OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Siviilioikeusyksikkö

Lausunto

LsN Salla Silvola

20.10.2022

HE 189/2022 vp

Oikeusministeriön lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 189/2022 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa henkilön itsemääräämisoikeutta erottamalla sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen lääketieteellisistä tutkimuksista ja hoidoista. Hakemus sukupuolen vahvistamisesta perustuisi henkilön omaan selvitykseen koskien hänen sukupuolen kokemustaan. Oikeusministeriö toteaa, että esitys on kannatettava.

Laki sukupuolen vahvistamisesta (lakiehdotus 1)

Oikeusministeriö toteaa, että se on ollut edustettuna lakia valmistelleessa työryhmässä ja esitetyt säännökset on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Lakiin sisältyy sukupuolen vahvistamisen edellytyksiä ja hakemuksen käsittelyä koskevien säännösten lisäksi säännökset sukupuolen vahvistamisen oikeusvaikutuksista, mukaan lukien oikeusvaikutukset vanhemmuuteen ja vanhemmuusnimikkeisiin (äiti, isä).

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Sukupuolen vahvistamisen yleisinä edellytyksinä olisi ehdotetun lain 1 §:n 2 ja 3 kohdan mukaan muun muassa, että hakija on täysi-ikäinen ja että hän on Suomen kansalainen tai hänellä on asuinpaikka Suomessa. Oikeusministeriö on esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen perustella tarkemmin perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta sukupuolen vahvistamiselle esitettyjä vaatimuksia täysi-ikäisyydestä sekä asuinpaikasta Suomessa tai Suomen kansalaisuudesta. Asuinpaikkaa ja kansalaisuutta koskevan edellytyksen osalta oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa. Esitetyn ikärajan osalta oikeusministeriö toteaa, että yleisesti ottaen esityksessä on tuotu esiin tähän liittyvä keskeinen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, sekä niitä seikkoja, jotka vaikuttavat ikärajasäännöksen perustuslainmukaisuuden arviointiin. Lisäksi oikeusministeriö lausuu ikärajan osalta seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vakiintuneesti todennut, ettei perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp, s. 43, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Myöskään perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 31/2013 vp). Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (mm. HE 309/1993 vp, s. 44; PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, sekä HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslakivaliokunta on todennut ikärajoja koskevan sääntelyn olevan perusoikeusherkkää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto huomioon ottaen (mm. PeVL 44/2010 vp, s. 5). Toisaalta perustuslakivaliokunnan käytännössä ikärajojen asettamista ei ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, kunhan sille on esitetty hyväksyttävä peruste. Lisäksi hyväksyttävän syyn on pitänyt olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Käytännössään perustuslakivaliokunta on arvioinut ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä ottaen huomioon 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. 6).

Esityksessä on todettu, ettei juuri sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen merkityksestä lasten ja nuorten hyvinvoinnille, irrotettuna muista tekijöistä, ole tutkittua tietoa. Toisaalta useat esityksen valmistelun aikana kuullut lapset ja nuoret ovat tuoneet esiin sukupuolimerkinnän vaikutuksia itseensä. Myös valmistelua varten laaditussa selvityksessä on tuotu esiin sukupuolen juridisen vahvistamisen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia lapsiin ja nuoriin (Sanna Koulu, Selvitys sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevan sääntelyn vaikutuksista lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, s. 31-32). Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnin yhteydessä todetaan, ettei ehdotonta ikärajaa sukupuolen oikeudelliselle vahvistamiselle voida pitää täysin sopusoinnussa lapsen oikeuksien kanssa. Esityksen täysi-ikäisyyttä koskeva säännös ei muuta nykyistä oikeustilaa, sillä alaikäisillä henkilöillä ei myöskään voimassa olevan lain mukaan ole mahdollisuutta vahvistaa oikeudellista sukupuoltaan. Tältä osin esitys ei heikennä, muttei myöskään vahvista, lapsen oikeuksien toteutumista suhteessa nykytilaan.

Esityksessä on tuotu esiin tarve selvittää tarkemmin ikärajakysymystä ja mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja lapsen oikeuksien ja hyvinvoinnin näkökulmasta, sekä arvioida, miten eri sääntelymallit soveltuisivat parhaiten suomalaiseen oikeusjärjestykseen. Esityksen valmistelun tueksi laaditussa selvityksessä tuodaan esiin, millaisia erilaisia sääntelymalleja alaikäisten sukupuolen juridiselle vahvistamiselle on käytössä eri maissa, ja millaisia hyviä ja huonoja puolia suhteessa eri oikeushyvien turvaamiseen näihin malleihin liittyy (Sanna Koulu, Selvitys sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevan sääntelyn vaikutuksista lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen). Selvityksessä ja esityksessä esiin tuodut seikat puoltavat oikeusministeriön näkemyksen mukaan eri sääntelyvaihtoehtojen huolellista punnintaa.

