

[Type here]

Valtiovarainministeriö
VN/25041/2020

AI FI 16/2022
3.3.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi

W: www.amnesty.fi

Lausunto henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sekä transihmisten ihmisoikeuksien puolesta.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Ehdotuksessa esitetään henkilötunnusjärjestelmän uudistamisen keskeisimmiksi tavoitteiksi nykyistä laajempi henkilötunnusten myöntäminen ulkomaalaisille, sähköisen etärekisteröinnin mahdollistaminen väestötietojärjestelmään, väestötietojärjestelmän identiteetinhallinnan kehittäminen, edellytysten luominen uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle sekä henkilötunnuksen rakenteen muuttaminen poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Amnesty kannattaa henkilötunnusjärjestelmän uudistamiselle esitettyjä tavoitteita ja pitää niiden toteuttamista tärkeinä askelina yksityisyyden suojaa, yhdenvertaisuutta, sukupuolten tasa-arvoa ja sukupuolen moninaisuutta koskevien ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Tarve henkilötunnusjärjestelmän uudistamiselle on ilmeinen, jotta Suomi voi täyttää kansallisesti, alueellisesti ja kansainvälisesti sille asetetut perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet yksityisyyden suojasta¹.

Kokonaisuudessaan nyt ehdotetut uudistukset ovat rajatumpia kuin mitä Valtiovarainministeriön (VM) aiempi henkilötunnuksen uudistamista pohtinut työryhmä esitti loppuraportissaan². Rajausta on perusteltu ennen kaikkea kustannussyillä. Amnestyn näkemyksen mukaan nyt lausuntokierroksella

¹ Yksityisyyden suoja on perus- ja ihmisoikeus, jota säädellään muun muassa [Euroopan ihmisoikeussopimuksen](#) 8 artiklassa, [YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen](#) 17 artiklassa sekä [perustuslain](#) 10 §:ssä. EU-oikeudessa yksityisyyden suojaa säätelee erityisesti EU:n yleinen tietosuojasetus ([EU](#)) 2016/679.

² VM (2020) [HETU-uudistuksen loppuraportti](#); ks. myös AI FI 33/2020 [Amnestyn lausunto henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän loppuraportista](#).

olevan ehdotuksen myönteiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ovat VM:n edeltävän työryhmän loppuraportin ehdotuksia vähäisempiä ja kokonaisuudessaan riittämättömiä.

Ihmisoikeuksien turvaamiseksi Amnesty kehottaa Suomea jatkossakin kehittämään henkilötunnusjärjestelmää suuntaan, jossa tunnus muodostuisi nykyisen rakenteen sijaan sattumanvaraisesta numerosarjasta. Sukupuolen moninaisuuteen liittyvien ihmisoikeuksien toteutuminen on varmistettava myös kaikissa osauudistuksissa siihen asti, kunnes henkilötunnusten rakenne uudistuu kokonaisvaltaisesti.

Tässä lausunnossa Amnesty tarkastelee ehdotuksia erityisesti transihmisten sekä ulkomaalaisten ihmisoikeuksiin keskittyvän työn näkökulmista.

Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

Työryhmä on esittänyt, että esimerkiksi turvapaikanhakijat voisivat saada uuden henkilötunnuksen heti turvapaikkaa haettuaan. Amnesty pitää kyseistä ehdotusta erittäin tärkeänä turvapaikanhakijoiden palvelujen saannin helpottamiseksi. Tämä helpottaisi esimerkiksi terveydenhuoltopalveluissa asioimista tai vaikkapa pankkitilin avaamista palkanmaksua varten. Työryhmä on myös esittänyt, että tavoitetilassa henkilötunnuksen myöntäminen olisi mahdollista esimerkiksi työ- tai oleskelulupaa odottaville ulkomaalaisille heti maahantulosta lähtien. Toisaalta Suomessa elää myös moni kielteisen kansainvälisestä suojelusta päätöksen saanut ulkomaalainen, jolle ei ole odotettavissa oleskelulupaa. Nämä niin sanotusti paperittomia Suomessa elävät ulkomaalaiset käyttävät myös esimerkiksi terveyspalveluita. Myös heille tulisi mahdollistaa henkilötunnuksen hakeminen asioinnin helpottamiseksi.

