

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 §):

Pykälän mukaan sukupuolen vahvistaminen edellyttää, että hakija on täysi-ikäinen. Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin on 24.10.2018 antamassaan päätöksessä asiassa EOAK/2842/2017 lausunut, että täysi-ikäisyyden kriteeriä tulisi harkita poistettavaksi sukupuolen vahvistamisessa ottaen huomioon lapsen ikä ja kehitystaso sekä hänen etunsa. Apulaisoikeusasiamies toistaa tässä lausunnossaan sen, mitä hän on aiemmin todennut asiasta. Apulaisoikeusasiamies pitää valitettavana, että tämä lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta merkittävä asiakokonaisuus on jätetty jatkovalmistelussa selvitettäväksi ja arvioitavaksi.

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

Pykälän 1 momentin mukaan hakemus olisi perusteltava. Pykälän perusteluista käy ilmi, että momentissa viitataan 1 §:n 1 kohdassa tarkoitettuun selvitykseen. Tämän tulisi ilmetä myös itse säännöksestä.

Pykälän 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto voisi vahvistaa hakijan sukupuolen, kun hakija on vahvistanut hakemuksensa. Käytetty sanamuoto ("voi vahvistaa") viittaa siihen, että virastolla on harkintavaltaa asiassa. Pykälän perustelujen mukaan viraston tehtävänä olisi lähinnä varmistua siitä, ettei hakemusta ole tehty ilmeisen perusteettomasti. Apulaisoikeusasiamies Saksin toteaa, että perusteluissa mainitut esimerkit ovat hyvin väljiä. Säännöksen muotoilu ja sen perustelut jättävät Digi- ja väestötietovirastolle huomattavan paljon harkintavaltaa asiassa, jolla on erittäin suuri merkitys hakijan perusoikeuksien kannalta. Jos Digi- ja väestötietovirastolle on perusteltua jättää harkintavaltaa, se tulee tarkoin rajata laissa.

Pykälän 2 momentin mukaan sukupuolen vahvistamista koskeva hakemus tulisi vahvistaa aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun hakemus tuli vireille. Kysymys on niin sanotusta harkinta-ajasta.

Harkinta-aikaa koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa muun ohella, että hakijalla on mahdollisuus harkita asiaa perusteellisesti. Mainittua tavoitetta tukee lakiluonnoksen 2 §:n 2 momentissa Digi- ja väestötietovirastolle säädetty velvollisuus informoida hakijaa sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutuksista. Apulaisoikeusasiamies pitää ehdotusta informointivelvollisuudesta hyvänä ja perusteltuna.

On huomattava, että harkinta-ajasta ei säädetä kaikissa sellaisissa laeissa, joissa päätettävään asiaan saattaa yleisen elämäkokemuksen mukaan liittyä katumusriski. Tällaisia lakeja ovat muun muassa laki raskauden keskeyttämisestä ja steriloimislaki. Mainituissa laeissa säädetään yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvasta oikeudesta päättää olla tulematta vanhemmaksi.

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän suojalla on läheinen yhteys henkilökohtaiseen vapauteen, josta säädetään perustuslain 7 §:ssä. Oikeus yksityiselämän suojaan käsittää muun muassa yksilön oikeuden henkilökohtaiseen identiteettiin .

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990) 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Itsemääräämisoikeus on yksi 8 artiklan perustana olevista keskeisistä periaatteista.

Sukupuoli-identiteettiä koskevat kysymykset sijoittuvat yksityiselämän suojan ytimeen. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta.

Esitysluonnoksen mukaan harkinta-ajan ja informointivelvollisuuden voidaan arvioida turvaavan väestötietojärjestelmän tietojen paikkansapitävyyttä ja toimivuutta sen varalta, että sukupuolensa vahvistamista hakevat henkilöt muuttaisivat toistuvasti mieltään.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että perusoikeuksia ei pidä rajoittaa vain varmuuden vuoksi, eikä väestötietojärjestelmään mahdollisesti kohdistuvista toistuvistakaan muutoksista aiheutuvaa haastetta väestötietojärjestelmälle voida yksiselitteisesti pitää sellaisena painavana yhteiskunnallisena intressinä, joka oikeuttaisi puuttumisen yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen vapauteen.