Esityksessä katsotaan, että se, tulisiko sukupuolen vahvistaminen olla mahdollista tietyin edellytyksin myös alaikäisille, on viime kädessä yhteiskunnallinen arvovalinta. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, 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). Lausunnossaan koskien hallituksen esitystä laiksi virallistetusta parisuhteesta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että kysymyksessä on kokonaan uudenlaisen lainsäädännön aikaansaaminen alalla, joka on kansainvälisestikin katsottuna muutosvaiheessa, ja että tavoitteena on yhdenmukaistaa parisuhteessa elävien asemaa. Perustuslakivaliokunta totesi avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia lakeja säädettäessä olevan kyse sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisen ja miehen parisuhteena erityisasemaan lainsäädännössä on perusteltua. Toisaalta perustuslakivaliokunta myös totesi, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä (PeVL 15/2001 vp, s. 3/I). Arvioidessaan puolestaan adoptiota koskevan lainsäädännön uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvää säännöstä siitä, että muut kuin aviopuolisot eivät voisi adoptoida yhteisesti, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että kansainvälinen sääntely, Euroopan ihmisoikeussopimus mukaan lukien, jätti asiassa sopimusvaltioille vapaan harkintavallan. Perustuslakivaliokunta katsoi aikaisempaan tulkintakäytäntöönsä viitaten, ettei perustuslain 6 §:n 2 momentista aiheudu nykyisessä yhteiskuntatilanteessa sellaisia ehdottomia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muiden kuin aviopuolisoiden mahdollisuutta yhteisadoptioon. Yhteisadoptiomahdollisuuden avaaminen jäi siten valiokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavallan piiriin (PeVL 15/2011 vp, s. 3-4).

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä laaditussa selvityksessä tuodaan esiin, että transsukupuolisten henkilöiden asemaa sekä juridisen sukupuolen vahvistamista koskevan ihmisoikeusnormiston, tulkinta-aineiston ja käytännön katsotaan enenevässä määrin edellyttävän sukupuolen juridisen vahvistamisen mahdollistamista ainakin joltakin osin myös alaikäisille henkilöille. Siitä, millainen oikeudellinen asiaintila ja menettely parhaiten turvaisi lapsen oikeudet, on selvityksen mukaan monia eri näkemyksiä (Sanna Koulu, Selvitys sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevan sääntelyn vaikutuksista lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, s. 5). Toisaalta kansainvälisen kehityksen osalta on myös huomattava, ettei esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole ratkaisukäytännössään arvioinut sukupuolen oikeudellista vahvistamista lasten näkökulmasta. Asiaan ei ole ottanut kantaa myöskään esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitea.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt annetun esityksen hyväksyminen mahdollisimman pian olisi tärkeää niiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, joita esityksen muutokset koskisivat. Ottaen kuitenkin huomioon esityksessä ja sen valmistelun yhteydessä esitetyt huomiot lapsen oikeuksista, pitää oikeusministeriö pidemmällä aikavälillä tärkeänä selvittää, voisiko sukupuolen juridinen vahvistaminen olla mahdollista myös alle 18-vuotiaille ja miten erilaiset sääntelymallit parhaiten turvaisivat lapsen oikeuksien toteutumisen. Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelun aikana tapahtunut työ toimisi hyvänä pohjana tälle jatkoselvitykselle.

Oikeusministeriö pitää myös tärkeänä sitä, että perustuslakivaliokunta aikanaan ottaa kantaa esityksen perustuslainmukaisuuteen, mukaan lukien ehdotettuun ikärajasääntelyyn.

Lain 4 §:ssä ehdotetut säännökset vanhemmuuteen liittyvistä oikeusvaikutuksista on laadittu 1.1.2023 voimaan tulevan vanhemmuuslain pohjalta. Säännös muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden vanhemmuuslain kanssa.

Ehdotetun lain 5 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta muuttaa vanhemmuusnimike sukupuolen vahvistamisen yhteydessä tai sen jälkeen. Asia on erityisen merkityksellinen sukupuoltaan vahvistavalle, mutta myös hänen lapselleen. Joustava säännös mahdollistaa perheenjäsenten väliset keskustelut ennen nimikkeen muuttamista.

Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja laki vanhemmuuslain 68 §:n kumoamisesta (lakiehdotukset 9 ja 10)

Ehdotuksella lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain muuttamisesta pyritään varmistamaan, että vanhemmuusnimikkeen muuttamisella ei olisi aineellisoikeudellisia vaikutuksia lapsen asemaan. Ehdotus on perusteltu. Vanhemmuuslain 68 § tulee tarpeettomaksi, jos esitykseen sisältyvä ehdotus kotikuntalain 2 ja 6 a §:n muuttamisesta hyväksytään (lakiehdotus 8). Myös tältä osin esitys on asianmukainen.

Laki rikoslain muuttamisesta, laki vankeuslain muuttamisesta ja laki tutkintavankeuslain muuttamisesta (lakiehdotukset 11-13)

Oikeusministeriö toteaa, että ministeriötä on kuultu ja lakeihin liittyvää keskustelua on näiden lakiehdotusten osalta käyty myös lakivaliokunnassa.

Lakiehdotuksessa nro 11 ehdotetaan muutoksia rikoslain (RL) 21 ja 22 lukuun. Ehdotuksen mukaan lapsensurmaa (RL 21:4) ja laitonta raskauden keskeyttämistä (RL 22:1 ja 2) sekä laitonta alkioon puuttumista (RL 22:3) koskeviin säännöksiin tehtäisiin muutokset, joilla säännökset muutettaisiin sukupuolineutraaleiksi. Säännösten soveltamisala ei siten olisi riippuvainen raskaana olevan tai synnyttäneen henkilön sukupuolesta. Vastaavia muutoksia tehtäisiin myös mainituissa säännöksissä viitattuun lakiin lääketieteellisestä tutkimuksesta (488/1999) sekä raskauden keskeyttämisestä annettuun lakiin (239/1970).

Jo nykyisin oikeudelliselta sukupuoleltaan mies voi tulla raskaaksi tai synnyttää lapsen. Esityksen myötä olisi selkeää, että mainittuja rikoslain säännöksiä voidaan soveltaa myös tilanteissa, joissa raskaana oleva tai synnyttänyt henkilö ei ole oikeudelliselta sukupuoleltaan nainen. Esityksen voidaan siten katsoa parantavan ihmisten yhdenvertaisuuden sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteutumista.

Lakiehdotuksissa 12 ja 13 ehdotetaan säännöksiä sukupuolen vahvistamisen huomioimisesta vankilan osastosijoittelussa. Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotetaan saman sisältöisiä säännöksiä. Ehdotukset on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen kanssa.

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaan miesvangit ja naisvangit tulee sijoittaa eri asuinosastoille. Lakeihin lisättäisiin säännökset sukupuolensa toiseksi vahvistaneen henkilön osastosijoittelusta. Esityksen pääsääntönä olisi, että osastosijoittelu tehdään henkilön vahvistetun sukupuolen mukaan. Kuten esityksessä on todettu, vankiloissa voi esiintyä tilanteita, joissa sukupuolensa toiseksi vahvistaneen henkilön tai muiden vankien turvallisuus edellyttää poikkeamista tästä pääsäännöstä. Tällaisissa tilanteissa vanki tai tutkintavanki voitaisiin poikkeuksellisesti sijoittaa vahvistetusta sukupuolesta poiketen.

Säännöksissä vahvistetun sukupuolen mukaisesta sijoittamisesta poikkeaminen olisi sidottu välttämättömyysedellytykseen, päätösvalta olisi

tavanomaista osastosijoittelua korkeammalla tasolla ja päätöksiin olisi muutoksenhakuoikeus.

Esityksessä mainituista syistä oikeusministeriö pitää ehdotettuja säännöksiä vankilaolosuhteissa perusteltuina. Säännökset turvaisivat myös sukupuolensa toiseksi vahvistaneen oikeusturvan.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna myös ehdotusta siitä, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain tarkastamista koskeviin säännöksiin ei säädettäisi poikkeuksia, vaan niissä toimittaisiin aina henkilön vahvistetun sukupuolen mukaan. Toisin sanoen vankeuslain 16 luvun 9 §:ssä tarkoitetuissa tarkastuksissa tarkastuksen suorittavan henkilön tulisi olla vangin vahvistetun sukupuolen mukainen.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että esitystä valmisteltaessa arvioitiin sitä, vaikuttaako sukupuolen vahvistaminen toiseksi joihinkin muihinkin vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiin. Valmistelussa katsottiin, että osastosijoittelu ja tarkastussäännökset ovat ainoat säännökset, joissa on säädetty sukupuoleen liittyviä vaatimuksia. Muihin säännöksiin ei oikeusministeriön käsityksen mukaan liity vastaavia sääntelytarpeita.