

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 189/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lakimies Sonja Jantunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Merituuli Mähkä, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylilääkäri Tuula Kieseppä, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta ja muutettavaksi 12 muuta lakia.

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

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, yksityiselämän suojan, itsemääräämisoikeuden sekä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2022 vp

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Sääntelyn perusratkaisut*

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sukupuolen vahvistamisesta ja muutettaviksi 12 muuta lakia. Ehdotuksen mukaan henkilö vahvistetaan hakemuksesta 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.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, yksityiselämän suojan ja itsemääräämisoikeuden kannalta. Valtiosääntö turvaa perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan (HE 309/1993 vp, s. 42/I). Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ilmaisee perustuslain keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73/I). Itsemääräämisoikeuden on lisäksi katsottu kiinnittyvän myös perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojausta (ks. esim. PeVL 15/2015 vp, s. 3).

(3) Perustuslain esitöiden mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisien tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämänsä. Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s. 52—53). Perustuslakivaliokunnan käytännössä myös oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin on luettu yksityiselämän suojan piiriin (ks. esim. PeVL 25/2006 vp, s. 2).

(4) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojataan oikeutta yksityiselämään. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 8 artikla, jonka tulkinnan taustalla on henkilökohtaisen autonomian tärkeä periaate, suojelee myös yksilön henkilökohtaista piiriä, mukaan lukien oikeutta päättää identiteetistään. Sukupuolen oikeudellisen tunnustamisen kieltäminen rikkoo henkilön oikeutta yksityiselämän suojaan (Christine Goodwin v. The United Kingdom, nro. 28957/95, 11.7.2002, kohta 90).

(5) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut (Y. v. Turkey, nro. 14793/08, 10.6.2015), ettei sterilisaatiovaatimusta voida asettaa sukupuolen korjausoperaation ennakkoehdoksi. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt sterilisaatiovaatimusta uudestaan vuonna 2017 (A.P., Carçon ja Nicot v. France, nro. 79885/12, 6.7.2017). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sterilisaatioon johtavan toimenpiteen — tai toimenpiteen, joka suurella todennäköisyydellä johtaisi li-

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2022 vp

sääntymiskyvyttömyyteen — asettaminen sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen ennakkoehdoksi asettaa muutosta hakevan henkilön tilanteeseen, jossa henkilön valinta nauttia oikeudesta yksityiselämän suojaan tarkoittaa käytännössä samalla luopumista oikeudesta fyysiseen koskemattomuuteen. Tuomioistuimen mukaan tämä rikkoo sopimuksen 8 artiklan mukaista oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.

(6) Laissa ehdotetaan luovuttavaksi lisääntymiskyvyttömyyden vaatimuksesta edellytyksenä sukupuolen vahvistamiselle. Tältä osin ehdotettu sääntely on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla välttämätöntä lainsäädännön saattamiseksi sopusointuun Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sukupuolen vahvistamisen sääntelyssä olevan muilta osin laajaa kansallista harkintamarginaalia.

### *Vaatus täysi-ikäisyydestä*

(7) Sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä on 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan hakijan täysi-ikäisyys. Sääntelyn perusteella ihmisiä kohdellaan siten eri tavalla heidän ikänsä perusteella.

(8) Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

(9) Hallituksen esityksessä (s. 72) todetaan, että lainsäädännössä asetettu ikäraja vaikuttaa olennaisesti lapsen oikeuksiin. Tutkimusnäyttö osoittaa esityksen mukaan, että sukupuoliristiriidan kokemus voi alkaa hyvinkin aikaisin ja vaikka sukupuoliristiriita ei jatkuisi aikuisuuteen, sen kanssa eläminen voi merkittävästi heikentää yksilön hyvinvointia ja altistaa syrjiville käytännöille. Sosiaalinen transitio ja sitä tukeva sukupuolen vahvistaminen parantavat esityksen perustelujen mukaan hyvinvointia ja vähentävät syrjintää. Toisaalta juuri sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen merkityksestä lasten ja nuorten hyvinvoinnille, irrotettuna sosiaalisesta transitiosta ja ympäristön tuesta taikka sukupuoliristiriidan lääketieteellisistä hoidoista ei esityksen perustelujen mukaan ole tutkittua tietoa. Hallituksen esityksen mukaan henkilön sukupuolinen identiteetti saattaa kehittyä varsin pitkään, ja siinä saattaa tapahtua muutoksia. Esityksessä todetaan tutkimuksen myös osoittavan, että on mahdollista, että transitio takaisin aiempaan sukupuolirooliin

