

Asia: VN/28904/2022

Lausuntopyyntö esityksistä valtioneuvoston asetuksiksi kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetun valtioneuvoston asetuksen ja eräiden muiden asetusten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa esityksistä valtioneuvoston asetuksiksi eräiden valtioneuvoston asetusten muuttamisesta.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin rajaa seuraavassa lausuntonsa koskemaan keskittämisasiasetusta, seulonta-asetusta ja päivystysasetusta. Hän esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lausuntopyynnön tausta

Ministeriö toteaa lausuntopyynnössään esitysten taustasta seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan, että useita valtioneuvoston asetuksia muutettaisiin vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen uutta järjestäjäjärkennettä ja järjestämismvastuuta sekä termistöä. Seulonnoista annettuun valtioneuvoston asetukseen tehtäisiin sisällöllinen muutos, jossa raskauden aikaisten kromosomipoikkeavuuksien seulontojen sääntelystä poistettaisiin viittaus tietyn seulontamenetelmän käyttämiseen. Lisäksi mainittuun asetukseen sekä erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen tehtäisiin sukupuolen vahvistamista koskevasta lainsäädännöstä johtuvia muutoksia.

Keskittämisasiasetus

Erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä annettuun valtioneuvoston asetukseen (582/2017), jäljempänä keskittämisasetus, ehdotettujen sisällöllisten muutosten taustalla on translainsäädännön uudistaminen.

Hallitus antoi 22.9.2022 eduskunnalle esityksen laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 189/2022 vp). Asian käsittely eduskunnassa on kesken.

Esityksen mukaan sukupuolen vahvistamisesta annetulla lailla kumotaan voimassa oleva translaki (563/2002). Samalla kumoutuu translain nojalla annettu transasetus (1053/2002). Transasetuksessa säädetään sukupuolenkorjauksen edellyttämien lääketieteellisten tutkimusten ja hoidon järjestämisestä.

Sukupuolen vahvistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan transasetukselle tai muulle sukupuolenkorjaushoitoa koskevalle erityissääntelylle ei ole tarvetta sen jälkeen, kun sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen erotetaan sukupuolenkorjaukseen tähtäävistä lääketieteellisistä hoidoista. Hallituksen esityksen mukaan hoidon keskittämisestä voitaisiin jatkossa säätää keskittämisasetuksessa. (HE 189/2022 vp, s. 46)

Keskittämisasetuksen 5 §:n 3 momenttiin ehdotetaan nyt lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan Helsingin yliopistollisen keskussairaalan tehtävänä olisi sukupuolen korjaamiseen tähtäävä sukuelinkirurgia kivespussien, kivesten, kohdun ja munasajojen poistoa lukuun ottamatta. Asetuksen 5 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan Helsingin yliopistolliseen keskussairaalaan ja Tampereen yliopistolliseen sairaalaan keskitetään sukupuolenkorjaushoitojen edellytyksiä arvioiva tutkimus, hoitojen aloitus ja hoitoihin ohjaus.

Keskittämisasetukseen ehdotetut lisäykset tarkoittavat käytännössä sitä, että transasetuksen 2 §:n säännös siirrettäisiin keskittämisasetukseen. Sukupuolenkorjauksen edellyttämien tutkimusten ja hoidon moniammatillisuudesta, hoitosuunnitelmasta sekä tutkimusten ja hoidon järjestämisestä (transasetuksen 3–5 §) ei vastaisuudessa säädettäisi laissa tai asetuksessa, vaan tutkimuksia ja hoitoa ohjaisivat sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (Palko) vuonna 2020 antamat kolme suositusta. Suosituksissa korostuu muun ohella perusterveydenhuollon rooli sukupuoli-identiteettiin liittyvästä epäselvyydestä johtuvaan tuen ja hoidon tarpeeseen vastaamisessa. Suositukset perustuvat niiden hyväksymisajankohtana voimassa olleeseen lainsäädäntöön, toisin sanoen translakiin ja -asetukseen.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että esitettyyn sääntelyratkaisuun sisältyy useita ongelmia.

Sukupuoli-identiteettiä koskettavat kysymykset kuuluvat perustuslaissa säädetyn yksityiselämän suojan ydinalueeseen. Kyseessä on useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvä ja erityisen perusoikeusherkkä asiakokonaisuus, josta yhteiskunnassa vallitsee jyrkästikin eriäviä näkemyksiä. Sukupuolenkorjaushoito rinnastuu tässä suhteessa raskaudenkeskeytykseen ja sterilisaatioon. Myös niiden osalta lainsäätäjällä on pitänyt tarpeellisena, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvataan säädösperusteisesti.