Apulaisoikeusasiamies katsoo kuitenkin, että lakiluonnoksessa säädetty harkinta-aika olisi lyhimmillään 30 päivää, eikä se hänen käsityksensä mukaan rajoita hakijan oikeutta yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen vapauteen siinä määrin, että menettely muodostuisi valtiosääntöisesti ongelmalliseksi. Apulaisoikeusasiamies muistuttaa, että perustuslain velvollisuus asian viivytyksettömästä käsittelystä edellyttää, että asiassa, jolla on yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta erittäin suuri merkitys, Digi- ja väestötietovirastolle turvataan riittävät voimavarat, ja että virasto järjestää menettelytapansa niin, että sukupuolen vahvistamista tarkoittavat hakemukset voidaan käsitellä joutuisasti. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan lain vaikutusten seurannassa tulee muun ohella seurata ja arvioida harkinta-ajan tarkoituksenmukaisuutta ja hakemusten käsittelyaikaa, ja menettelyn viivytyksettömyys tulee tarvittaessa varmistaa säädösperusteisesti.

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 päihitteettömyyden valvonnasta. Vastaavia säännöksiä on myös laissa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Lain on myös arvioitu edellyttävän muutoksia eräisiin rikoslain säännöksiin.

Pykälän 1 momentin mukaan lakiluonnoksen mukaisesti vahvistettua sukupuolta olisi pidettävä henkilön sukupuolena sovellettaessa muuta lainsäädäntöä. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että tämä myös voimassa olevassa laissa ilmaistu pääsääntö on hyvä ja selkeä.

Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista 1 momentissa ilmaistuun pääsääntöön. Tällaisia poikkeuksia olisivat 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto ja lääketieteellistä tutkimusta koskevat säännökset, jotka perustuvat henkilön sukupuoleen. Pykälän perusteluissa mainitaan esimerkkeinä tällaisista säännöksistä ainoastaan eräät lääketieteellisestä tutkimuksesta annettuun lakiin, lääketieteellistä tutkimusta koskeviin Euroopan unionin asetuksiin ja raskauden keskeyttämisestä annettuun lakiin sisältyvät säännökset. Lisäksi pykälän perusteluissa viitataan seulontoja koskevaan lainsäädäntöön ja raskaana olevalle naiselle suunnattuja palveluja koskevaan sääntelyyn. Perusteluissa ei mainita esimerkkejä sosiaalihuollon lainsäädäntöön sisältyvistä sukupuolispesifeistä säännöksistä.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan 2 momentin säännöksen soveltamisala on varsin avoin. Tällaisenaan säännös uhkaa vesittää 1 momentin pääsäännön. Lisäksi se saattaa vaarantaa sukupuolensa vahvistavien henkilöiden oikeuksien toteutumisen. Pykälän 2 momentin säännöstä on täsmennettävä.

Pykälän 2 momentissa käytetään ilmaisua ”lisääntymisbiologinen sukupuoli”. Apulaisoikeusasiamies pitää ilmaisua huonona lakikielenä, eikä ilmaisun käyttöä hallituksen esityksen perusteluissakaan voida pitää asianmukaisena. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan parempi ilmaisu olisi ”syntymässä määritetty sukupuoli” (vrt. Norjan translaissa käytetty käsite ”fødselskjønn”).

Pykälän 2 momentin mukaan henkilön sukupuolena pidettäisiin henkilön lisääntymisbiologista sukupuolta sovellettaessa hedelmöityshoidoista annettua lakia (1237/2006) sekä muita ... säännöksiä. Laki ei ole säännös, joten sana ”muita” on poistettava.

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

Pykälä on kokonaisuudessaan erittäin vaikeaselkoinen. Apulaisoikeusasiamies pitää välttämättömänä, että sitä selkeytetään.

Pykälän 1 momentissa käytetään ilmaisua ”vallinneet olosuhteet”. Sen enempää säännöksestä kuin sen perusteluistakaan ei käy ilmi, mihin olosuhteisiin säännöksessä viitataan. Jos vallinneilla olosuhteilla tarkoitetaan asianomaisen vanhemman oikeudellista sukupuolta tai lapsen vanhempien parisuhdestatusta lapsen syntymän hetkellä, sen tulisi ilmetä myös pykälän sanamuodosta.

Pykälän 2 momentissa käytetyn ilmaisun ”lisääntymisbiologinen sukupuoli” osalta apulaisoikeusasiamies viittaa edellä toteamaansa.