Tällä hetkellä, kun voimassa olevan lain mukaan ulkomaalainen saa henkilötunnuksen vasta, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa, hyvin moni päätöstään odottava ulkomaalainen elää Suomessa ilman henkilötunnusta. Ilman henkilötunnusta asioiminen viranomaisissa ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa on paljon vaikeampaa ja hankalampaa kuin henkilötunnuksella asioiminen. Henkilötunnuksen puuttuminen siis tosiasiallisesti heikentää palveluiden saatavuutta näille ihmisille. Henkilötunnuksen puuttumisen ja keinotunnusten luomisen tarpeen on todettu aiheuttavan erityisen suuria haasteita erityisesti terveydenhuollossa. Pahimmassa tapauksessa henkilön potilasturvallisuus voi vaarantua, kun henkilön aiemmat potilastiedot ja lääkitykset eivät yhdisty. Ilman henkilötunnusta myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvien virheiden riski kasvaa. Koska henkilötunnuksen puuttuminen tosiasiallisesti vaikeuttaa henkilön toimintaa monilla yhteiskunnan osa-alueilla, asettaa se henkilön eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, joilla on henkilötunnus. Ihmisten yhdenvertaisuus on vahvistettu niin perustuslaissa (6 §) kuin monissa Suomessa sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Henkilötunnuksen saamisen aikaistaminen ulkomaalaisille edistäisi ja parantaisi yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Henkilötunnusten luominen aikaisemmin ja helpommin myös vähentää eri organisaatioiden luomien keinokehojen tunnusten käyttöä ja sitä, että eri organisaatioiden pitää ylläpitää rinnakkaisia tunnusjärjestelmiä. Henkilötunnuksien laajempi käyttö siis myös helpottaa henkilötietoja käsittelevien viranomaisten henkilöiden yksilöimistä, kun yksi henkilötunnus soveltuu kaikkiin eri järjestelmiin.

Ulkomaalaisten osalta hallituksen esityksessä on otettu laajasti huomioon eri perusteilla Suomeen tulevien ihmisten mahdollisuus saada nykytilaa aikaisemmin henkilötunnus. Tämä on kannatettava ehdotus. Esityksessä tulisi kuitenkin huomioida myös niin kutsutut paperittomat, jotka eivät odota oleskelulupaa. Paperittomat henkilöt käyttävät palveluita ja asioivat viranomaisissa, joten myös heidän

mahdollisuuttaan henkilötunnuksen saamiseen tulee parantaa Osa paperittomina Suomessa elävistä henkilöistä on saattanut elää täällä useiden vuosien ajan eikä ole odotettavissa, että he lähitulevaisuudessa pystyisivät muuttamaan kotimaahansa. Tästäkin syystä on tärkeää, että näiden henkilöiden palveluihin pääsyä helpotetaan myös henkilötunnuksen osalta. Ehdotetun lain väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (VTJ-laki) 9 d §:n perusteluissa esitetään, että lisätieto väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta ja perustietojen lähteestä säilytettäisiin historiatietona. Amnesty toteaa, että yksityisyyden suojan varmistamiseksi on välttämätöntä, että henkilötunnukseen liitettäviä lisätietoja saa käsitellä vain, kun se on asioinnin kannalta tarpeellista. Tällöinkin henkilötietojen luotettavuuteen liittyvän lisätiedon käsittely voi johtaa syrjiviin käytäntöihin sekä viranomaisissa että muissa julkisissa tai yksityisissä palveluissa, kuten asumiseen liittyvissä palveluissa tai esimerkiksi pankkitilin avaamisessa, joissa henkilötunnusta käytetään. Uudistuksessa onkin varmistettava, ettei syrjiviä käytäntöjä palveluiden myöntämisen yhteydessä mahdollisteta.

Transtaustaisten turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamiseksi uudistuksessa on tärkeää varmistaa, että he voivat saada jo henkilötietojensa rekisteröinnin yhteydessä sukupuolitietonsa ja etunimensä rekisteröidyksi itsemäärittelyyn perustuen riippumatta lähtömaan henkilöllisyysasiakirjoissa olevista tiedoista. Esimerkiksi YK:n pakolaispäävaltuutettu on huomionnut, että transtaustaiset ja intersukupuoliset pakolaiset voivat kohdata erityisiä vaikeuksia saada sukupuoli-identiteettinsä tunnustavia virallisia asiakirjoja. Se on suositellut suunnittelemaan rekisteröintilomakkeet niin, että niihin on mahdollista sisällyttää tieto henkilön kokemasta sukupuoli-identiteetistä.³

Kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja sateenkaarinäkökulmasta tulkitsevat Yogyakarta-tan periaatteet korostavat, että valtioiden tulee varmistaa turvapaikanhakijoita koskevien politiikkojen ja käytäntöjen syrjimättömyys seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin perusteella⁴. Niihin tehtyjen 10-vuotislisäysten mukaan valtioiden tulee myös suojata turvapaikanhakijoita seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, sukupuolen ilmaisuun ja kehon sukupuolitettuihin piirteisiin perustuvalta väkivallalta, syrjinnältä tai muilta haitoilta⁵.

Eurooppalainen sateenkaarijärjestöjen kattojärjestö ILGA-Europe on korostanut transtaustaisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten sukupuoli-identiteetin tunnistamista koko turvapaikkaprosessin ajan⁶. Transihmisten oikeuksia edistävä kattojärjestö TGEU on tarkentanut tämän tarkoittavan myös sitä, että itsemäärittelyyn perustuva sukupuolimerkintä ja nimi tulee olla mahdollista saada tunnustetuksi jo turvapaikka-asiakirjoissa⁷. Esimerkiksi henkilötunnusjärjestelmän uudistusta koskevan ehdotuksen kansainvälisenä vertailumaana käytetty Islanti on säätänyt tällaisesta mahdollisuudesta sukupuolimerkinnän osalta vuonna 2019 hyväksymässään sukupuolen itsemääräämisoikeutta koskevassa laissa⁸.

³ UNHCR (2021) [Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex and Queer \(LGBTIQ+\) Persons in Forced Displacement](#), s. 26 ja 31.

⁴ Yogyakarta Principle 23: [The Right to Seek Asylum](#).

⁵ Yogyakarta+10: [Relating to the Right to Seek Asylum \(Principle 23\)](#).

⁶ ILGA-Europe (2021) [Policy Briefing on LGBTI Refugees and EU Asylum Legislation](#), kohta 6.

⁷ TGEU (2016) [Welcome to Stay: Building Trans Inclusive Communities Inclusive of Trans Asylum Seekers and Refugees in Europe](#), s. 26.

⁸ [Act on Gender Autonomy No 80/2019 as amended by Act No. 159/2019, No. 152/2020 and No. 154/2020](#), artikla 10.

Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

Lain 22 §:ään, jossa säädetään Maahanmuuttohallinnon tehtävistä, ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi sen, että toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmää varten Suomen edustuston sijasta. Toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan toimivalta rajattaisiin tilanteisiin, joissa ulkomaalainen esittää voimassa olevan matkustusasiakirjan. Toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja ei itse tallettaisi, muuttaisi tai lisäisi ulkomaan kansalaisesta tietoja väestötietojärjestelmään.

Ehdotuksen tarkoituksena on helpottaa ulkomaalaisen henkilön mahdollisuutta saada tietonsa kirjatuksi väestötietojärjestelmään jo ennen Suomeen saapumista ja parantaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia päästä palveluihin. Muutos vähentäisi tarvetta asioida erikseen useiden viranomaisten kanssa ja parantaisi rekisteröintiin liittyvien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Myös integroituminen Suomeen voisi alkaa jo aikaisemmin, jo ennen kuin henkilö saapuu Suomeen.

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Ehdotuksessa esitetään luotavaksi uusi etärekisteröintimenettely eli mahdollisuus ulkomaalaiselle rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumista. Näin nopeutettaisiin palveluihin pääsyä ja integroitumista sekä vähennettäisiin organisaatiokohtaisten keino- ja tunnusluomisen tarvetta. Henkilöllisyyden varmentaminen ei kuitenkaan yltäisi varmuudeltaan samalle tasolle kuin perinteisessä kasvokkain tunnistamisessa ja sen vuoksi olisi tarpeen erottaa etärekisteröinti-identiteetit järjestelmässä muista identiteeteistä. Väestötietojärjestelmään lisättäisiin siksi uusi lisätietokenttä, josta identiteetin perustuminen etärekisteröintiin ilmenisi. Henkilö voisi myöhemmin käydä tunnistautumassa kasvokkain.

