

Asia: VN/1070/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommenttinne liittyen sukupuolen vahvistamisen edellytyksiin (1 §):

-

2. Kommenttinne liittyen hakemukseen ja sen käsittelyyn (2 §). Kommentteja pyydetään esimerkiksi siihen, onko sukupuolen vahvistamisen hakemusmenettely esitetyssä muodossaan toimiva ja tarkoituksenmukainen.

-

3. Kommenttinne liittyen sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutuksiin (3 §). Lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota sellaiseen lainsäädäntöön, jossa sukupuolelle annetaan merkitystä ja jota hallituksen esityksessä ei ole tunnustettu. Lisäksi huomiota pyydetään kiinnittämään säännöksen aiheuttamiin muutostarpeisiin lausunnonantajan toiminnassa/hallinnonalalla.

Ehdotetun lain on esimerkiksi arvioitu mahdollisesti edellyttävän muutoksia vankeus- ja tutkintavankeuslakien säännöksiin vankien sijoittamisesta sekä henkilöntarkastuksista ja päihteettömyyden valvonnasta. Vastaavia säännöksiä on myös laissa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Lain on myös arvioitu edellyttävän muutoksia eräisiin rikoslain säännöksiin.

-

4. Kommenttinne liittyen sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutuksiin ja vanhemmuuteen (4 §)

-

5. Kommenttinne liittyen vanhemmuutta kuvaavaan nimikkeen muuttamiseen (5 §). Erityistä huomiota pyydetään kiinnittämään sellaiseen lainsäädäntöön, jossa vanhemmuutta kuvaavaan nimikkeeseen liitetään oikeusvaikutuksia (vanhemmalle itselleen tai tämän lapselle) ja jota hallituksen esityksessä ei ole tunnustettu. Lausunnoissa pyydetään myös kiinnittämään huomiota niihin muutostarpeisiin, joita vanhemmuutta kuvaavan nimikkeen muuttaminen edellyttää esimerkiksi lausunnonantajan tietojärjestelmissä.

-

6. Kommenttinne liittyen ulkomaisen päätöksen tunnustamiseen (6 §):

-

7. Kommenttinne liittyen lain voimaantuloon ja sen soveltamisen porrastamiseen (8 §):

-

8. Kommenttinne liittyen esityksen pääasiallisiin vaikutuksiin, ml. selvitykseen joka on laadittu lapsivaikutusarvioinnin tueksi. Lausunnossa pyydetään kiinnittämään huomiota vaikutuksiin, joita lausunnonantaja arvioi esityksestä aiheutuvan toiminnalleen/hallinnonalallaan. Huomiota pyydetään kiinnittämään myös tietojärjestelmiin kohdistuviin muutostarpeisiin sekä muihin tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin kannalta olennaisiin asioihin.

-

9. Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi steriloimislakia, äitiysavustuslakia, kansaneläkelakia, kotikuntalakia, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettua lakia sekä äitiyslakia. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan.

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ulkoministeriö pitää luonnoksen tarkoitusta ja päämäärää tärkeänä Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti itsemääräämisoikeuden sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän näkökulmasta. Esityksen tavoitteena olevien muutosten voidaan arvioida vahvistavan transsukupuolisten henkilöiden oikeuksia ja yhteiskunnallista asemaa ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa muutoinkin.

Luonnoksen alaluvussa 2.1.2, Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusvelvoitteet ja –sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit, selostetaan Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita sekä erityisesti ihmisoikeus-sopimusten valvontaelinten Suomelle antamia ratkaisuja ja suosituksia sekä myös valvontaelinten muuta oikeus- ja tulkintakäytäntöä ja niiden antamia yleiskommentteja ja -suosituksia jokseenkin laajasti. Näitä selostetaan joltain osin myös muualla esitysluonnoksessa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, Suomi on saanut asiassa merkityksellisiä suosituksia muun muassa erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 7 ja 8/1976; KP-sopimus) valvovalta ihmisoikeuskomitealta ja kaikkinaisen naisten syrjinnän

poistamista koskevaa yleissopimusta (SopS 67 ja 68/1986; CEDAW-sopimus) valvovalta naisten syrjinnän poistamista käsittelevältä komitealta (CEDAW-komitea). Tämän lisäksi Suomi on saanut asiassa merkityksellisiä suosituksia myös muun muassa Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komissiolta (ECRI) ja YK:n yleismaailmallisessa määräraikaistarkastelussa (UPR).

Ulkoministeriö pitää ihmisoikeusvelvoitteiden käsittelyä esitysluonnoksessa hyvänä. Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa voimaan laintasoisena. Ihmisoikeusvelvoitteiden sisällyttäminen hallituksen esitykseen vahvistaa niiden merkitystä oikeudellisesti velvoittavina oikeuksina ja edistää ihmisoikeuksien toteutumista. Ulkoministeriö katsoo, että ihmisoikeusvelvoitteiden, mukaan lukien edellä mainitut suositukset, käsittelyä voisi ehdotuksessa kuitenkin joltain osin tarkentaa.