Kuten apulaisoikeusasiamies totesi sukupuolen vahvistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta 25.3.2022 antamassaan lausunnossa (EOAK/1267/2022), transasetuksen kumoutuminen vaarantaa hoitoon ja tutkimuksiin pääsyn tilanteessa, jossa sukupuoliristiriidan tutkimukseen ja hoitoon varatut resurssit ovat laillisuusvalvonnassa kertyneiden havaintojen perusteella osoittautuneet jo nykyisellään riittämättömiksi. Ottaen huomioon sukupuolenkorjaushoitojen tosiasiallisen vaikutuksen erityisesti yksityiselämän suojan toteutumisedellytyksiin apulaisoikeusasiamies katsoo, että suku-puolenkorjaukseen tähtäävien tutkimusten ja hoidon jättäminen merkittävin osin suositusten varaan ei täytä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä turvaamisvelvollisuutta ja heikentäisi merkittävästi tutkimusten ja hoidon oikeusperustaa.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveysministeriön 1.11.2022 päivätyn perustelumuistion tekstiin, jossa toistetaan olennaisin osin Palkon suositus, jonka mukaan mahdollisen psykiatrisen hoidon tarpeen arviointi ja hoidon järjestäminen tulee toteutua ennen transsukupuolisuuden tutkimukseen ja sukupuolidysforian hoitoon perehtyneeseen moniammatilliseen yksikköön lähettämistä.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että transsukupuolisuuden kohdistuu yhteiskunnassa edelleen laajalti ennakkoluuloja, mikä altistaa transihmiset erilaisille ulkoisille stressitekijöille. Tällaisia stressitekijöitä ovat esimerkiksi leimaavat asenteet, syrjintä, häirintä, vihapuhe, kiusaaminen ja väkivalta. Ilmiötä kuvataan vakiintuneesti vähemmistöstressinä. Vähemmistöstressiteorian avulla on selitetty esimerkiksi sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten muuta väestöä suurempaa riskiä sairastua niin psyykkisiin kuin fyysisiinkin sairauksiin. Vähemmistöstressiteorian mukaan ihmiset sisäistävät yhteiskunnan asenteet ja syrjinnän, mikä yhdessä syrjintäkokemusten kanssa altistaa vähemmistöihin kuuluvat ylimääräiselle krooniselle stressille. Vähemmistöstressin vaikutukset yksilön terveyteen ilmenevät muun muassa ahdistushäiriöinä, masennuksena, syömishäiriöinä, traumaattisena stressihäiriönä ja itsetuhoisuutena.

Palkon suosituksissa ja sosiaali- ja terveysministeriön perustelumuistiossa ei käytetä käsitettä vähemmistöstressi. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan ainakin perustelumuistiossa olisi ollut asianmukaista tarkastella sukupuolenkorjaushoitoja myös vähemmistöstressiteorian valossa. Näin menetellen korjaushoitojen vaikuttavuus ja merkitys yksilöiden hyvinvoinnille olisivat saaneet suuremman painoarvon. Nyt perustelumuistiossa korostuu vaatimus hoitaa ”samanaikaiset psykiatriset häiriöt” ja ”vakavat mielenterveyden häiriöt” ennen sukupuolenkorjaushoitojen aloittamista, mikä on paitsi ristiriidassa vähemmistöstressiteorian kanssa myös merkittävä

sukupuolenkorjaushoitoon pääsyä hidastava tekijä. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että viimeksi mainitulla seikalla on perustuslain 19 §:n 3 momentin johdosta valtiosääntöinen ulottuvuus.

Perustelumuihistiossa korostetaan Palkon suositusten tavoin hoidon porrastusta ja perusterveydenhuollon roolia sukupuolidysforian hoitotahona. Apulaisoikeusasiamies ei ole vakuuttunut siitä, että perusterveydenhuollossa tai alaikäisten kohdalla kouluterveydenhuollossa olisi sukupuolidysforian hoidon edellyttämää osaamista ja asiantuntemusta. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että transihmiset kohtaavat syrjintää kaikkialla yhteiskunnassa, myös terveydenhuollossa. Jos vastuuta sukupuolidysforian hoidosta siirretään Palkon suositusten mukaisesti perusterveydenhuoltoon, erikoissairaanhoidon sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoon, riski osaamattomasta ja epäasiallisesta kohtelusta kasvaa, mitä apulaisoikeusasiamies ei voi pitää hyväksyttävänä perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin valossa. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa lisäksi, että hoitovastuun ulottaminen näin laajalti terveydenhuoltoon lisäisi väistämättä potilastietoihin kohdistuvien tietoturvaloukkausten riskiä. Sukupuolidysforiaa koskeva tieto kuuluu terveyttä koskevana tietona EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa ja tietosuojalain (1050/2018) 6 §:ssä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittely on tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan kiellettyä.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on 3.5.2021 antamassaan päätöksessä asiassa EOAK/2119/2020 viitannut Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission 10.9.2019 julkaisemaan Suomea koskevaan raporttiin, jossa komissio suositti sukupuoliristiriidan ja kehodysforian tutkimukseen ja hoitoon erikoistuneen kolmannen yksikön perustamista Suomeen. Apulaisoikeusasiamies painotti alueellisen yhdenvertaisuuden merkitystä myös sukupuolen vahvistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta 25.3.2022 antamassaan lausunnossa.