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2022 vp

saattaa muodostua raskaaksi lapselle. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös lasten kohtelusta tasa-arvoisesti yksilöinä ja oikeudesta saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystasoaan vastaavasti sisältää sekin ajatuksen tarpeesta ottaa huomioon lapsen kehitykseen liittyvät seikat.

(10) Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetyt perusteet ja perustuslakivaliokunnan saamassa muussa selvityksessä tutkimustiedon puutteellisuudesta esitetty ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä peruste, eikä sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Nyt ehdotettu yhteiskunnan arvovalintoja heijasteleva ikään perustuva erottelu mahtuu valiokunnan tulkintakäytäntöön lainsäätäjän harkintavallan rajoista (vrt. PeVL 16/2006 vp, s. 2/II, PeVL 59/2002 vp, s. 3/I).

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota perustuslain 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä halutaan korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä että keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Merkityksellisiä ovat myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa määräykset lasten keskinäisen syrjinnän kiellosta (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuudesta (3 artikla), lapsen oikeudesta henkilöllisyyteensä (8 artikla), lapsen näkemysten huomioonottamisesta (12 artikla) ja kiellosta puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti lapsen yksityisyyteen (16 artikla). Lisäksi 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.

(12) Alaikäisten sulkeminen kokonaan sukupuolen vahvistamisen ulkopuolelle merkitsee käytännössä sitä, että perustuslain 6 §:n 3 momentissa edellytetty lasten mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti ei välttämättä toteudu. Lasten perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta perustellumpaa saattaisi olla, ettei laissa olisi ehdotonta ikärajaa sukupuolen vahvistamiselle. Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta seurata tiiviisti tutkimustiedon kehittymistä ja ryhtyä sen perusteella tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin. Valiokunta pitää selvänä, että ehdottomasta ikärajusta luopuminen sukupuolen vahvistamisen osalta olisi merkittävä lainsäädäntöratkaisu, joka edellyttää perusteellista lainvalmistelua ja sääntelyvaihtoehtojen pohdintaa.

### *Vangin tai tutkintavangin sijoittaminen*

(13) Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan myös vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotettuja muutoksia. Esityksessä ehdotetaan, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetyistä pääsäännöistä, joka koskee miesten ja naisten pitämistä eri asunto-osastoissa, voidaan sellaisen vangin tai tutkintavangin osalta, jonka sukupuoli on vahvistettu toiseksi, poiketa hänen itsensä tai muun henkilön turvallisuuden takaamiseksi. Vanki tai tutkintavanki, jonka sukupuoli on vahvistettu toiseksi, voidaan ehdotettujen säännösten mukaan sijoittaa osastolle vastoin hänen vahvistettua sukupuoltaan.

(14) Ehdotus toteuttaa tältä osin perustuslain 7 §:n 3 momentin vaatimusta vapautensa menettäjien oikeuksien, kuten henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden, turvaamisesta lailla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan tavoin huomiota siihen, että vankeus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 77/2022 vp

tutkintavankeuslain muutosten toimivuutta ja vaikutuksia tulee jatkossa seurata (LaVL 29/2022 vp, s. 17). Perustuslakivaliokunta korostaa, että sääntelyn toimeenpanon ei pidä johtaa sen kohderyhmän ulkopuolisten henkilöiden perusoikeussuojan tason heikkenemiseen.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 21.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)  
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)  
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk (osittain)  
jäsen Jari Kinnunen kok (osittain)  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)  
jäsen Tuula Väättäin sd (osittain)  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)  
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala