistuu suurempia riskejä. Yleiskommentissaan nro 20 (2016) komitea toteaa, että esimerkiksi trans- ja intersukupuoliset nuoret kohtaavat yleisesti hyväksikäyttöä ja väkivaltaa, leimaamista, syrjintää ja kiusaamista, minkä vuoksi he ovat oikeutettuja saamaan erityistä huomiota ja suojelua yhteiskunnalta. (CRC/GC/2003/4, kohta 6, ja CRC/C/GC/20, kohta 33)

Yleissopimuksessa turvattu lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa, että lapsen omalle näkemykselle tulee antaa keskeinen asema. Myös sukupuoli-identiteetti on lähtökohtaisesti lapsen itsensä määriteltävissä hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan nro 20 korostanut valtioiden velvollisuutta kunnioittaa nuorten sukupuoli-identiteettiä ja itsemääräämisoikeutta (CRC/C/GC/20, kohta 34).

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Niels Muižnieksin mukaan oikeudellisen sukupuolen vahvistamisen mahdollisuuden sulkeminen alaikäisten henkilöiden ulottuvilta on pidettävä yhtenä sukupuolivähemmistöihin kuuluvien lasten itsemääräämisoikeuden toteutumisen esteistä.

Korostan että yleissopimus edellyttää lapsen tilanteen yksilöllistä arviointia (ks. esim. CRC/C/GC/14, kohta 24), minkä vuoksi kiinteään ikärajan asettaminen ehdotetussa laissa esitetyllä tavalla on jo lähtökohtaisesti yleissopimuksen vastaista.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan ikään perustuvat erottelut tulee voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Vaikka esityksessä on laajahkot perustelut, siitä puuttuu perustelut sille, miten 18 vuoden ikäraja on perusteltavissa valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla, kuten perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö edellyttää. Pidän esitystä valtiosääntöisesti ongelmallisena, koska perustuslain 6 §:n 2 momentti siis kieltää ikään perustuvat erottelut, ellei niille ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteluja.

Hakemus ja sen käsittely (2 §)

Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voisi vahvistaa hakijan sukupuolen, kun hakija on vahvistanut hakemuksensa.

Totesin sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta 25.3.2022 antamassani lausunnossa EOAK/1267/2022, että käytetty sanamuoto (”voi vahvistaa”) viittaa siihen, että virastolla on harkintavaltaa asiassa. Säännösluonnoksen perustelujen mukaan viraston tehtävänä olisi lähinnä varmistua siitä, ettei hakemusta ole tehty ilmeisen perusteettomasti. Pidän lausunnossani ongelmallisena, että säännöksen muotoilu ja perustelut jättivät Digi- ja väestötietovirastolle huomattavan paljon harkintavaltaa asiassa, jolla on erittäin suuri merkitys hakijan perusoikeuksien kannalta.

Huomioni kiinnittyi siihen, että säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty hallituksen esityksessä siten, että Digi- ja väestötietoviraston harkinnan todetaan rajoittuvan oikeusharkintaan. Virasto ei perustelu-

jen mukaan käyttäisi hakemusta käsitellessään tarkoituksenmukaisuusharkintaa eikä sen tehtävänä olisi esimerkiksi arvioida hakijan sukupuolen kokemusta tai sen pysyvyyttä. Pidän Digi- ja väestötietoviraston harkintavaltaa tarkentavaa perustelutekstiä hyvänä ja tarpeellisenä.

Tarkastelin sosiaali- ja terveysministeriölle antamassani lausunnossa lähemmin pykälän 2 momentissa säädettyä harkinta-aikaa. Vaikka harkinta-aikaa on pidettävä ongelmallisena perustuslaissa turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja yksityiselämän suojan näkökulmasta, totesin lausunnossani, että lyhimmillään 30 päivän harkinta-ajan ei voida katsoa rajoittavan hakijan henkilökohtaista vapautta ja yksityiselämän suojaa siinä määrin, ettei rajoitusta voitaisi pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Korostan kuitenkin, että Digi- ja väestötietovirastolle on turvattava riittävät voimavarat, jotta jokaiselle perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus asiansa viivytyksettömään käsittelyyn viranomaisessa voi toteutua. Näkemykseni mukaan harkinta-ajan tarkoituksenmukaisuutta ja hakemusten käsittelyaikaa on aiheellista seurata tarkoin, ja käsittelyn viivytyksettömyys tulee tarvittaessa varmistaa säädöspäätöksellä.

Sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutukset (3 §)

Pykälän 1 momentin mukaan lain mukaan vahvistettua sukupuolta on pidettävä henkilön sukupuolena sovellettaessa muuta lainsäädäntöä, jollei toisin säädetä.

Pidän tätä myös voimassa olevassa laissa ilmaistua pääsääntöä hyvänä ja selkeänä.

Pääsäännöstä tehtävistä poikkeuksista säädetään pykälän 2–4 momentissa selkeämmin ja tarkkarajaisemmin kuin aiemmassa lakiluonnoksessa.

Pykälän 2 momentin tarkoitus jää mielestäni kuitenkin epäselväksi. Lainkohdan mukaan säännöksiä, jotka koskevat raskaana olevaa, imettävää tai synnyttäneitä naista, sovelletaan raskaana olevaan, imettävään tai synnyttäneeseen henkilöön sukupuolen vahvistamisesta riippumatta. Säännöksen perustelujen mukaan säännöksen tavoitteena on varmistaa, ettei kyseessä olevan lainsäädännön soveltaminen vahvistetun sukupuolen mukaisesti johtaisi siihen, että henkilö ei saa sukupuolen mukaan määrittyvää, lääketieteellisesti perusteltua tai tarpeellista palvelua taikka erityistä suojelua.

Vaikka mainittu tavoite on lähtökohtaisesti kannatettava, perusteluihin olisi ollut aiheellista lisätä havainnollistavia esimerkkejä tilanteista, joissa säännös voisi tulla sovellettavaksi. Perusteluissa nyt mainitut potilaslain säännökset nähdäkseni ainoastaan tukevat päätelmää 2 momentin säännöksen tarpeettomuudesta.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että lakiluonnoksen 3 ja 4 §:ssä käytetty, lakikieleen sopimaton ja muutoinkin epäasiallisena pidettävä ilmaisu ”lisääntymisbiologinen sukupuoli” on poistettu. Hallituksen esityksessä on muutoinkin asianmukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että käytetty terminologia perustuu sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten itsemäärittelyyn. Totean että lainsäädännössä käytetyllä terminologialla on ihmisarvon loukkaamattomuuden vaatimuksen kautta välitön merkitysyhteys valtiosäännön arvoperustaan.

Sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutukset vanhemmuuteen (4 §)

Ehdotettu pykälä täyttää mielestäni nyt ehdotetussa muodossa täsmällisyyden ja selkeyden vaatimukset, eikä minulla ole siihen huomautettavaa.

Vanhemmuusnimikkeen muuttaminen (5 §)

Ehdotettu pykälä muodostaa poikkeuksen 3 §:n 1 momentissa säädetystä pääsäännöstä, jonka mukaan vahvistettua sukupuolta on pidettävä henkilön sukupuolena sovellettaessa muuta lainsäädäntöä.

Katson että poikkeussäännös on perusteltu kahdesta syystä. Säännös on omiaan vahvistamaan yksityis- ja perhe-elämän suojaa siten, että vanhemmuuden määrittely voi tapahtua sukupuolensa vahvistavan henkilön ja hänen lastensa intresseistä ja tarpeista käsin. Lisäksi säännöksellä voidaan varmistaa, ettei väestötietojärjestelmään talletetun perhesuhdetiedon ja tosiasiallisten perhesuhteiden välillä vallitse ristiriitaa. Asialla on merkitystä asioitaessa sellaisten viranomaisien kanssa, joilla on oikeus saada väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja, joista käy ilmi sukupuolensa vahvistaneen henkilön ja hänen lastensa perheoikeudellinen asema.

Laki raskauden keskeyttämisestä

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a §. Sen mukaan mitä mainitussa laissa säädetään naisesta, sovelletaan raskaana olevaan henkilöön sukupuolen vahvistamisesta riippumatta.

Kiinnitän huomiota siihen, että tämä sääntelytekniinen ratkaisu poikkeaa eräiden muiden nyt ehdotettujen liitelakien kohdalla omaksutusta ratkaisusta. Muun muassa äitiysavustuslain, tutkimuslain, lapsenhuoltolain ja rikoslain säännöksissä ovat sukupuolispesifit ilmaisut ”nainen” ja ”äiti” on ehdotettu muutettaviksi sukupuolineutraaleiksi ilmaisuiksi kussakin pykälässä erikseen. Raskauden keskeyttämisestä annetun lain kohdalla tehtyä poikkeusta ei nähdäkseni ole perusteltu lainkaan. Katson että lainsäädännön johdonmukaisuus ja selkeys edellyttäisivät, että liitelakeja muutetaan yhdenmukaisella tavalla.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan ennen raskauden keskeyttämistä koskevan päätöksen tekoa on, jos siihen katsotaan olevan syytä, varattava odotettavan lapsen isälle tilaisuus esittää käsityksensä asias-