On kannatettavaa, että henkilötunnusten myöntäminen tätä kautta aikaistuisi ja henkilöllä olisi pääsy palveluihin ja asiointi viranomaisten kanssa helpottuisi, kun rekisteröinnin olisi voinut hoitaa jo etänä ennen Suomeen saapumista. Ongelmallista ehdotuksessa on se, että järjestelmän lisätiedoista ilmenee yksityisyyden suojaan liittyviä tietoja, kuten henkilön taustaan liittyviä tietoja, esimerkiksi ulkomaalaisuus. Onkin harkittava tarkemmin, onko lisätietona oleva etärekisteröityminen aina tarpeen luovuttaa erillisenä tietona rekisteri-identiteetin mukana, kuten nyt esitetään.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Ehdotuksen mukaan henkilötunnuksesta poistettaisiin sukupuolitieto vuodesta 2027 lähtien, ja uusien henkilötunnusten yksilönumero olisi jatkossa sukupuolesta riippumaton. Amnesty katsoo, että sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta on hyvä askel sukupuolten tasa-arvoon ja moninaisuuteen liittyvien ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Ennen vuotta 2027 annettuja henkilötunnuksia tai henkilötunnusten muotoa ei kuitenkaan ehdoteta muutettavan, vaikka niistäkään ei enää uudistuksen jälkeen voitaisi suoraan päätellä sukupuolitietoa.

Ehdotuksessa suunniteltu rajatussa muodossa tehtävä uudistus olisi kokonaisuudessaan riittämätön puuttumaan ehdotuksessa tarkasteltuihin ja jo aiemmin tunnistettuihin ongelmiin sukupuolen moninaisuuden näkökulmasta. Kuten ehdotuksen vaihtoehtoisia malleja koskevassa arvioissa todetaan, nyt ehdotettu uudistus ei tosiasiallisesti estäisi päättelystä henkilön sukupuolta ennen vuotta 2027 annetuista henkilötunnuksista. Siksi ihmisoikeuksien toteutumiseksi henkilötunnusjärjestelmää tulee kehittää toteuttamalla myös tunnuksen rakennetta uudistava kokonaisuudistus.

Mikäli edetään ehdotetun suppeamman mallin mukaisesti, on transihmisten ihmisoikeuksien turvaamiseksi välttämätöntä varmistaa, että henkilötunnuksen muuttaminen on mahdollista sukupuoltaan vahvistavalle henkilölle. Sukupuoltaan vahvistavan henkilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ehdotuksessa on nykytilaan verrattuna myönteistä, että henkilötunnuksen muuttaminen olisi jatkossa vapaaehtoista ja mahdollista tehdä myös sukupuolen vahvistamisen jälkeen. Voimassa olevan sääntelyn mukaan uusi henkilötunnus annetaan automaattisesti sukupuolen vahvistamisen yhteydessä⁹.

Ehdotetun VTJ-lain 12 §:n mukaan sukupuoltaan vahvistava henkilö voisi jatkossa muuttaa henkilötunnusta kirjallisella hakemusmenettelyllä. Perusteluissa ei kuitenkaan esitetä tarkempia hakemusmenettelyyn liittyviä käytäntöjä. Amnesty kehottaa jatkovalmistelussa täsmentämään käytäntöjä ja varmistamaan, että ne perustuvat sukupuolen juridista vahvistamista koskevaan kansainväliseen ihmisoikeusnormistoon.

Uudistuksessa on taattava se, että menettely on Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen mukaisesti nopea, läpinäkyvä ja sujuva prosessi¹⁰. Menettelyn tulee perustua henkilön itsemääräämisoikeuteen, eikä sen yhteydessä tule vaatia esimerkiksi minkäänlaisia lääketieteellisiä tai psykologisia toimenpiteitä¹¹. Käytäntöjen tulee nojata mahdollisimman pitkälle ilmoitusmenettelyyn, jota on tarkasteltu Suomen sukupuolen juridisen vahvistamista koskevan lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa¹².

Ehdotuksen vaikutusarvioinneissa huomioidaan, että väestötietoihin sisältyvää sukupuolitietoa käsitellään nykyisin yhteiskunnassa laajemmin kuin siihen olisi tarve. Niin kauan kuin väestötietojärjestelmässä on merkintä sukupuolesta, on huolehdittava sukupuolitietojen tietosuojasta. EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja pitää käsitellä vain, kun se on välttämätöntä¹³. Tieto sukupuolimerkinnästä tulee siis voida saada väestötietojärjestelmästä vain, kun se on hoidettavan asian kannalta tarpeellista.

Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella kattavammin keinoja edeltävän toimeenpanemiseksi huomioiden myös se, että tieto henkilön sukupuolesta olisi käytännössä yhä suhteellisen varmasti pääteltävissä vanhoista henkilötunnuksista. Lisäksi sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida uudistusta laajemmin sukupuolen ilmaisun näkökulmasta.

Ehdotus ei toteuttaisi täysimääräisesti EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista tietojen minimointiperiaatetta sukupuolen lisäksi myöskään iän tai henkilön maahanmuuttajastatuksen osalta. Malli johtaisi käytännössä iän näkymiseen henkilötunnuksessa sekä siihen, että esimerkiksi ennen vuotta 2027 syntyneen maahan muuttavan henkilön henkilötunnuksesta voitaisiin olettaa käyvän ilmi hänen sukupuolitietonsa. Tämä voi altistaa vastaavanlaiselle syrjinnälle, jota transihmisiin kohdistuu tällä hetkellä, mikäli henkilötunnus ei vastaa henkilön sukupuoli-identiteettiä tai sukupuolen ilmaisua.

⁹ [Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta](#), 3 §; [Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista](#), 12 §.

¹⁰ [CM/Rec\(2010\)5](#), kohta 21.

¹¹ Ks. Amnesty International (2014) [The State Decides Who I Am: Lack of Legal Gender Recognition for Transgender People in Europe](#); Yogyakarta+10 Principle 31: [The Right to Legal Recognition](#); YK:n SOGI-asiantuntija (2018) [Report on Legal Recognition of Gender Identity and Depathologization](#).

¹² STM (2020) [Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestämiseksi](#), s. 40–42.

¹³ EU:n yleinen tietosuoja-asetus ([EU](#)) 2016/679, esipuheen kohta 39.

Vaikka sukupuoli neutraalius ymmärrettäisiin, henkilötunnuksen muoto voisi samankaltaisella päättelyllä paljastaa henkilön mahdollisen maahanmuuttajastatuksen, sillä siitä kävisi ilmi uudenlaisen tunnuksen myöntäminen. Ulkomaalaisen saadessa uudenmallisen henkilötunnuksen, hänen voitaisiin ymmärtää saaneen sen Suomeen tulonsa perusteella, mikäli hän on syntynyt ennen vuotta 2027, jos uudenmallisia henkilötunnuksia ei tätä ennen syntyneille muutoin annettaisi. Jatkovalmistelussa on arvioitava ja esitettävä ratkaisuja, joilla näihin haasteisiin voidaan puuttua. Yhtenä konkreettisenä vaihtoehtona tulisi punnita hakemusmenettelyn mahdollistamista henkilötunnuksen muuttamiseksi myös tällaisissa tilanteissa.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Uuden henkilötietoja sisältämättömän yksilöintitunnuksen luominen on kannatettavaa henkilön yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Lisäksi tunnus voi korvata organisaatiokohtaisten tunnusten käsittelyä. Yksilöintitunnus edistäisi osaltaan henkilötietojen käsitteen minimointiperiaatteen toteutumista, sillä se ei sisältäisi esimerkiksi ikä- ja sukupuolitietoa. Vastaavasti sukupuolen vahvistaminen ei myöskään johtaisi tarpeeseen muuttaa yksilöintitunnusta.

Toteutuessaan ehdotuksen mukaisesti uudistuksen myönteiset vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta pitkällä aikavälillä, mikäli eri toimijat päättävät ottaa tunnuksen vapaaehtoisesti käyttöön. Ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta uusi yksilöintitunnus tulisivatkin vapaaehtoisen käyttöönoton sijaan ottaa koko henkilötunnusuudistuksen lähtökohdaksi aiemmin esitettyjen perustelujen mukaisesti. Valtioilla on velvollisuus varata riittävät resurssit perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetusluonnosta koskevat huomiot

Ensimmäiseksi nykyinen ehdotus esittää, että sukupuolitiedoksi kirjattaisiin edelleen väestötietojärjestelmään joko nainen tai mies (VTJ-asetuksen 5 a §). Ehdotettu sääntely jatkaisi binäärisen sukupuolikäsityksen vahvistamista lainsäädännössä. Amnestyn mukaan tällainen käytäntö ei vastaa ajantasaista ihmisoikeusnormistoa ja päättyy altistamaan erityisesti muunsukupuoliset ihmiset sukupuoli-identiteettiin perustuvalle syrjinnälle.

