

Janne Salminen

7.12.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 189/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lukuisia muita lakeja, kuten esimerkiksi sterilisointilakia, lääketieteellisestä tutkimuksesta annettua lakia, raskauden keskeyttämisestä annettua lakia, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia, vanhemmuuslakia sekä rikoslakia, vankeuslakia sekä tutkintavankeuslakia. Esityksen tavoitteena on vahvistaa itsemääräämisoikeutta erottamalla sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista. Hakemus sukupuolen vahvistamisesta perustuisi henkilön omaan selvitykseen hänen sukupuolen kokemuksestaan. Henkilökohtaista koskemattomuutta ja oikeutta yksityiselämään vahvistettaisiin poistamalla voimassa oleva vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä edellytyksenä sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle. Ihmiselle 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. Sukupuolen vahvistamista koskevan hakemusmenettelyn tarkoituksena on varmistua siitä, että sukupuolen vahvistamista haetaan tietoon perustuen ja harkiten. Lisäksi esityksen mukaan ihmisen vanhemmuusnimike voitaisiin muuttaa väestötietojärjestelmään vastaamaan vahvistetun sukupuolen mukaista nimikettä. Lisäksi esitetään muuhun lainsäädäntöön muutoksia, joiden tarkoitus on turvata lapsen oikeudellinen asema vanhemman vanhemmuusnimikkeen muutoksesta huolimatta.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Vanhemmuusnimikkeen muuttamista koskevaa säännöstä sovellettaisiin kuitenkin vasta 1.1.2024.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa esityksen johdosta lausunnon.

Arviointia

4. Hallituksen esityksessä on ehdotusta käsitelty suhteessa Suomen perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, yhdenvertaisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen.

5. Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 6.1 §:n ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Siihen liittyen perustuslain 6.2 §:n sisältämän syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 7 §:ä puolestaan koskee oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perustuslain 10.1 §:n mukaan taas jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään lainkohdan mukaan tarkemmin lailla.

6. Käsillä olevaan asiaan liittyvät myös monet Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla suojaa oikeutta yksityiselämään ja sen 14 artiklassa määrätään syrjintäkiellosta. Sopimuksella on merkitystä arvioitaessa sitä, miten sukupuolen vahvistaminen on säädelty. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa on tulkittu niin, että se suojaa ihmisen oikeutta päättää identiteetistään, sukupuoli-identiteetti mukaan lukien. Siten esimerkiksi sukupuolen oikeudellisen tunnustamisen kieltäminen puuttuu yksityiselämän suojaan (Christine Goodwin v. The United Kingdom, nro. 28957/95, 11.7.2002). EU:n perusoikeuskirjassa on lisäksi määräyksiä esimerkiksi yksityisyydensuojasta (7 artikla). Samoin Istanbulin sopimus eli Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta ulottuu myös sukupuolen vahvistamista koskevaan problematiikkaan. Käsillä olevan asialla on lisäksi liityntä muun muassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen.

7. Ehdotetun sukupuolen vahvistamista koskevan lain 1 §:n mukaan henkilö vahvistetaan 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.

8. Käsitykseni mukaan tämä sääntelyehdotus, jossa sukupuolen vahvistamista koskeva hakemus perustuu henkilön omaan selvitykseen sukupuolensa kokemuksesta, on yhdenmukainen mainitsemieni perustuslain säännösten ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä niiden tulkintakäytännön kanssa.

9. Keskeistä verrattuna asian nykyiseen sääntelyyn on se, että lakiin ei enää sisältyisi vaatimusta lisääntymiskyvyttömyydestä ja sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen erotettaisiin lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista eikä sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä ole asian lääketieteellisuonteinen selvitys.

10. Tältä kannalta on huomattava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa Y. v. Turkey, nro. 14793/08, 10.6.2015. Sen perusteella sterilisaatiovaatimus vaikuttaa olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asioissa A.P., Garçon ja Nicot v. France, nos. 79885/12, 52471/13 ja 52596/13, 6.7.2017, antamassa ratkaisussa on niin ikään pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätyn yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisen suojan vastaisena sitä, että sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytykseksi asetetaan lisääntymiskyvyttömyyteen johtava toimenpide, koska tällöin henkilö joutuu luopumaan oikeudesta fyysiseen koskemattomuuteen pyrkiessään yksityiselämän suojaan. Samassa asiassa tuomioistuin katsoi muutoin, että sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle voitiin asettaa kansallisen harkintavallan puitteissa ja siten sopi-

muksen 8 artiklaa loukkaamatta vaatimus diagnoosista transsukupuolisuudelle ja edellyttää siihen liittyen myös lääketieteellistä selvitystä. Voi kuitenkin hyvin olla, että jälkimmäisessä suhteessa eurooppalainen oikeustila on muuttumassa siihen suuntaan, että asian lähestyminen lääketieteelliseltä kannalta tulee problemaattiseksi henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta, koska mainitun ratkaisunkin jälkeen on tapahtunut muutosta siinä, että asiaa hahmotetaan enemmän seksuaaliterveyden kuin mielenterveyden kannalta.

11. Käsillä oleva esitys on näissä suhteissa valtiosääntöoikeudellisesti oman käsitykseni mukaan ongelmaton. Lähtökohdiltaan ehdotus edistää siten yhdenvertaisuuden toteutumista ja monin muin siihen liittyvin muun lainsäädännön tarkistuksin pyrkii ehkäisemään tilanteita, jotka ovat omiaan altistamaan syrjinnälle Samoin esitys edistää yksityiselämän suojan toteutumista.

