Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Lakivaliokunta keskiviikko 19.10.2022 klo 09.00 / HE 189/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta ja ehdotetaan muutettavaksi steriloimislakia, 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. Tavoitteena on vahvistaa henkilön itsemääräämisoikeutta erottamalla sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista. 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. Esityksen mukaan henkilön 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.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Yleisesti ottaen esitykset ovat erittäin kannatettavia ja tervetulleita ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.
- Lapsen oikeudet huomioidaan esityksessä, mutta ne sivuutetaan esitetyissä sääntelyratkaisuissa.
- Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen tulisi sallia myös alaikäiselle.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yleisesti esityksestä

Esitetyillä muutoksilla tavoiteltava itsemääräämisoikeuden vahvistaminen on ehdottoman kannatettavaa. Lääketieteellisten tutkimusten ja hoitojen eriyttäminen sukupuolen oikeudellisesta vahvistamisesta on linjassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lapsen oikeuksien kannalta esitys on kuitenkin ongelmallinen, sillä alaikäisten oikeutta päättää oikeudellisesta sukupuolestaan ei kunnioiteta. Tältä osin lapsiasiavaltuutettu katsookin, ettei esitys ole linjassa ihmisoikeuskehityksen ja -velvoitteiden kanssa. Lapsiasiavaltuutettu ei tässä yhteydessä toista aiemmin esittämiään näkökohtia, joista ilmenee tarkemmin valitun sääntelyratkaisun ongelmallisuus tiettyjen lapsen oikeuksien kannalta.[1]

YK:n lapsen oikeuksien komitean kanta

Esityksessä todetaan, ettei lapsen oikeuksien komitea ole tulkintakäytännössään käsitellyt lapsen oikeutta sukupuolensa vahvistamiseen (s. 41). On totta, ettei komitea ole valtioille annettavissa loppupäätelmissään tai yksilövalitusratkaisuissaan ottanut tähän kantaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin hyvä muistaa, että komiteassa käsiteltävät asiat ovat pitkälti riippuvaisia siitä, minkälaisia asioita valtiot ja yksilöt sen käsiteltäväksi tuovat. Komitealle ei ole tehty valituksia koskien sukupuolivähemmistöön kuuluvan lapsen oikeuksia, ja tästä luonnollisesti seuraa, ettei se ole yksilövalitusten kautta ilmaissut kantaansa.[2] Myöskään valtioille annetuista loppupäätelmistä ei ole löydettävissä yksiselitteistä kannanottoa kysymykseen, vaikka yleisellä tasolla komitea on kantanut huolta esimerkiksi sukupuolivähemmistöön kuuluvien lasten kohtaamasta syrjinnästä. Yksi selittävä tekijä nimenomaisten kannanottojen puuttumiseen loppupäätelmissä on se, ettei aihetta ole nostettu esiin komitealle toimitetuissa vaihtoehtoisissa raporteissa.[3]

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa painokkaasti, että YK:n lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin vuonna 2017 ollut allekirjoittajana yhteislausunnossa, jossa todetaan:

> ”States should thus repeal legislation and related measures that criminalize gender expression and/or which affect trans and gender diverse people negatively, and **provide accessible and non-discriminatory legal gender recognition procedures without abusive pre-conditions, including for young transgender people.**”[4]

Lienee selvää, ettei komitea olisi allekirjoittanut edellä mainittua lausuntoa, mikäli se katsoisi, että oikeudellista sukupuolen vahvistamista ei voida sallia myös alaikäisille.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsen etu (YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla), joka muodostuu kaikkien lapselle kuuluvien oikeuksien mahdollisimman täysimääräisestä toteutumisesta, edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Sopimusvaltion velvollisuutena on muun muassa lainsäädännössä osoittaa, että lapsen etu on otettu ensisijaisesti huomioon, ja tähän kuuluu kuvaus siitä, kuinka lapsen etua on tarkasteltu ja arvioitu ja mikä painoarvo sille on annettu.[5] Lapsen oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa olennaisessa osassa on tehdyn analyysin pohjalta suosittaa mm. muutosehdotuksia.[6]

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin myönteisenä, että lainsäädäntöprosessin aikana on kuultu lasten ja nuorten mielipiteitä (s. 69–73) osana lapsivaikutusten arviointia. Lapsiasiavaltuutettu pitää tervetulleena, että lasten kuulemisissa on hyödynnetty vaihtoehtoisia kuulemismenetelmiä, ja lisäksi on hyvä, että nuorille on kuulemisen yhteydessä selvennetty osan kysymyksistä olevan yleisluontoisia, eikä tähän lainsäädäntöprosessiin liittyviä (s. 73).