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

Lakiluonnoksen 5 §:n säännös muodostaa poikkeuksen 3 §:n 1 momentissa ilmaistusta pääsäännöstä. Lakiluonnoksen 5 §:n mukaan olisi sukupuolensa vahvistaneen henkilön päätäntävällässä, merkitäkö hänet väestötietojärjestelmään lastensa isäksi vai äidiksi. Pykälän

perustelujen mukaan säännöksellä pyritään varmistamaan, että vanhemmuutta kuvaavan nimikkeen muuttamisella ei ole aineellisoikeudellisia vaikutuksia lapsen asemaan. Epäselväksi jää, millä tavoin vanhemmuusnimike tai sen muuttuminen voisi vaikuttaa esimerkiksi lapsen tapaamisoikeuteen tai perintöoikeuteen taikka hänen oikeuteensa saada elatus vanhemmaltaan. Pykälän perusteluja tulee täydentää.

Apulaisoikeusasiamies pitää lakiluonnoksen 5 §:n sääntelyratkaisua hyvänä ja perusteltuna. Sääntelyllä voidaan varmistaa, ettei väestötietojärjestelmään talletetun perhesuhdetiedon ja tosiasiallisten perhesuhteiden välillä vallitse ristiriitaa. Asialla on merkitystä muun ohella asioitaessa sellaisten viranomaisten kanssa, joilla on oikeus saada väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009), jäljempänä VTJ-laki, 13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja, joista käy ilmi sukupuolensa vahvistaneen henkilön ja hänen lastensa perheoikeudellinen asema. Lakiluonnoksen 5 §:n säännös vahvistaa yksityis- ja perhe-elämän suojaa myös siten, että vanhemmuuden määrittely voi tapahtua sukupuolensa vahvistavan henkilön ja hänen lastensa intresseistä ja tarpeista käsin.

Ilmaisu ”vanhemmuutta kuvaava nimike” on apulaisoikeusasiamiehen mielestä kankea, yleiskielelle vieras ja vaikeasti ymmärrettävä.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

8. Kommenttinne liittyy esityksen pääasiallisiin vaikutuksiin, ml. selvitykseen joka on laadittu lapsivaikutusarvioinnin tueksi. Lausunnonssa 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.

Ei lausuttavaa.

9. Muut kommentit liittyy hallituksen esitysluonnokseen:

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on 24.10.2018 antamassaan päätöksessä asiassa EOAK/2842/2017 kiirehtinyt translain muuttamista muun ohella niin, että sukupuolen vahvistamista helpotetaan.

Apulaisoikeusasiamies pitää myönteisenä, että transsukupuolisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta, yksityiselämän suojaa ja henkilökohtaista koskemattomuutta edistävän lainsäädännön valmistelu on edennyt lausuntovaiheeseen.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä on kuitenkin valitettavaa, että intersukupuolisten ja muunsukupuolisten henkilöiden oikeudellinen asema jää vielä järjestämättä.

Henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista antamassaan lausunnossa EOAK/6739/2018 apulaisoikeusasiamies piti perusteltuna sukupuolta koskevan tiedon poistamista henkilötunnuksesta transihmisten ja intersukupuolisten lasten perusoikeuksien turvaamiseksi. Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevassa valtiovarainministeriön hankkeessa VM183:00/2020 on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi VTJ-lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi henkilötunnukseen sisältyvän yksilönumeron rakennetta siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Sukupuolineutraali henkilötunnus olisi tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2027.

Nyt lausuttavana olevasta hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko siinä otettu huomioon henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskeva valtiovarainministeriön hanke ja sen tuloksena valmistunut VTJ-lain muuttamista koskeva esitysluonnos. Viimeksi mainitussa esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa: ”Sukupuolineutraali henkilötunnus helpottaisi erityisesti muunsukupuolisten tai muuten sukupuoleltaan muuhun kuin binääriin jaotteluun suoraan sopivien henkilöiden sekä transihmisten elämää. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia sukupuolivähemmistöjen hyvin-vointiin ja käytännön elämään. Muutoksella voisi olla myös sukupuoleen ja sen ilmaisuun perustuvaa syrjintää ehkäisevä ja vähentävä vaikutus.” (s. 51)

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotto mahdollistaisi ja tukisi sellaisen lainsäädännön valmistelua, joka turvaisi intersukupuolisten ja muunsukupuolisten henkilöiden oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityisyyden suojaan. Apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä, että lainvalmistelu käynnistetään pikaisesti.