YK:n SOGI-asiantuntija ja Yogyakartan periaatteet korostavat, että valtioiden tulee tunnustaa ei-binääristen henkilöiden identiteetit ja mahdollistaa useampia sukupuolimerkintöjä kuin ”mies” ja ”nainen” niin kauan kuin sukupuoli tieto rekisteröidään väestötietoihin¹⁴. HLBTIQ-strategiassa 2020–2025 Euroopan komissio korostaa tarvetta transihmisten, muunsukupuolisten ja intersukupuolisten sisällyttämistä asiakirjoihin, sovelluksiin, tutkimuksiin ja prosesseihin¹⁵. Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on kehottanut valtioita harkitsemaan kolmannen sukupuolimerkinnän mahdollistamista¹⁶.

Amnestyn näkemyksen mukaan myös sukupuolikategorioiden binääristä rajaamista ja siihen liittyviä vaikutuksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida kattavammin syrjimättömyyden näkökulmista. Sukupuoli-identiteetin tunnustamista koskevien ihmisoikeuksien turvaamiseksi Amnesty kehottaa pikaisesti toimiin

¹⁴ Yogyakarta+10 Principle 31: [The Right to Legal Recognition](#); YK:n SOGI-asiantuntija (2018) [Report on Legal Recognition of Gender Identity and Depathologization](#).

¹⁵ Euroopan komissio (2020) [Tasa-arvon unioni: Hlbtiq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025](#), s. 18.

¹⁶ [PACE Resolution 2048 \(2015\)](#), kohta 6.2.4.

kolmannen sukupuolimerkinnän käyttöönoton selvittämiseksi ja valmistelemiseksi itsemääräämisoikeuteen perustuen.

Toiseksi huomioimme ehdotuksessa esitettävän, että sukupuolen vahvistamista koskeva tieto säilytettäisiin väestötietojärjestelmässä (VTJ-lain 13 §:n 1 momentin 15 kohta ja 40 §). Transjärjestöt ovat kuvanneet tällaista vuonna 2009 voimaan tulleen VTJ-lain perusteella luotua käytäntöä niin sanotuksi 'transrekisteriksi', sillä se luo väestötietojärjestelmään pysyvän tiedon sukupuoltaan vahvistaneista henkilöistä¹⁷. Nykyisessä ehdotuksessa ei Amnestyn mukaan tarkastella riittävästi tähän liittyviä kysymyksiä henkilön yksityisyyden suojan ja mahdollisten väärinkäytösten näkökulmista.

Sukupuolen vahvistamista koskeva tieto on erittäin arkaluontoista, ja sitä tulisi EU:n tietosuojasetuksen nojalla säilyttää ainoastaan vahvistamista koskevaa hallintomenettelyä varten¹⁸. Pysyvästi säilytettävä rekisteri voi muodostaa uhan henkilöiden turvallisuudelle, mikäli se päättyy tarkoittamattomille tahoille tai juridisesti päteville toimijoille, joilla olisi negatiivisia tarkoituksia transihmisiä kohtaan.

Tasa-arvovaltuutettu on jo vuonna 2012 tarkastellut kysymystä selvityksessään ja todennut väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon sukupuolen vahvistamisesta herättäneen huolta transsukupuolisten keskuudessa. Selvityksessä todetaan viranomaisten pääsyn tietoon olevan rajattua, ja että se saadaan esiin vain järjestelmästä erikseen hakemalla. Tieto näyttäisi viranomaisten mukaan pääsääntöisesti toimivan lain tavoitteiden mukaisesti transihmisten turvaksi, mutta säännöksen toimivuutta olisi selvityksen mukaan seurattava ja korjattava mahdolliset puutteet välittömästi.¹⁹ Julkisuudessa on hiljattain uutisoitu transyhteisön tiedossa olevan useita tapauksia, joissa väestötietojärjestelmästä on annettu henkilön transtaustan paljastavia tietoja kevein perustein²⁰.

Amnesty kehottaa varmistamaan jatkovalmistelussa Amnestyn The State Decides Who I Am -raportin suositusten ja Yogyakarta-tien periaatteiden mukaisesti, että kaikki sukupuolimerkinnän tai nimen muuttamista koskeva tieto tulisi olla salassa pidettävää, ja että sen ei tulisi olla saatavissa kolmansille osapuolille ilman asianomaisen henkilön etukäteen antamaa, vapaata ja tietoon perustuvaa suostumusta, ellei oikeus näin erikseen määrää²¹. Yhtenä suositusten toteuttamisen vaihtoehtona on arvioitava Oikeus olla -kansalaisaloitteen ja transjärjestöjen ehdotuksia olla tallettamatta tällaista tietoa väestötietojärjestelmään pysyvästi²².

Kolmanneksi ehdotuksen nykytilan arvioinnissa ja vaikutusarvioinneissa pohditaan henkilötunnuksen muuttamisen merkitystä uusien todistusten hankkimiselle. Tällä hetkellä sukupuolen juridiseen vahvistamiseen liittyvä sääntely Suomessa ei esimerkiksi Islannin ja Maltan tapaan turvaa eksplisiittisesti oikeutta saada oikeilla henkilötiedoilla korjattuja todistuksia sukupuolen vahvistamisen

¹⁷ Oikeus olla -kansalaisaloite; Trans ry: [Oikeus olla – usein kysytyt kysymykset](#).

¹⁸ EU:n yleinen tietosuojasetus (EU) 2016/679, esipuheen kohta 51.

¹⁹ Tasa-arvovaltuutettu (2012) [Selvitys sukupuolivähemmistöjen asemasta](#), s. 19-20.

²⁰ Kehääjä (19.1.2022) [Uusi henkilötunnus tulee, vanhat ongelmat pysyy](#).

²¹ Amnesty International (2014) [The State Decides Who I Am: Lack of Legal Gender Recognition for Transgender People in Europe](#), s. 90; Yogyakarta Principle 6: [The Right to Privacy](#); Yogyakarta+10: [Relating to the Right to Privacy \(Article 6\)](#); ks. myös [CM/Rec\(2010\)5](#), kohta 19.

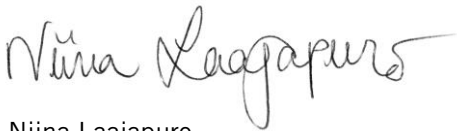
²² Oikeus olla -kansalaisaloite; Kehääjä (19.1.2022) [Uusi henkilötunnus tulee, vanhat ongelmat pysyy](#).

jälkeen, vaan käytäntö perustuu viranomaisten ohjeistuksille²³. Suosituksista huolimatta järjestöt ovat kertoneet transihmisten kohtaavan yhä hankaluuksia korjattujen todistusten saamisessa²⁴.

Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella todistusten saamiseen liittyviä kysymyksiä nykyistä laajemmin ja niin, että sukupuoltaan vahvistavan henkilön oikeus saada uutta nimeään ja sukupuoltaan vastaavat todistukset turvataan eksplisiittisesti. Tähän kehottavat niin Amnestyn The State Decides Who I Am -raportti, Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 2010(5) kuin Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma 2048²⁵.

Henkilön itse määrittelemä sukupuoli-identiteetti on keskeinen osa identiteettiä. Suomen on turvattava sen virallinen vahvistaminen osana kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamia oikeuksia lain edessä tunnustetuksi tulemisesta, yksityiselämän suojasta ja koskemattomuudesta.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antavat:

ulkomaalaisten oikeuksien osalta oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, sähköposti:

kaisa.korhonen@amnesty.fi

sukupuolen moninaisuuteen liittyvien ihmisoikeuksien osalta asiantuntija Matti Pihlajamaa, sähköposti:

matti.pihlajamaa@amnesty.fi

²³ [Act on Gender Autonomy No 80/2019 as amended by Act No. 159/2019, No. 152/2020 and No. 154/2020](#), artikla 4; [Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act](#), artikla 10; Tasa-arvovaltuutettu: [Työ- ja opintotodistukset](#); Opetushallitus: [Usein kysyttyä – Sukupuolen korjaaminen ja todistus](#).

²⁴ OM (2021) [Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021](#), s. 143.

²⁵ Amnesty International (2014) [The State Decides Who I Am: Lack of Legal Gender Recognition for Transgender People in Europe](#), s. 90-91; [CM/Rec\(2010\)5](#), kohta 21; [PACE Resolution 2048 \(2015\)](#), kohta 6.2.1.