sa. Nähdäkseni sanan ”isä” käyttämiselle tässä lainkohdassa ei ole olemassa sellaista sukupuolitettuihin lisääntymismekanismeihin ja biologiseen polveutumiseen liittyvää perustetta, jota selostetaan ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin perusteluissa. Vastaava intressi raskauteen on naisella, joka on antanut suostumuksensa kumppaninsa hedelmöityshoitoon. Sana ”isä” tulisi mainitussa lainkohdassa korvata sukupuolineutraalilla käsitteellä.

Säännöksen perustelujen mukaan uuden 14 a §:n tarkoituksena on selkeyttää lain soveltamisalaa. Käsitteideni mukaan kysymys on enintään lain henkilöllisen soveltamisalan selkeyttämisestä.

Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki

Vankeuslain 5 luvun 9 §:ään ja tutkintavankeuslain 3 luvun 9 §:ään ehdotetaan tehtäväksi muutos, jolla vangin tai tutkintavangin vankilan osastolle sijoittamista koskeva päätöksenteko osoitetaan tavanomaisesta korkeammalle virkamiestasolle silloin, kun kysymys on sukupuolensa vahvistaneen vangin tai tutkintavangin sijoittamisesta ja siirtämisestä.

Pidän ehdotettuja muutoksia aiheellisina eräistä hallituksen esityksen liitelaista 13.6.2022 antamassani lausunnossa EOAK/3644/2022 esittämistäni syistä. Tarve turvallisuuskäytökohtien huomioon ottamiseen ei rajoitu ainoastaan osastolle sijoittamiseen, vaan se voi edellyttää myös vangin tai tutkintavangin siirtämistä toiselle osastolle tai toiseen vankilaan. Lisäksi totesin lausunnossani, että vankilassa tehtävää osastolle sijoittamista koskevaa päätöstä edeltää aina ratkaisu siitä, mihin vankilaan vanki tai tutkintavanki sijoitetaan.

Korostin 13.6.2022 antamassani lausunnossa, että poikettaessa vahvistetusta sukupuolesta puututaan perustuslaissa säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen sisältyvän tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden ydinalueelle.

Katson että tällaisen puuttumisen ei tulisi olla mahdollista kuin erittäin painavilla, konkreettisilla ja yksittäistapauksellisilla perusteilla. Puuttumisen tulee myös olla viimesijainen keino turvallisuuden takaamiseksi vankilassa, elleivät muut osastosijoittelun ja valvonnan keinot ole riittävän tehokkaita.

3 Muut huomiot

Transasetus

Kun voimassa oleva translaki kumotaan ehdotetulla lailla, kumoutuu voimassa olevan lain nojalla annettu asetus. Transasetuksessa säädetään tarvittavista lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidosta.

Kumoutuvan asetuksen tilalle ei ehdoteta säädettäväksi uutta asetusta, vaan sukupuolidysforian lääketieteellinen hoito järjestyisi hallituksen esityksen mukaan lääketieteellistä hoitoa yleisesti sääntelevän

lainsäädännön ja muun muassa terveydenhuollon palveluvalikoiman neuvoston antamien suositusten mukaisesti.

Olen laillisuusvalvonnassani havainnut, että transasetuksessa tarkoitettuihin tutkimuksiin ja hoitoihin varatut voimavarat ovat jo nykyisellään riittämättömät. Ilmaisin sosiaali- ja terveysministeriölle 25.3.2022 antamassani lausunnossa huoleni sukupuolidysforian lääketieteellisen tutkimuksen ja hoidon järjestymisestä vastaisuudessa, jos näitä tutkimuksia ja hoitoa ei turvata säädösperusteisesti. Totean lisäksi, että maamme kaksi sukupuolidysforian hoitoon erikoistunutta yksikköä sijaitsevat eteläisessä Suomessa. Korostin aiemmassa lausunnossani ja korostan edelleen alueellisen yhdenvertaisuuden sekä moniammatillisen osaamisen merkitystä sukupuolidysforian lääketieteellisissä tutkimuksissa ja hoidossa.

Soveltamisopas

Totean yleisenä havaintonani, että ehdotukseen laiksi sukupuolen vahvistamisesta sisältyy osin vaikeaselkoista sääntelyä. Pidän sen vuoksi tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii siitä, että uuden lain toimeenpanon tueksi laaditaan viipymättä opas.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Riitta Burrell

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.