

Lakimies Sonja Jantunen STM

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

### Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta. Lailla kumottaisiin laki transeksuaalin sukupuolen vahvistamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sterilisointilakia, äitiysavustuslakia, kansaneläkelakia, lääketieteellisestä tutkimuksesta annettua lakia, raskauden keskeyttämisestä annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, kotikuntalakia, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia, vanhemmuuslakia, rikoslakia, vankeuslakia sekä tutkintavankeuslakia. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan.

Esitys liittyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, syrjimättömyyteen sekä itsemääräämisoikeuteen.

Tavoitteena on vahvistaa henkilön itsemääräämisoikeutta erottamalla sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista. Hakemus sukupuolen vahvistamisesta perustuisi henkilön omaan selvitykseen hänen sukupuolen kokemuksestaan. Henkilön henkilökohtaista koskemattomuutta ja oikeutta yksityiselämään vahvistettaisiin poistamalla voimassa oleva vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä edellytyksenä sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle.

Henkilö voitaisiin vahvistaa kuuluvaksi toiseen sukupuoleen kuin mihin hänet on väestötietojärjestelmään merkitty, jos hän esittää selvityksen siitä, että hän pysyvästi kokee kuuluvansa vahvistettavaan sukupuoleen, on täysi-ikäinen ja on Suomen kansalainen tai hänellä on asuinpaikka Suomessa. Selvityksessä olisi kyse henkilön omasta selvityksestä hänen sukupuolen kokemuksestaan.

Sukupuolen vahvistamista koskevan hakemusmenettelyn tarkoituksena on varmistua siitä, että sukupuolen vahvistamista haetaan tietoon perustuen ja harkiten.

Ehdotetun lain mukaisesti vahvistettua sukupuolta olisi pidettävä henkilön sukupuolena sovellettaessa muuta lainsäädäntöä. Laissa olisi erikseen säännökset eräiden sukupuoleen sidottujen säännösten soveltamisesta sukupuolensa vahvistaneeseen henkilöön.

Laissa olisi erikseen säännökset vanhemmuuden toteamista ja vahvistamista koskevien säännösten soveltamisesta sukupuolensa vahvistaneeseen henkilöön. Esityksen mukaan henkilön vanhemmuusnimike voitaisiin muuttaa väestötietojärjestelmään vastaamaan vahvistetun sukupuolen mukaista nimeä. Lisäksi esitetään muuhun lainsäädäntöön muutoksia, joiden tarkoitus on turvata lapsen oikeudellinen asema vanhemman vanhemmuusnimikkeen muutoksesta huolimatta.

Rikoslain eräitä sukupuoleen sidottuja säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi niin, että niitä voidaan soveltaa henkilöön tämän oikeudellisesta sukupuolesta riippumatta, jos rikoksen tunnusmerkit muuten täyttyvät. Vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia muutettaisiin niin, että sukupuolen mukaan sijoittamisesta voitaisiin poiketa sellaisen vangin tai tutkintavangin osalta, jonka sukupuoli on vahvistettu, jos se on välttämätöntä hänen itsensä tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

### Esityksen arviointia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslain kannalta

#### *Yleistä*

Esitys liittyy keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, syrjimättömyyteen sekä itsemääräämisoikeuteen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (HE 309/1993 vp, s. 43-44 ja PeVL 31/2014 vp s. 3/I). Myös Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa syrjinnältä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut asiassa A.M. ja muut v. Russia, nro. 47220/19, 22.11.2021, koskevassa ratkaisussaan, että 14 artiklassa säädetty syrjintäkielto koskee myös sukupuoli-identiteetin perusteella tapahtuvaa syrjintää.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee tuomita naisten syrjinnän kaikki muodot ja ryhtyä kaikkiin asianmukaisin keinoin viipymättä poistamaan naisiin kohdistuvaa syrjintää. Sopimuksen toimeenpanoa valvova asiantuntijakomitea on korostanut 2 artiklaa koskevassa yleiskommentissaan (CEDAW/C/GC/28) intersektionaalisuutta ja todennut sukupuoleen perustuvan syrjinnän olevan erottamattomasti kytkeytynyt muun muassa sukupuoli-identiteettiin. Yleissopimuksen 5 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin muuttaakseen miesten ja naisten sosiaalisia ja sivistyksellisiä käyttäytymiskaavoja poistaakseen ennakkoluulot ja tapaan tai muuhun perustuvat käytännöt, joiden lähtökohtana on käsitys jommankumman sukupuolen alemmuudesta tai ylemmyydestä tai kaavamainen miesten ja naisten roolijako. Asiantuntijakomitea on suositellut vuonna 2014, että Suomi muuttaa pikaisesti translakia varmistaakseen, että transsukupuolisten henkilöiden sukupuoli vahvistetaan vaatimatta heitä mukautumaan stereotyyppisiin käsityksiin maskuliinisesta tai feminiinisestä ulkonäöstä tai käyttäytymisestä.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei kuitenkaan voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I, PeVL 58/2001 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp s. 2).