12. Erikseen on kuitenkin tarkasteltava sukupuolen vahvistamista siltä kannalta, että sen edellytykseksi on asetettu ihmisen täysi-ikäisyys sekä asuinpaikka Suomessa tai Suomen kansalaisuus. Siten lapsi tai henkilö, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta eikä asuinpaikkaa Suomessa, ei voi ehdotuksen mukaan saada sukupuoltaan vahvistetuksi. Tältä osin sääntely vastaa voimassa olevaa oikeustilaa.

13. Tarkastelen erikseen vaatimusta nimenomaan lasten oikeuden kannalta. Hallituksen esityksessä sinänsä on käsitelty myös sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen mahdollisuuden ulottamista lapseen huolellisesti ja eri kannoilta arvioiden. Arviointini valtiosääntöoikeudellinen konteksti on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva sääntely ja erityisesti sen 6.3 §:n säännös, jonka mukaan ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”.

14. Ehdotettu kaavamainen täysi-ikäisyysvaatimus ei ole ongelmaton tältä kannalta. Perustuslain 6.3 §:llä on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa määrätään myös asiaan liittyen, muuan muassa 2 artiklassa (lasten keskinäisen syrjinnän kielto), 3 artiklassa (lapsen edun ensisijaisuus), 8 artiklassa (lapsen oikeus henkilöllisyyteensä), 12 artiklassa (lapsen näkemysten huomioonottaminen) ja 16 artiklassa (kielto puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti lapsen yksityisyyteen). Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artiklan mukaan lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä, ja se on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

15. Se, että alaikäinen ei voi vahvistaa oikeudellista sukupuoltaan tilanteessa, jossa hänen kehitystasonsa on asian käsittämiseen riittävä, loukkaa käsittääkseni lapsen itsemääräämisoikeutta. On selvä, että lasten osalta tulee ottaa huomioon kehitysikäisten nuorten identiteetti-kehitys ja sen erilaiset vaiheet, mutta on kysymyksenalaista, missä määrin se tulee otetuksi asianmukaisesti jäykästi säännellyllä ikärajalla, ja eikö siihen nimenomaan voida asianmukaisesti ja valtiosääntöä paremmin vastaavalla tavalla päästä sillä, että kunkin asianosaisen osalta se arvioidaan suhteessa heidän kehitystasoonsa. Asetelmaan liittyy ilmeisesti usein myös syrjintää, jolta oikeuden pitäisi suojella lasta.

16. Tiedossani ei kuitenkaan ole, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi ratkaisuihissaan käsitellyt sukupuolen oikeudellisen vahvistamista nimenomaan alaikäisten oikeuksien kannalta.

17. Perustuslain 6.3 § muodostaa samalla myös perustan sille, että muussa lainsäädännössä voidaan säätää myös siitä, että joissain tilanteissa puhevalta lasta koskevissa asioissa on hänen holhoojallaan tai huoltajallaan. Siten käsitykseni mukaan vastaavasti voitaisiin säätää esimerkiksi, että sukupuolen vahvistamista koskevassa asiassa holhooja tai huoltaja hakee vastaavaa vahvistusta lapsen siihen suostuessa ja lapsi kehitystasonsa mukaan asian käsittää asianmukaisesti.

18. Samalla kun pidän sääntelyä tältä osin epätydyttävänä lasten yhdenvertaisuuden kannalta ja oikeuksien toteutumistaan esityksen perusteella ongelmallisena, arvioin, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan asettaisi estettä nyt ehdotetun mukaiselle sääntelylle. Asetelma on osin vastaava kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 16/2006 vp käsittelemä tilanne yhdenvertaisuuden kannalta. On huomattava, että lainsäädäntöä ei tältä osin muutettaisi nykyisestä säännelystä tilanteesta. Asianmukaista olisi kuitenkin perustuslain kannalta edellyttää, että asiassa valmisteltaisiin lainsäädäntöratkaisu, joka mahdollistaa jäykästä ikärajasta luopumisen.

19. Lisäksi ehdotettujen säännösten muotoilu 1. lakiehdotuksen 1 ja 2 §:ssä on jossain määrin problemaattinen. 1 §:n muotoilu ja lakiehdotuksen 2 §:n perustelut viittaavat vahvasti oikeusharkintaiseen päätöksentekoon (”Henkilö vahvistetaan kuuluvaksi toiseen sukupuoleen”). Siltä kannalta on jossain määrin epäselvää, mitä tarkoitetaan ja mitä sisällöllisiä vähimmäiskriteerejä on säännönkohtaisten perustelujenkaan valossa asetettavissa selvitykselle, joka osoittaa ihmisen ”pysyvästi” ”kokevan” ”kuuluvansa vahvistettavaan sukupuoleen”. Lisäksi 2.2 §:n 3 virkkeen mukaan ”Digi- ja väestötietovirasto voi (kurs. JaS) vahvistaa hakijan sukupuolen, kun hakija on vahvistanut hakemuksensa.” Säännös ilmeisesti viittaa siihen, että vahvistaminen voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun hakemus on vahvistettu laissa säädetyn harkinta-ajan jälkeen, mutta sanamuoto jättää tämän epäselväksi eikä ole linjassa sen kanssa, että perustelujen mukaan Digi- ja väestötietoviraston harkinta asiassa on nimenomaa oikeusharkintaa. Säännöksiä tulisi käsittääkseni tarkistaa vastaamaan perustelujen tarkoitusta.

20. Muilta osin hallituksen esityksen perusteluissa on mielestäni asianmukaisesti käsitelty sääntelyn suhdetta perusoikeuksiin eikä minulla ole muuta huomautettavaa hallituksen esityksen johdosta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.