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita tässä yhteydessä siihen, että ihmisoikeusvelvoitteita ei avata kovinkaan laajasti esityksessä sen keskeisiä ehdotuksia tai muita sääntelyvaihtoehtoja kuvatessa ja vertailtaessa taikka sen yksityiskohtaisissa, säännöskohtaisissa perusteluissa. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan tämä olisi tärkeää sen arvioimiseksi, saavutetaanko ehdotuksilla ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset.

Myös vaikutusarvioinnin kannalta olisi hyödyllistä käsitellä esityksen vaikutuksia myös ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon ja edistämisen kannalta. Sukupuolen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen sekä syrjinnän kieltäminen on useisiin Suomessa voimassa oleviin ihmisoikeussopimuksiinperustuva velvoite.

Ulkoministeriö toteaa yksittäisten velvoitteiden osalta lisäksi seuraavaa.

Yhdistyneet kansakunnat

Alalukuun 2.1.2. sisältyvä kappale ”Yhdistyneet kansakunnat” avaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) sisältöä. Ulkoministeriö kiinnittää erityistä huomiota esitysluonnoksen täysi-ikäisyyden edellytykseen oikeudellisen sukupuolen vahvistamiselle. Ulkoministeriö katsoo, että asian arvioinnissa tulisi huomioida lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää yleissopimuksen periaatteisiin, jotka koskevat lapsen etua (3 artikla 1 kohta), syrjinnän kieltä (2 artikla) sekä lapsen oikeutta saada näkemykset huomioon otetuksi (12 artikla).

YK:n lapsen oikeuksien komitea hyväksyi vuonna 2013 yleiskommentin nro 14 (CRC/C/GC/14) koskien lapsen oikeutta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, sekä vuonna 2016 yleiskommentin nro 20 lapsen oikeuksien täytäntöönpanosta nuoruusiässä (CRC/C/GC/20), joka

korostaa valtioiden velvollisuutta kunnioittaa nuorten fyysistä ja psykologista koskemattomuutta, sukupuoli-identiteettiä ja autonomiaa.

Ulkoministeriö pitää hyvänä, että yleissopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteihin on esityksessä viitattu kattavasti. Ulkoministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että yleissopimukseen tulisi viitata sopimuksen sijaan ”yleissopimuksena”.

Esityksen sivulla 34 on viitattu ihmisoikeuskomitean antamiin loppupäätelmiin (CCPR/C/FIN/CO/7) Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista (CCPR/C/FIN/7) koskien KP-sopimuksen täytäntöönpanoa. Ulkoministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi aiheellista avata laajemmin sekä KP-sopimusta, että näitä päätelmiä. Ihmisoikeuskomitean loppupäätelmien kappaleissa 20 ja 21 kappaleissa todetaan seuraavaa seksuaalisesta suuntautumisesta, sukupuoli-identiteetistä ja intersukupuolisuudesta:

”20. Komitea on huolestunut seksuaaliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin perustuvasta sosiaalisesta leimaamisesta, syrjinnästä ja väkivallasta. Komitea panee merkille meneillään olevan translain muuttamisen, mutta on huolestunut siitä, että sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen kestää kauan ja siihen vaaditaan sterilisaatio ja diagnoosi transsukupuolisuudesta, joka on määritelty mielenterveyden häiriöksi. Komitea on huolestunut myös siitä, että näihin toimenpiteisiin suostuneiden transsukupuolisten lasten voi olla mahdotonta saada sukupuolensa vahvistetuksi oikeudellisesti. Lisäksi komiteaa huolestuttaa se, että intersukupuolisille lapsille tehdään edelleen peruuttamattomia ja kajoavia lääketieteellisiä toimenpiteitä. Komitea panee huolestuneena merkille, että nämä toimenpiteet usein perustuvat stereotyyppiseen näkemykseen sukupuolirooleista ja että ne usein suoritetaan ennen kuin lapset saavuttavat iän, jossa he voivat antaa täyden, vapaan ja tietoon perustuvan suostumuksensa (3, 7, 9, 17, 24 ja 26 artikla).

21. Sopimusvaltion tulisi ryhtyä lainsäädäntö- ja muihin toimiin tarkoituksena

(a) tehostaa pyrkimyksiään poistaa kaikenlainen seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoli-identiteettiin perustuva syrjintä ja väkivalta sekä sosiaalinen leimaaminen ja saattaa näiden tekojen uhrien käytettäväksi tehokkaat oikeuskeinot;

(b) luoda yksinkertainen ja esteetön yleissopimuksen mukainen hallinnollinen menettely henkilö- ja perheoikeudellisen aseman muuttamiseksi sukupuoli-identiteetin perusteella;

(c) estää tehokkaasti tekemästä peruuttamattomia lääketieteellisiä toimenpiteitä, erityisesti leikkauksia, intersukupuolisille lapsille, jotka eivät vielä pysty antamaan täyttä, vapaata ja tietoon perustuvaa suostumustaan, jolleivät nämä menettelyt ole lääketieteellisesti ehdottoman välttämättömiä, ja varmistaa, että tällaisten toimenpiteiden uhreilla on käytettävissään tehokkaat oikeuskeinot.”

Ulkoministeriö toteaa, että hallitus on raportoinut CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanosta CEDAW-komitealle joulukuussa 2020. Raportissa raportoitiin myös translakia koskevien CEDAW-komitean suositusten täytäntöönpanosta. CEDAW-sopimusta koskeva raportti käsitellään CEDAW-komitean 83. istunnossa lokakuussa 2022.

Euroopan neuvosto

Alalukuun 2.1.2. sisältyvä kappale ”Euroopan neuvosto” avaa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvelvoitteita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä käsitellään esitysluonnoksessa jokseenkin laajasti, myös Suomelle annetun tuomion Hämäläinen v. Finland (no. 37359/09) osalta, mitä ulkoministeriö pitää tärkeänä. Ulkoministeriö katsoo, että oikeuskäytäntöä voisi käsitellä laajemminkin (ks. muun muassa EIT:n oikeuskäytäntöä koskeva tulkintaopas https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_LGBTI_rights_ENG.pdf) ja edellä mainituin tavoin ehdotuksia ja niiden sisältöä käsitellessä esityksen yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi teknisenä ehdotuksena ulkoministeriö esittää, että EIT:n oikeuskäytäntöön viitattaisiin mietinnössä yhtenäisesti, esimerkiksi seuraavasti: Christine Goodwin v. The United Kingdom, nro 14793/08, 11.7.2002.

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että ECRIn vuonna 2019 viidennessä Suomea koskevassa raportissaan (CRI(2019)38) antamista yli sadasta suosituksesta ECRI nosti kaksi suositusta väliseurantaan eli ensisijaista täytäntöönpanoa edellyttäviksi suosituksiksi. Näistä toinen oli suositus 101, jossa se suositti, että viranomaisten tulisi ensisijassa – ja EIT:n ratkaisukäytännön mukaisesti – muuttaa lakia transeksuaalin sukupuolen vahvistamisesta poistamalla siitä vaatimuksen, jonka mukaan muun kuin alun perin rekisteröidyn sukupuolensa tunnustamista hakevan tulee olla hedelmättömiä tai steriloituja juridisen tunnustamisen edellytyksenä. Suomi raportoi väliseurantaan otettujen suositusten täytäntöönpanosta ECRille 1.9.2021. ECRI julkaisi päätelmänsä suositusten täytäntöönpanosta 3.3.2022 (CRI(2022)01). Arviossaan ECRI piti myönteisenä, että Suomen viranomaiset ovat sitoutuneet saattamaan lainsäädännön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiseksi, mikä edellyttää sen vaatimuksen kumoamista, että transsukupuolisten henkilöiden on joko oltava lisääntymiskyvyttömiä tai steriloituja, jotta heidän sukupuolensa voidaan vahvistaa. ECRI totesi kuitenkin, että tarvittavia muutoksia ei kuitenkaan vielä ole julkaistu eikä ehdotettu eduskunnalle. Siksi ECRI ei voinut vielä katsoa Suomen panneen tätä suositusta täytäntöön. ECRI vetosi Suomen viranomaisiin, jotta ne antaisivat asiaa koskevan lainsäädännön muutosesityksen eduskunnalle viipymättä.

Idaho-julistus ja Yogyakartan periaatteet

Ulkoministeriö katsoo, että kansainvälisiä ja alueellisia ihmisoikeusvelvoitteita ja -sitoumuksia sekä ihmisoikeusmekanismeja koskevassa alaluvussa 2.1.2 Idaho-julistuksen ja Yogyakartan periaatteiden osalta olisi hyvä käydä ilmi, että instrumenteissa ei ole kyse itsessään Suomea oikeudellisesti sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Idaho-julistuksessa on kyse aiejulistuksesta (Declaration of

Intent), jonka tarkoitus on ilmaista allekirjoittajavaltioiden keskinäistä yhteisymmärrystä. Yogyakarta'n periaatteet on hyväksytty kansainvälisen asiantuntijaryhmän tasolla, ja niiden tarkoituksena on toimia YK:n ihmisoikeusinstrumentteja täydentävinä periaatteina, joissa otetaan huomioon myös seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet.

Heikkinen Helinä