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännöksen 1 momentissa säädetty henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp, s. 46). Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen antaa suojaa esimerkiksi henkilöön käypiä tarkastuksia ja pakolla toteutettavia lääketieteellisiä tai vastaavia toimenpiteitä vastaan (HE 309/1993 vp, s. 47). Euroopan neuvoston biolääketiedesopimuksessa korostetaan yksilön itsemääräämisoikeutta. Sopimuksen 5 artiklan yleissäännöstä ilmenee tietoon perustuvan suostumuksen periaate kaikkien lääketieteellisten toimenpiteiden edellytyksenä. Terveysten kohdistuva toimenpide voidaan artiklan mukaan suorittaa vain, jos asianomainen henkilö on antanut suostumuksensa vapaasta tahdostaan ja tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä (PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 23/2020 vp s. 4).

Perustuslain 7 §:n säännöksellä on läheinen yhteys myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Sen lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä

itsestään ja ruumiistaan. (HE 309/1993 vp, s. 52-53.) Perusoikeuksia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilökohtaisen koskemattomuuden asema perusoikeutena asettaa siihen puuttumiselle korkean kynnyksen (HE 309/1993 vp, s. 47). Rajoitusten on oltava hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkasteltuna rajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä, jos se on välttämätön painavamman intressin turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojataan oikeutta yksityiselämään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan artikla 8, jonka tulkinnan taustalla on henkilökohtaisen autonomian tärkeä periaate, suojelee myös yksilön henkilökohtaista piiriä, mukaan lukien oikeutta päättää identiteetistään. Sukupuolen oikeudellisen tunnustamisen kieltäminen rikkoo henkilön oikeutta yksityiselämän suojaan. (Christine Goodwin v. The United Kingdom, nro. 28957/95, 11.7.2002, kohta 90.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut asiaa Y. v. Turkey, nro. 14793/08, 10.6.2015, koskevassa ratkaisussaan, ettei sterilisaatiovaatimusta voida asettaa sukupuolen korjausoperaation ennakkoehdoksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut sterilisaatiovaatimusta uudestaan vuonna 2017 Ranskaa koskevassa asiassa A.P., Garçon ja Nicot v. France, nro. 79885/12, 6.7.2017. Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että sterilisaatioon johtavan toimenpiteen – tai toimenpiteen joka suurella todennäköisyydellä johtaisi lisääntymiskyvyttömyyteen – asettaminen sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen ennakkoehdoksi asettaa muutosta hakevan henkilön tilanteeseen, jossa henkilön valinta nauttia oikeudesta yksityiselämän suojaan tarkoittaa käytännössä samalla luopumista oikeudesta fyysiseen koskemattomuuteen. Tämä rikkoo sopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.

#### *Arviointia*

Sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytykseksi voimassa olevassa translaissa asetettu lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus ei täytä perusoikeuden rajoittamiselle asetettavia edellytyksiä. Lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen ei voida katsoa olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Ei myöskään ole osoitettavissa sellaista painavampaa intressiä, jonka suojaaminen edellyttäisi lisääntymiskyvyttömyyttä koskevan säännöksen pysyttämistä voimassa. Se asettaa sukupuolen oikeudellista vahvistamista hakevan henkilön tilanteeseen, jossa hänen valintansa nauttia oikeudesta yksityiselämän suojaan tarkoittaa käytännössä samalla luopumista oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen ei siten voida katsoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun valossa olevan sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Se ei myöskään mahdollista henkilön suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista Euroopan neuvoston biolääketiedesopimuksen tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti. Esitys saattaa sukupuolen vahvistamista koskevan sääntelyn tältä osin perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan neuvoston biolääketiedesopimuksen mukaiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sukupuolen vahvistamisen sääntelyn kuuluvan muilta osin laajan kansallisen harkintamarginaalin piiriin. Esimerkiksi ratkaisussaan A.P., Garçon ja Nicot v. Ranska vuonna 2017 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi myös sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle asetettua vaatimusta transsukupuolisuusdiagnoosista sekä sen toteamiseksi määrätystä lääketieteellisestä tutkimuksesta. Tältä osin tuomioistuin katsoi, ettei Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa ollut asiasta konsensusta, eikä myöskään eurooppalaisten ja kansainvälisten järjestöjen näkemys asiasta ollut yhtä selkeä kuin lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen osalta. Tuomioistuin katsoi valtioilla olevan siten laaja harkintavalta asettaa vastaava vaatimus eikä käytäntö siltä osin rikkonut tuomioistuimen mukaan sopimuksen 8 artiklaa. Voimassa olevassa laissa olevaa vaatimusta lääketieteellisestä selvityksestä, pois lukien vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä, ei siten voida pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun valossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena.

Itsemääräämisoikeuden periaatteen merkitys on sittemmin voimistunut sukupuoli-identiteettiä ja sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevissa kansainvälisten ja kansallisten ihmis- ja perusoikeustoimijoiden suosituksissa sekä muiden maiden käytännöissä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa ratkaisussaan viittaamassa kansainvälisessä tautiluokituksessa transsukupuolisuutta lähestytään tänä päivänä mielenterveyshäiriön sijaan sukupuolen yhteensopimattomuutena, joka sijaitsee seksuaaliterveyttä koskevassa luvussa. Esityksen voidaan siten katsoa vastaavan kansainvälistä kehitystä ja vievän sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevaa sääntelyä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden ja niitä koskevan tulkintakäytännön edellyttämään henkilön itsemääräämisoikeutta kunnioittavaan suuntaan. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esitys sisältää ehdotuksia, jotka koskettavat perus- ja ihmisoikeuksina turvattuja oikeuksia henkilökohtaiseen

koskemattomuuteen, syrjimättömyyteen, yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä itsemääräämiseen. Esityksen katsotaan edistävän näiden oikeuksien toteutumista perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla.

Hakijan itsemääräämisoikeutta vahvistaa myös osaltaan se, ettei esityksen mukaan sukupuolen vahvistaminen johtaisi rekisteröidyn parisuhteen muuttamiseen avioliitoksi, jonka on voimassa olevassa laissa katsottu edellyttävän rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen suostumusta. Näin sukupuolen vahvistaminen ei ole ehdollinen minkään toisen osapuolen toimelle.

Ehdotuksella parannetaan sukupuoltaan vahvistavien yhdenvertaisuuden toteutumista ja vähennetään syrjintään altistavia tilanteita. Henkilöllä on ehdotuksen mukaisesti mahdollisuus saada aiempaa helpommin ja nopeammin oikeudellinen tunnustus sukupuoli-identiteetilleen jolloin ne tilanteet, joissa henkilön henkilötunnus ei vastaa hänen sukupuoli-identiteettiään tai ulkoista olemustaan, vähenevät. Tämä ehkäisee sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää sekä häirintää. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan myös osaltaan purkaa ahtaita sukupuolikäsityksiä, edistää sukupuolen tasa-arvoa ja edistää välillisesti laajemminkin sukupuolivähemmistöjen asemaa. Esityksen katsotaan lisäksi vahvistavan yksityiselämän suojan toteutumista, kun henkilö tulee kohdatuksi nopeammin ja helpommin sukupuoli-identiteettinsä mukaisesti. Henkilö voisi esityksen mukaan myös halutessaan muuttaa hänen vanhemmuusnimikettä vastaamaan hänen oikeudellista sukupuoltaan, jolloin hänen transtaustansa ei ilmenisi myöskään hänen hoitaessaan hänen lastensa asioita.

Myös henkilöä koskevien tietojen suoja kuuluu perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan piiriin. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojasta on säädetty EU:n yleisessä tietosuojalaissa. Henkilötietojen suojasta on lisäksi säädetty erityislainsäädännössä. Esityksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston on tehtävä merkintä ehdotetun lain mukaisesti vahvistetusta sukupuolesta väestötietojärjestelmään. Digi- ja väestötietovirasto tekee merkinnän sille VTJ-laissa säädettyjen, väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjän ominaisuudessa kuuluvien tehtävien mukaisesti. Väestötietojärjestelmään liittyvää tiedonkeräystä ja henkilötietojen suojaa säätelee erityislakina VTJ-laki. VTJ-lakia ehdotetaan täydennettävän aiempaa vanhemmuusnimikettä koskevan tiedon luovuttamisen rajoittamisen osalta. VTJ-lain tarkoituksena on mahdollistaa muun muassa väestötietojärjestelmän tietojen käyttö yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon tukena. Lain tarkoituksena on myös edistää yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta sekä hyvän tietojenkäsittely- ja tiedonhallintatavan kehittämistä ja noudattamista. Esityksellä ei muuteta tätä sääntelyä, eikä esitykseen sisälly muutakaan sääntelyä, jolla puututtaisiin perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Esityksen mukaan edellytyksenä sukupuolen vahvistamiselle olisivat voimassa olevan lain tavoin muun muassa henkilön täysi-ikäisyys sekä asuinpaikka Suomessa tai vaihtoehtoisesti Suomen kansalaisuus. Mainitut edellytykset tarkoittavat sitä, että alle 18-vuotiaat sekä sellaiset henkilöt, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta eikä asuinpaikkaa Suomessa, eivät voisi saada oikeudellista sukupuoltaan vahvistetuksi lakiehdotuksen tarkoittamalla tavalla. Nämä henkilöt olisivat sukupuolen vahvistamisen osalta erilaisessa asemassa kuin muut. Edellytyksiä on siten tarpeen arvioida perustuslain näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 31/2013 vp, s. 3). Hyväksyttävän perusteen on edellytettävä olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esimerkiksi PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Ehdotettu laki sukupuolen vahvistamisesta koskisi voimassa olevan lain tavoin sukupuolen vahvistamista väestötietojärjestelmään. Siten jo lähtökohtaisesti vain sellainen henkilö, jonka tiedot on merkitty väestötietojärjestelmään, voitaisiin hakemuksestaan vahvistaa toiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Suomen kansalaisten lisäksi väestötietojärjestelmään talletetaan tiedot ulkomaan kansalaisista, jos VTJ-laissa säädetty rekisteröinnin edellytykset täyttyvät. Väestötietojärjestelmään voidaan VTJ-lain mukaan tallettaa tietoja muun muassa kotikuntalain mukaisen kotikunnan tai oleskeluoikeuden perusteella. VTJ-laissa on myös säädetty tilanteista, joissa tietoja henkilöstä talletetaan myös tilapäisen oleskelun tai muun syyn perusteella.

Sen lisäksi, että ehdotetun lain soveltaminen jo lähtökohtaisesti edellyttää, että henkilöstä on talletettu tiedot väestötietojärjestelmään, on sukupuolen vahvistamista hakevalta katsottu tarkoituksenmukaiseksi edellyttää

selkeää liittymää Suomeen. Tämä liittyy Digi- ja väestötietoviraston toimivaltaan vahvistaa henkilön sukupuoli. Sukupuolen vahvistaminen Digi- ja väestötietoviraston toimesta on katsottu perustelluksi mahdollistaa jatkossakin niille, joiden keskeinen elinympäristö on Suomessa. Tämä on myös se elinympäristö, jossa sukupuolimerkinnän oikeellisuudella voidaan olettaa olevan henkilölle merkitystä. Toisaalta vahvistamisen on katsottu olevan tarpeen mahdollistaa Suomen kansalaisille asuinpaikastaan riippumatta, sillä Suomi myöntää kansalaisilleen virallisina henkilöllisyystodistuksena ja matkustusasiakirjana toimivan passin, johon merkitään henkilön sukupuoli.

Sukupuoli-identiteettiä on pidettävä osana yksilön henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, itsemääräämisoikeutta ja yksityiselämän suojaa. Lähtökohtaisesti kaikki perusoikeusvelvoitteet suojaavat myös lapsia, pois lukien esimerkiksi eräät poliittiset oikeudet. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45).

Ikärajoja koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa valiokunnan linja voidaan tiivistää siten, että ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan se ottaa huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (PeVL 44/2010 vp s. 5-6). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Myös kaikki ihmisoikeudet suojaavat lähtökohtaisesti myös lapsia. Lisäksi lapsen oikeuksia suojataan nimenomaisin ihmisoikeusvelvoittein. Näistä ihmisoikeusinstrumenteista merkittävin on YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka täydentää lasten ja nuorten ihmisoikeussuojaa heille erityisen merkityksellisillä määräyksillä ja yleisperiaatteilla. Lapsen oikeuksien komitea on sopimusta koskevassa tulkintakäytännössään kuvannut sukupuolta sopimuksen 8 artiklan mukaiseen henkilöllisyyteen (identity) sisältyvänä piirteenä sekä korostanut kaikkien nuorten oikeutta sananvapauteen sekä ruumiillisen ja psykologisen koskemattomuuden, sukupuoli-identiteetin ja kehittyvän itsenäisyyden kunnioittamiseen (ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti n:o 14 (CRC/C/GC/14), kohta 55 ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti n:o 20 (CRC/C/GC/20), kohta 34). Lapsen oikeuksien komitea ei kuitenkaan tulkintakäytännössään ole käsitellyt lapsen oikeutta sukupuolensa vahvistamiseen. Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole ratkaisukäytännössään arvioinut sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen käytäntöjä alaikäisten näkökulmasta.

Ehdoton ikäraja vaikuttaa olennaisesti lapsen oikeuksiin. Tutkimusnäyttö osoittaa, että sukupuoliristiriidan kokemus voi alkaa hyvinkin aikaisin ja vaikka sukupuoliristiriita ei jatkuisi aikuisuuteen, sen kanssa eläminen voi merkittävästi heikentää yksilön hyvinvointia ja altistaa syrjiville käytännöille. Sosiaalinen transitio ja sitä tukeva sukupuolen vahvistaminen parantavat hyvinvointia ja vähentävät syrjintää. Sen sijaan sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen merkityksestä lasten ja nuorten hyvinvoinnille, irrotettuna sosiaalisesta transitioista ja ympäristön tuesta taikka sukupuoliristiriidan lääketieteellisistä hoidoista ei ole tutkittua tietoa. Sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen mahdollisuuden ulottaminen lapsille edellyttäisi lasten oikeuksien ja yleisperiaatteiden huolellista punnintaa ja sen selvittämistä, miten erilaiset sääntelymallit parhaiten toteuttaisivat lapsen oikeuksia ja tukisivat lapsen hyvinvointia.

On myös tutkimusnäytön perusteella mahdollista, että transitio takaisin aiempaan sukupuolirooliin saattaa muodostua raskaaksi lapselle. Se, tulisiko sukupuolen vahvistaminen olla mahdollista tietyin edellytyksin myös alaikäisille, on viime kädessä yhteiskunnallinen arvovalinta. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että tietyt erot henkilöiden kohtelussa, jotka liittyvät kiinteästi yhteiskunnan arvovalintoihin, valiokunnan pitkäaikaiseen tulkintakäytäntöönkin verrattuna mahtuvat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle (PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 59/2002 vp, s. 3/I).

Esityksen täysi-ikäisyyttä koskeva säännös esityksessä ei myöskään muuta nykyistä oikeustilaa, sillä alaikäisillä henkilöillä ei voimassaolevan lain mukaan ole mahdollisuutta vahvistaa oikeudellista sukupuoltaan. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon myös se, että nykyisin sukupuoliristiriitaa kokeva alaikäinen on täysi-ikäistyessään nykyisen lainsäädännön asettamien sukupuolen vahvistamisen edellytysten piirissä ja hänen on sukupuoli-identiteettinsä vahvistaakseen varauduttava näihin vaatimuksiin. Tältä osin oikeustila muuttuisi merkittävästi, ja myös alaikäiset olisivat tietoisia ehdotetun lain antamasta suojasta itsemääräämisoikeudelle sekä yksityiselämän suojalle.

Arvioitavaksi perustuslain kannalta tulee erikseen myös vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin esitettävät muutokset. Esitys toteuttaa niiltä osin perustuslain 7 §:n 3 momentin vaatimusta vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla. Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä myös muiden perusoikeussäännösten kannalta. Näitä ovat erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu henkilökohtainen vapaus, joka suojaa edellä kuvatusti fyysisen vapauden ohella myös tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta, sekä perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Esityksessä ehdotetaan, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetystä säännöstä koskien miesten ja naisten pitämistä eri asunto-osastoissa voitaisiin sellaisen vangin tai tutkintavangin osalta, jonka sukupuoli on vahvistettu toiseksi, poiketa hänen itsensä tai muun henkilön turvallisuuden takaamiseksi. Vanki tai tutkintavanki, jonka sukupuoli on vahvistettu toiseksi, voitaisiin ehdotettujen säännösten mukaan sijoittaa osastolle vastoin hänen vahvistettua sukupuoltaan.

Perusoikeusudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Hallituksen esityksen mukaan, jos tarve rajoittaa henkilökohtaisen vapauden ohella muita perusoikeuksia vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoitukset tulisi voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin oikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 24/1). Ehdotuksia tulee siten arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Näitä ovat lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoituksen hyväksyttävyys, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, rajoituksen oikeasuhtaisuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys sekä rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Ehdotetusta mahdollisuudesta poiketa sijoittamisesta sukupuolen mukaan ehdotetaan säädettäväksi lailla. Ehdotetuissa säännöksissä olisi myös säädetty niistä perusteista, joiden mukaan poikkeaminen pääsäännöstä olisi mahdollista. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä (PeVL 21/2006 vp, s. 3, PeVL 20/2005 vp, s. 4, PeVL 12/1998 vp, s. 3 ja 6, ja PeVL 8/1995 vp). Vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa on Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltuuksia ja niiden käytön yleisiä periaatteita, päätösvaltaa sekä vankien kohtelua koskevia säännöksiä, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut lain säätämisen yhteydessä (PeVL 20/2005 vp).

Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista. Perustuslain 7 §:n 1 momentti suojaa paitsi henkilökohtaista vapautta, myös oikeutta turvallisuuteen. Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotettavien muutosten tavoitteena on turvata vangin tai tutkintavangin itsensä taikka muun henkilön turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan hallituksen esityksestä HE 10/1998 vp laeiksi rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain, tutkintavankeudesta annetun lain, pakkokeinolain ja kansanterveyslain muuttamisesta kiinnittänyt huomiota julkisen vallan tehtävään turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, ja todennut, että vankien lisäksi on kysymys muistakin perusoikeuksien subjekteina - ennen muuta rangaistuslaitosten henkilökunnasta ja toisista vangeista sekä laitosten ulkopuolella olevista yksilöistä. Hallituksen esityksen tarkoittamissa asioissa on monin paikoin käsillä sellainen asetelma, jossa vangin jonkin perusoikeusrajoituksen vastapainona vaikuttavat muiden johonkin toiseen perusoikeuteen liittyvät oikeutetut edut (PeVL 12/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan myöhemmin hallituksen esityksessä HE 263/2004 vp vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotettua säännöstä miesten ja naisten pitämisestä erillään lisäksi pitänyt aiheellisenä harkita sääntelyn täydentämistä viranomaisiin kohdistuvalla velvoitteella suojata vankeja väkivallalta ja seksuaaliselta häirinnältä (PeVL 20/2005 vp s. 5). Ehdotetuilla säännöksillä voidaan katsoa olevan hyväksyttävä peruste, sillä niiden pyrkimyksenä on suojata niin ikään perusoikeutena suojatun turvallisuuden toteutumista. Rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimusta puolestaan toteuttaa ehdotettujen säännösten edellytys siitä, että pääsäännöstä voidaan poiketa vain, jos se on välttämätöntä vangin tai tutkintavangin itsensä tai muun henkilön turvallisuuden suojaamiseksi. Perusoikeuksien rajoittamisen osalta edellytetystä oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä on esityksessä huolehdittu esittämällä mahdollisuutta hakea muutosta sukupuolensa vahvistaneen vangin tai tutkintavangin sijoittamista koskevaan päätökseen.

Esitystä on arvioitava myös rikoslakiin, tutkimuslakiin sekä raskauden keskeyttämisestä annettuun lakiin ehdotettujen muutosten osalta. Niiden osalta arvioitavaksi tulee erityisesti perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus, jonka mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 22/2001 vp, s. 3/I). Rikoslain, tutkimuslain sekä raskauden keskeyttämisestä annetun lain eräitä säännöksiä on tarkoitettu täsmentää esityksellä

niin, että niiden sanamuodon perusteella selviää riittävän selvästi se, että säännöksiä on tarkoitus soveltaa henkilöön tämän oikeudellisesta sukupuolesta riippumatta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan ministeriön arvion mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.