Sukupuolen muuttamiseen tähtäävän tutkimuksen ja hoidon järjestämisestä sekä lääketieteellisestä selvityksestä transseksuaalin sukupuolen vahvistamista varten annetulla sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (1053/2002), jäljempänä transasetus, on pyritty säädosperusteisesti turvaamaan transsukupuolisten henkilöiden tarvitsemat tutkimukset ja hoito. Transasetus kumoutuisi voimassa olevan translain kumoamisen yhteydessä, eikä hallituksen esitysluonnoksessa ehdoteta säädettäväksi uutta asetusta kumoutuvan asetuksen tilalle.

Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan transasetuksen kumoutuminen vaarantaa hoitoon ja tutkimuksiin pääsyn tilanteessa, jossa sukupuoliristiriidan ja kehodysforian tutkimukseen ja hoitoon varatut resurssit ovat jo nyt riittämättömät. Apulaisoikeusasiamies on useammassakin ratkaisussaan (EOAK/501/2019, EOAK/2119/2020 ja EOAK/8482/2020) joutunut toteamaan, että hoidontarpeen arviointi ja tarvittavat tutkimukset ovat viivästyneet lainvastaisesti sekä Helsingin yliopistollisen keskussairaalan sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikalla että Tampereen yliopistollisen sairaalan trans-poliklinikalla. Apulaisoikeusasiamies viittasi 3.5.2021 antamassaan päätöksessä asiassa

EOAK/2119/2020 Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission 10.9.2019 julkaisemaan Suomea koskevaan raporttiin, jossa komissio suositti sukupuoliristiriidan ja kehodysforian tutkimukseen ja hoitoon erikoistuneen kolmannen yksikön perustamista Suomeen. Apulaisoikeusasiamies painottaa myös tässä lausunnossaan alueellisen yhdenvertaisuuden ja moniammatillisen osaamisen merkitystä sukupuoliristiriidan ja kehodysforian hoidossa ja tutkimuksissa.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esiintyy jonkin verran terminologista horjuntaa sekä harhaanjohtavia tai epäasiallisiksi katsottavia ilmaisuja.

Apulaisoikeusasiamies mainitsee esimerkinomaisesti seuraavat ilmaisut: ”transväestö” (s. 41), ”oikeudellisen sukupuolensa korjannut henkilö” (s. 42), ”juridinen sukupuoli” (s. 52, 53, 61, 68), ”valtaväestö” (s. 56) ja ”oikeasti transsukupuolinen” (s. 60). Apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä käytettyä terminologiaa tarkistetaan niin, että se on johdonmukaista sekä sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden itsemäärittelyyn perustuvaa ja ihmisarvoa kunnioittavaa. Lisäksi olisi apulaisoikeusasiamiehen mielestä hyödyllistä, että kaikki keskeiset käsitteet määriteltäisiin ainakin hallituksen esityksen perusteluissa.

Suomi ratifioi vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen vuonna 2016. Sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta vammaisten oikeuksiin, tulee vammaisten henkilöiden kanssa neuvotella tiiviisti ja osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Apulaisoikeusasiamiehen huomio kiinnittyy siihen, ettei sosiaali- ja terveysministeriön 27.5.2021 asettamissa työryhmissä ole ollut edustettuina vammaisalan järjestöjä. Niitä ei myöskään ole lausuntopyynnön jakelussa. Tämä siitäkin huolimatta, että niin sukupuolen vahvistamiseen kuin sukupuolen korjaukseen tähtääviin lääketieteellisiin tutkimuksiin ja hoitoihin liittyy eräitä kysymyksiä, joilla on vaikutusta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Apulaisoikeusasiamies pitää välttämättömänä, että mainitusta lakisäätöisestä kuulemisvelvoitteesta huolehditaan ennen valtioneuvoston päätöksentekoa.

Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, ainakin vankeuslain, tutkintavankeuslain sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännösten muutostarve tulee vielä esitysluonnoksessa esitetyistä syistä arvioida. Edellä sanottu koskee myös esimerkiksi pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n säännöstä.

Apulaisoikeusasiamies pitää tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö laatii oppaan uuden lainsäädännön soveltamisen tueksi.

Burrell Riitta
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia