

26.09.2021

Dnro TAS/234*/2021

Sosiaali- ja terveysministeriö
lakimies Sonja Jantunen
kirjaamo@stm.fi

Korjattu kirjoitusvirhe 28.9.2021 sivulla 1 (merkitty *)
Hallintolaki 8 luku 51 §

Viite: VN/2369/2021

Näkemyksiä translainsäädännön uudistamisesta

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain eli tasa-arvolain (609/1986) sukupuolisyrynnän kieltojen sekä sukupuolten tasa-arvoa koskevien edistämismääräysten noudattamista. Tasa-arvovaltuutettu myös seuraa sukupuolten tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Tasa-arvovaltuutettu pyrkii aloittein, neuvoin ja ohjein edistämään tasa-arvolain tarkoituksen toteutumista sekä antaa tietoa tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä. Tasa-arvolakiin (muutossäädös 1329/2014) on otettu nimenomaiset syrjinnän kiellot sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisun perusteella vuonna 2015. Lisäksi viranomaisilla, koulutuksen järjestäjillä ja työnantajilla on nykyisin velvollisuus ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää.

Tasa-arvovaltuutettu käsitteli sukupuolen moninaisuutta eduskunnalle antamassaan kertomuksessa (K 22/2018 vp). Tasa-arvovaltuutettu suositteli tuolloin eduskunnalle, että

- Vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä on poistettava translain sukupuolen vahvistamisen edellytyksistä.
- Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen on erotettava sukupuoli-ristiriidan lääketieteellisistä diagnooseista ja hoidoista. Samalla oikeus sukupuoli-ristiriidan lääketieteelliseen hoitoon pitää turvata sitä tarvitseville osana julkisia terveyspalveluja.
- Intersukupuolisten lasten lääketieteellisesti tarpeeton sukuelinkirurgia on lopetettava.

Nykytilanne loukkaa transihmisten ja intersukupuolisten henkilöiden henkilökohtaista koskemattomuutta. Nykyinen lainsäädäntö ei ylipäänsä huomioi intersukupuolisuutta ja muunsukupuolisuutta.

Nyt asetetun virkamiesryhmän tehtävänä on tehdä lainsäädännölliset ehdotukset pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjausten mukaisesti. Hallitusohjelman mukaan sukupuolen voi hakemuksesta korjata täysi-ikäinen henkilö, joka esittää perustellun selvityksen siitä, että hän pysyvästi kokee kuuluvansa korjattavaan sukupuoleen. Lisäksi sukupuolen korjaamiseen tulisi harkinta-aika.

Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että hallitusohjelman kirjauksen jälkeen juridisen sukupuolen vahvistamista koskeva Oikeus olla -kansalaisaloite on kerännyt keväällä 2021 noin 68 000 kannattajaa ja aloite etenee eduskunnan käsittelyyn. Kansalaisaloite on Marinin hallitusohjelmakirjausta laajempi ulottaen juridisen sukupuolen vahvistamisen alaikäisiin. Aloitteessa kannatetaan ilmoitusmenettelyä harkinta-ajan sisältävän hakemusmenettelyn sijaan.

Valmistelutyöryhmän raportissa Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestämiseksi esitettiin vaihtoehtoisesti suppeaa tai laajaa lainsäädäntömallia. Tasa-arvovaltuutettu ei kannata suppeaa mallia. Tasa-arvovaltuutettu haluaa tässä vaiheessa tuoda esille niitä seikkoja, joihin translainsäädännön uudistamistyössä tulisi kiinnittää huomiota. Tasa-arvovaltuutettu kannattaa laajaan malliin perustuvaa sääntelyä, mutta näkemykset eri sääntelyvaihtoehdoista tarkentuvat ja riippuvat siitä, missä laajuudessa muutosehdotuksia aletaan valmistella.

Translainsäädännön uudistamisen sisältöön ja valmistelumenettelyyn liittyvät keskeiset näkemykset ja toivomukset

Lähtökohtana juridisen sukupuolitiedon merkityksen ymmärrys yksilön oikeuksille ja velvollisuuksille

Lainsäädännön uudistamistavoitteena on järjestää sukupuolivähemmistöön kuuluvien henkilöiden asema ja oikeudet. Hallitusohjelman mukaisesti säädetään sukupuolen vahvistamista koskeva laki, joka kunnioittaa henkilöiden itsemääräämisoikeutta.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa korostaa sääntelyn selkeyden tarvetta. Itsemääräämisoikeuden kunnioittamista koskeva tavoite edellyttää, että henkilöillä on asianmukainen ja luotettava tieto juridisen sukupuolen ja sen vahvistamista koskevan päätöksen oikeusvaikutuksista. Valmistelussa on hyvä tuoda esille johdonmukaisesti, mitkä oikeudet ja velvollisuudet liittyvät juridiseen sukupuoleen ja millä tavalla nämä oikeudet ja velvollisuudet muuttuvat sukupuolen vahvistamisen myötä.

Olettaen että juridinen sukupuolen vahvistaminen eriytetään lääketieteellisestä hoidosta ja henkilön mahdollisesta sukupuolenkorjauksesta, myös näiden kahden prosessin keskinäinen vuorovaikutus tai riippumattomuus toisistaan on oltava selkeää. Tasa-arvovaltuutettu on tuonut jo aiemmin esille, että kun sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen eriytetään lääketieteellisistä diagnooseista ja korjaushoidoista, on samalla erittäin tärkeää huolehtia siitä, että korjaushoitoja sukupuoliristiriitaan tarvitseville on tarjolla riittävät, asianmukaiset ja saavutettavat terveystalvelut ja myös psykososiaalista tukea sitä haluaville.

Sukupuolensa oikeudellisesti vahvistavalle ei saisi tulla ennalta arvaamattomia yllätyksiä hoitojen saamisessa. Lääketieteellinen hoito ja sairausvakuutusjärjestelmän korvaukset toisaalta edellyttävät lähtökohtaisesti diagnosoimista. Myöskään sukupuoliristiriitaan annettavien lääketieteellisten hoitojen edellytyksenä ei saisi olla se, että henkilö on korjaamassa oikeudellista sukupuoltaan ja kokee kuuluvansa pysyvästi vastakkaiseen sukupuoleen.

Juridisen sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä vaadittavan selvityksen osalta tulee pohtia, minkälainen selvitys on luotettava tai riittävää ja onko jollakulla viranomaisella harkintavaltaa arvioida selvityksen riittävyttä. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että selvityksen luotettavuutta tai riittävyttä ei jätettäisi soveltamiskäytännössä ratkaistavaksi, vaan että käytäntö olisi mahdollisimman yhtenäinen ja vähimmäissisällöstä säänneltäisiin laissa.

Sukupuoleen perustuva erilainen kohtelu

Työryhmän Vaihtoehtoiset sääntelymallit sukupuolivähemmistöjen oikeudellisen aseman järjestämiseksi -raportissa mainitaan nykytilan arvioinnin osalta, että sellaista lainsäädäntöä, jossa sukupuolelle annetaan merkitystä, on nykyisin voimassa niukalti. Tämän jälkeen käsitellään muun muassa asevelvollisuuslakia (1438/2007) ja vankeuslainsäädäntöä sekä asetuksia ja päätöksiä, jotka liittyvät pukineisiin ja naisten ja miesten erillisiin tiloihin kuten peseytymis-, pukeutumis- ja lepotiloihin sekä käymälöihin. Myös vanhemmuutta ja hedelmöityshoitoja koskevaa sääntelyä käydään läpi.

Tasa-arvovaltuutettu huomauttaa, että vaikka sukupuoleen nimenomaisesti viittaavaa lainsäädäntöä on melko vähän, kyse on merkittävistä asioista niin yksilö- kuin yhteiskunnan tasolla. Asevelvollisuudessa on kyse perustuslakiin perustuvasta kansallisesta maanpuolustuksesta. Toisaalta vanhemmuus ja lapsen saaminen ovat monelle elämän keskeisiä tekijöitä, joihin vaikuttaa oma sukupuoli, lisääntymiskyky ja -terveys.

Sukupuolen mukaan eriytetyt tilat ja pukeutuminen ovat harvoin lainsäädännön tasolla säänneltyjä asioita, mutta valtaosalle väestöstä arkipäivää kouluissa, työpaikoilla, harrastuksissa ja palveluissa. Tasa-arvovaltuutetun

näkemyksen mukaan lainsäädännön uudistamistyössä olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, mihin erilaiset sukupuolenmukaiset erottelut perustuvat ja millä tasolla erilaisesta kohtelusta olisi hyvä säätää.

Esimerkiksi tasa-arvolaisissa syrjintää on sellainen palvelun tarjoajan menettely, jossa henkilö asetetaan epäedullisempaan asemaan sukupuolen, sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella. Lain mukaan on kuitenkin sallittua tarjota palvelua yksinomaan tai pääasiallisesti vain toisen sukupuolen edustajille, jos se on perusteltua oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi ja tähän tavoitteeseen pyritään asianmukaisin ja tarpeellisin keinoin. Tasa-arvolain säännöksen taustalla on EU:n tavaroiden ja palveluiden saatavuutta koskeva tasa-arvodirektiivi (Neuvoston direktiivi 2004/113/EY), jossa on nimenomaisesti todettu, että naisten ja miesten erilainen kohtelu voi olla hyväksyttävää, jos se perustuu yksityisyys- ja säädyllisyyssyihin.

Tasa-arvolaisissa ei ole kuitenkaan eritelty yksityisyyteen ja säädyllisyyteen liittyviä syitä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteena ja tasa-arvovaltuutettu on arvioinut yksittäisiä tilanteita tapauskohtaisesti asiakasyhteydenottojen perusteella. Tasa-arvovaltuutettu on lausunnoissaan muun muassa todennut, että koska transihmisen keholliset ja ulkonäölliset sukupuolipiirteet tai sukupuolen ilmaisu voivat poiketa keskimääräisestä, tarvitaan tapauskohtaista harkintaa parhaan ja syrjimättömän toimintatavan löytämiseksi. Juridinen sukupuoli ei sinänsä ole aina asian arvioinnissa ratkaiseva tekijä. Toisaalta on selvää, että myös transnaiset ovat naisia ja transmiehet miehiä. Lainsäädännön uudistamistyössä olisi hyvä huomioida mahdollinen tarkemman sääntelyn tarve tältä osin.

Alaikäisten asema ja oikeudet tulee huomioida

Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan lainsäädännön uudistamisessa tulee huomioida myös alaikäiset. Valmistelussa tulee painottaa ihmisoi-
keusperusteisuutta ja lapsen oikeuksia.

Tasa-arvovaltuutettu kiinnitti jo 2018 eduskuntakertomuksessaan huomiota sukupuolivähemmistöön kuuluvien lasten ja nuorten kokemaan kiusaamiseen ja häirintään. Myös uusimmat Kouluterveyskyselyn tulokset ovat huolestuttavia sateenkaarilasten ja -nuorten hyvinvoinnin osalta. Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että valmistelussa hyödynnetään lasten oikeuksien asiantuntemusta. Esimerkiksi Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja 2021 on varmasti hyödyksi valmistelussa.

Asettamispäätöksen mukaan virkamiesryhmän tulee huomioida lapsen etu ja henkilökohtainen koskemattomuus sekä lapsen iän ja kehitystason vaikutus siltä osin, kun kyse on intersukupuolisten lasten itsemääräämisoikeudesta. Nämä samat seikat tulisi huomioida myös muiden sukupuolivähemmistöön kuuluvien lasten ja nuorten osalta. Aiemmassa valmistelussa

transsukupuolisten osalta on painotettu sukupuoleen kuulumisen kokemuksen pysyvyyttä. Tasa-arvovaltuutetun näkemyksen mukaan sukupuoli-kokemuksen pysyvyyden vaatimusta tulee tarkastella ja pohtia kattavasti alaikäisten kohdalla.

Tasa-arvovaltuutettu haluaa lisäksi kiinnittää huomiota Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamiseksi biologian ja lääketieteen alalla (nk. biolääketiedesopimus, Oviedon sopimus, SopS 23/2010). Oviedon sopimus suojaa kaikkien ihmisarvoa ja identiteettiä, ketään syrjimättä ja jokaisen koskemattomuutta ja muita oikeuksia ja perusvapauksia kunnioittaen biologian ja lääketieteen sovellusten alalla.

Oviedon sopimuksen 5 artikla koskee suostumuksen yleissääntöä, ja sen mukaan terveyteen kohdistuva toimenpide voidaan suorittaa vain, jos kyseinen henkilö on antanut suostumuksensa vapaasta tahdostaan ja tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista. Kyseiselle henkilölle on annettava etukäteen asianmukainen selvitys toimenpiteen tarkoituksesta ja luonteesta sekä sen seurauksista ja riskeistä. Kyseinen henkilö voi vapaasti peruuttaa suostumuksensa milloin tahansa.

Lisäksi Oviedon sopimuksen 6 artikla koskee erityisesti sellaisten henkilöiden suojelua, jotka eivät voi antaa suostumustaan. Jos henkilö ei voi antaa suostumustaan, toimenpide voidaan suorittaa pääsääntöisesti vain, jos siitä on hänelle välitöntä hyötyä. Lisäksi jos alaikäinen ei lain mukaan voi antaa suostumustaan toimenpiteeseen, voidaan toimenpide suorittaa vain hänen laillisen edustajansa tai laissa määrätyn viranomaisen, henkilön tai muun tahon luvalla. Alaikäisen mielipide on otettava huomioon hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavasti.

Muunsukupuolisten henkilöiden asema ja oikeudet tulee huomioida

Raportissa kumpikin laajan mallin sääntelyvaihtoehdoista perustuu kaksija-koiseen sukupuolikäsitykseen. Tasa-arvovaltuutettu on jo aiemmin todennut, että uudessa laissa olisi otettava huomioon myös muunsukupuolisten henkilöiden asema. Osin tähän liittyen tasa-arvovaltuutettu haluaa toisaalta muistuttaa, että esimerkiksi työelämässä sukupuolitieto vaihtoehdoilla ”nainen” ja ”mies” on sallittua ja osin tasa-arvolainsäädännön edellyttämää. Esimerkiksi työnhakijoiden sukupuolta saa kysyä rekrytointilomakkeissa vaihtoehdoilla nainen ja mies ja tasa-arvon edistämiseksi työnantajan pitää selvittää työpaikan tilannetta nais/mies -näkökulmasta. Tiedot työnhakijoiden ja työntekijöiden sukupuolesta ovat tarpeen myös syrjinnän kiellon noudattamiseksi.

Juridinen sukupuoli, jossa on vaihtoehtoina vain nainen tai mies, on julkinen tieto. Sukupuolivähemmistöön kuuluminen on sen sijaan yksityisyyden piiriin kuuluva asia. Työnantaja ei siten voi ottaa työnhakulomakkeeseen

sukupuolta koskevaan kysymykseen esimerkiksi vaihtoehtoa ”muu”. Tämä voi altistaa työnhakijan syrjinnälle sukupuoli-identiteetin perusteella. Aloitteen muunsukupuolisuudesta kertomisesta pitää tulla henkilöltä itseltään, ei vastauksena työnantajan esittämään kysymykseen. Myös tasa-arvolain esitöissä on todettu, että sukupuolivähemmistöön kuuluvien yksityisyyttä tulee kunnioittaa, eikä tasa-arvon edistäminen tarkoita sitä, että ryhdyttäisiin selvittämään ihmisten sukupuoli-identiteettejä tai sukupuolen ilmaisua. Toisaalta sukupuolivähemmistöön kuuluvilla ihmisillä, muunsukupuoliset mukaan lukien, on riski joutua syrjityiksi työelämässä. He voivat myös joutua sukupuolittamaan itsensä vastoin omaa sukupuolikokemustaan tilanteissa, joissa sukupuolta kysytään vaihtoehdoilla nainen ja mies.

Tasa-arvovaltuutettu toivoo, että edellä esitettyyn kiinnitetään huomiota valmistelutyössä.

Näkökanta liittyen raportissa esitettyyn työryhmän näkemykseen intersukupuolisten lasten sukupuoliominaisuuksia muokkaavia lääketieteellisiä toimenpiteitä koskien

Tasa-arvovaltuutettu on esittänyt, että lasten lääketieteellisesti tarpeeton sukuelinkirurgia lopetettaisiin. Myös työryhmä on todennut nykytilanteen potilaslain (785/1992) vastaiseksi, mutta samalla pitänyt nykyistä lainsäädäntöä riittävänä turvaamaan intersukupuolisten lasten oikeudet. Raportissa painotettiin tiedon, moniammatillisen tuen ja tehokkaan valvonnan merkitystä.

Työryhmä korosti raportissa tarvetta tehostaa valvontaa intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöjen osalta. Valvonnassa painopiste on kuitenkin usein jälkikäteisessä arvioinnissa ja vastuuseen saattamisessa, ja tasa-arvovaltuutetun mukaan intersukupuolisten lasten osalta oikeudenloukkaukset tulisi ennen kaikkea ennaltaehkäistä mahdollisimman tehokkaasti.

Tasa-arvovaltuutettu suhtautuu epäillen nykyisen sääntelyn toimivuuteen ja korostaa asian ihmisoikeus- ja perusoikeuslottuvuutta. Useat ihmisoikeustoimijat ovat ottaneet kantaa intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöihin ja tuoneet esille, miten vakavasta ihmisoikeusloukkauksesta on kyse. Työryhmä totesi itsekin, että toimenpiteistä aiheutuu usein elinikäistä haittaa ja ettei perusoikeuksia voida yleisesti rajata sosiaalisiin seikkoihin vedoten.

Tasa-arvovaltuutettu muistuttaa, että Oviedon sopimus soveltuu intersukupuolisten lasten hoitokäytäntöjen arviointiin. Sukuelinkirurgian osalta tulee tarkastella erityisesti toimenpiteen välittömän hyödyn vaatimusta.

Arviointia vaihtoehtojen vaikutuksista

Tasa-arvovaltuutettu pitää tärkeänä, että virkamiesryhmässä panostetaan vaikutusarviointiin, varsinkin jos muutosehdotuksissa huomioidaan alaikäiset ja muunsukupuolisuus.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon sekä muihin perus- ja ihmisoikeuksiin

Translainsäädännön muutoksen tavoitteena on turvata sukupuolivähemmistöön kuuluvien ja kehon sukupuolipiirteiltä moninaisten henkilöiden ihmis- ja perusoikeudet paremmin. Parhaimmillaan lainsäädännön muutokset purkavat ahtaita ja normatiivisia sukupuolikäsityksiä, torjuvat syrjintää ja edistävät laajemmin sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

Työryhmän raportissa sukupuolta käsitellään joko juridisena väestörekisteritietona (juridinen sukupuoli) tai yksilöllisenä, henkilön identiteettiä määrittävänä kokemuksena. Vaikka lakimuutokset koskevat lähtökohtaisesti vain sukupuolivähemmistöön kuuluvia, uudistuksella voi olla merkittäviäkin vaikutuksia siihen, miten sukupuoli ymmärretään. Missä määrin esimerkiksi seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien osalta sukupuolen mukaisien erojen tai erottelujen tunnistaminen ja nimeäminen on tarpeen? Miltä osin on tarpeellista käyttää kaksijakoisen sukupuolikäsityksen mukaisia naisen ja miehen kategorioita? Esimerkiksi tasa-arvolainsäädäntö edellyttää miesten ja naisten keskinäistä vertailua niin syrjinnän arvioimisessa kuin tasa-arvon edistämistoimissa.

Toisaalta miltä osin tulee pyrkiä sukupuolineutraaliin kieleen ja käytäntöihin? Haitallisia sukupuolistereotyyppioita tulee purkaa, mutta samalla esimerkiksi akateemisessa tutkimuksessa on osoitettu, että muodollisesti neutraalilla kielellä – mukaan lukien lainsäädännön kieli – ja käytännöillä voidaan tosiasiallisesti ylläpitää hierarkkisia, sukupuolen perusteella yleensä naisia alistavia valtarakenteita. Sukupuolityypillisten erojen esille tuomisen ei pidä tarkoittaa sitä, että vahvistetaan ahtaita, normatiivisia käsityksiä sukupuolesta. Sen sijaan erojen näkyväksi tekeminen on usein tarpeen ennen kuin voidaan purkaa haitallisia sukupuolistereotyyppioita ja tunnistaa sukupuolen moninaiset ulottuvuudet.

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tasa-arvovaltuutettu pitää todennäköisenä, että juridisen sukupuolen vahvistamisen eriyttäminen lääketieteellisestä hoidosta helpottaisi transpolien resursoinnin parempaa kohdentamista. Toisaalta eri alojen ammattihenkilöiden sukupuolen moninaisuutta koskeva asianmukainen osaaminen edellyttää panostamista niin peruskoulutuksessa kuin lisä- ja täydennyskoulutuksessa, mikä edellyttää riittävää resursointia.

Ylitarkastaja

Marjo Rantala

Tiedoksi

Tämä asiakirja on lähetetty vastaanottajalle sähköisesti. Asiakirjan allekirjoitettu taltiokappale säilytetään tasa-arvoaltuutetun toimistossa.