Yleisesti ottaen vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kaikkia selvityksiä ja kuulemisia ole toteutuksestaan huolimatta aidosti hyödynnetty lainsäädäntöratkaisuista päätettäessä. Etenkin lasten kuulemisen perustella saadut tiedot, jotka ovat yhteneviä sateenkaarevien nuorten lapsiasiavaltuutetulle jakamien näkemysten kanssa, sekä valmistelun yhteydessä tehdyn selvityksen[7] tulokset puoltavat sitä, että sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen olisi mahdollista myös alaikäiselle. Valittu sääntelyratkaisu antaakin tehtyjen selvitysten ja kuulemisten valossa sellaisen vaikutelman, että lopputulos oli jo päätetty ennen vaikutusarviointien tarkastelua.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin valitettavana ja kummallisena, että vaikka valmistelun yhteydessä on suoritettu kattava ja laadukas lapsivaikutusten arviointi, ohitetaan se esityksessä lähes täysin. Esityksessä todetaan, että sukupuolen vahvistamisen mahdollistaminen lapsille edellyttää ”lasten oikeuksien ja yleisperiaatteiden huolellista punnintaa” (s. 42). Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan edellä mainitussa selvityksessä nimenomaisesti ja huolellisesti avataan lapsioikeudellista näkökulmaa sukupuolen vahvistamisen kontekstissa. Selvityksen loppupäätelmissä todetaan seuraavasti:

> ”Lapsen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen antaa aihetta harkita vakavasti sääntelymallia, jossa myös alle 18-vuotiaat henkilöt voisivat hakea juridisen sukupuolen vahvistamista. Valmistelussa tulee määrittää ja perustella, minkä ikäistä lasta tai nuorta pidetään iän ja kehitystason perusteella riittävän kypsänä hakemaan itsenäisesti juridisen sukupuolen vahvistamista. Sen rinnalla on syytä harkita vakavasti ratkaisua, jossa myös lapset ja nuoret, joiden ei katsota voivan vielä käyttää itsenäisesti puhevaltaansa asiassa, voisivat mahdollisten lisäedellytysten tai menettelyllisten takeiden myötä hakea juridisen sukupuolen vahvistamista. Mahdollisia malleja tämänkaltaiseen, kenties minimi-ikärajan ylittävään, hakemusmahdollisuuteen löytyy muun muassa Norjan lainsäädännöstä, jossa huoltajien mukanaolo (tai toisen huoltajan mukanaolo yhdessä lapsen edun arvioinnin kanssa) varmistaa välillisesti lapsen edun arviointia, sekä Maltan lainsäädännöstä, jossa arvioidaan suoraan lapsen etua ja oikeuksia. Vertailukohtaa voidaan hakea myös Irlannin lainsäädännöstä, jossa arvioidaan lapsen kykenevyyttä harkintaan.”[8]

Selvitys valmistui helmikuussa ja sen jälkeisessä jatkovalmistelussa olisi ollut aikaa tutustua syvemmin muun muassa Norjan lainsäädäntöratkaisuihin ja siellä omaksuttuihin ikärajoihin.[9] Oletettavasti selvityksen lopputuloksiin pohjaavalle jatkoharkinnalle oli kuitenkin varattu aikaa, kun selvitys on ylipäätään katsottu tarpeelliseksi lakiehdotuksen valmiiksi saattamisen kannalta. Myös tämä vahvistaa kuvaa siitä, että päätökset lainsäädäntöratkaisusta oli jo tehty ennen vaikutusarviointien suorittamista.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu pitää valittua sääntelyratkaisua erittäin valitettavana lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta siltä osin kun sukupuolen oikeudellisen vahvistamiseen edellytetään täysi-ikäisyyttä ja painottaa, että on ryhdyttävä pikimmiten toimiin sen varmistamiseksi, että jatkossa myös alaikäinen voi vahvistaa oikeudellisen sukupuolensa.

Teknisluonteisena huomautuksena, että lapsiasiavaltuutetun kirjoitusasu on virheellinen sivuilla 6, 82 ja 83.

Jyväskylässä 17.10.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Sonja Vahtera
Lakimies

---

[1] Ks. lapsiasiavaltuutetun näkemykset translainsäädännön uudistamiseen liittyen – vastaukset STM:n esittämiin kysymyksiin (24.9.2021) ja lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (31.3.2022)

[2] Myöskään yksikään komitealla tällä hetkellä käsittelyssä oleva yksilövalitus ei koske sukupuolivähemmistöön kuuluvan lapsen oikeuksia, eli yksilövalituksen kautta komitea ei ole lähiaikoina ottamassa kantaa asiaan (tilanne 11.10.2022).

[3] Ks. Paula Gerber & Aaron Timoshanko ”Is the UN Committee on the Rights of the Child Doing Enough to Protect the Rights of LGBT Children and Children with Same-Sex Parents?”, Human Rights Law Review (2021) vol. 21, Issue 4, s. 835.

[4] YK:n lapsen oikeuksien komitean, YK:n kidutuksen vastaisen komitean, YK:n riippumattomien asiantuntijoiden, Amerikan ihmisoikeuskomission sekä Afrikan ihmisoikeuskomission jäsen Lawrence Murugu Muten ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muižnieksin yhteinen lausunto kansainvälisenä homofobian, transfobian ja bifobian vastaisena päivänä (17.5.2017) ”Embrace diversity and protect trans and gender diverse children and adolescents”.

[5] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14), kohta 14.

[6] CRC/C/GC/14, kohta 99.

[7] Sanna Koulu: Selvitys sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevan sääntelyn vaikutuksista lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, 11.2.2022.

[8] Ibid. s. 37–38.

[9] Lapsiasiavaltuutetun Norjasta saamien tietojen mukaan siellä ei ole tiedossa erityisiä ongelmia lain soveltamiseen liittyen.