Apulaisoikeusasiamies ei voi yhdenvertaisuutta ja riittäviä terveyspalveluja turvaavien perustuslain säännösten näkökulmasta pitää perusteltuna, että sukupuolenkorjaukseen liittyvä tutkimus ja hoito esitetään keskitettäväksi nykyiseen tapaan ainoastaan Helsingin yliopistolliseen keskussairaalaan ja Tampereen yliopistolliseen sairaalaan. Apulaisoikeusasiamies toistaa tässä lausunnossaan sen, mitä hän on aiemmin lausunut kolmannen yksikön perustamisen tarpeesta laillisuusvalvontahavaintojensa perusteella.

Apulaisoikeusasiamiehen huomio kiinnittyy lopuksi siihen, että transsukupuolisten hoidon keskittämistä koskevan sääntelyn valmistelussa on kuultu ainoastaan palvelujärjestelmän edustajia. Oikeusministeriössä valmisteltuun säädösvalmistelun kuulemisoppaaseen sisältyy valtioneuvoston periaatepäätöksellä 4.2.2016 annettu kuulemisohje. Toisin kuin muut kuulemisoppaan osiot, kuulemisohje on tarkoitettu velvoittavaksi normiksi säädösvalmistelussa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä annetun kuulemisohjeen mukaan kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisen avulla

pyritään selvittämään valmistettavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista. Kuulemisella edistetään ja vahvistetaan myös kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että perustuslain 2 §:ssä turvattu oikeus osallistua ja vaikuttaa sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä kuulemiselle asetetut vaatimukset ja tavoitteet ovat toteutuneet puutteellisesti nyt lausuttavana olevan sääntelyn valmistelussa.

Seulonta-asetus

Seulonnoista annettuun valtioneuvoston asetukseen (339/2011) ehdotetaan tehtäväksi kaksi sisällöllistä muutosta. Asetuksen 2 §:n 4 kohdan b alakohdasta ehdotetaan poistettavaksi nimenomaisia raskauden seulontamenetelmiä koskevat maininnat. Perustelumuistion mukaan tietyistä seulontamenetelmistä säätäminen on estänyt uusien ja aiempaa parempien menetelmien käyttöönoton julkisessa terveydenhuollossa.

Apulaisoikeusasiamies pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Mahdollisuus aiempaa tarkempien seulontamenetelmien käyttöönottoon lainsäädännön sitä estämättä on omiaan edistämään laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) säädetään.

Seulonta-asetuksen 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin 1 momentissa tarkoitettujen sukupuoleen sidottujen seulontojen järjestämisestä sukupuolensa vahvistaneille henkilöille. Tällaisia seulontoja olisi 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu rintasyöpäseulonta ja 2 kohdassa tarkoitettu kohdunkaulansyövän seulonta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että sukupuolen vahvistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan sukupuolispesifi sääntely muutettaisiin raskauden keskeyttämisestä annettua lakia lukuun ottamatta sukupuolineutraaliksi korjaamalla yksittäisten säännösten sukupuolispesifit ilmaiset sukupuolineutraaleiksi. Nyt ehdotettu sääntelyratkaisu poikkeaa ilmaisuiltaan hallituksen esityksessä omaksutusta ratkaisusta syistä, joita perustelumuistiossa ei lähemmin selosteta.

Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan esitetystä sääntelyratkaisusta voi seurata tilanne, jossa seulonta-asetuksen 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen seulontojen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi syntymässä mieheksi määritetyt henkilöt, jotka ovat muunsukupuolisuuden vuoksi saaneet estrogeenilääkitystä mutta eivät ole hakeneet oikeudellisen sukupuolensa vahvistamista.

Henkilölliseltä soveltamisalaltaan kattavampi sääntelyratkaisu olisi apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan toteutettavissa käyttämällä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sukupuolineutraalia muotoilua samalla tavoin kuin 3 ja 4 kohdassa on käytetty. Sääntelyratkaisu toisi seulonnat kaikkien niitä tarvitsevien ulottuville ja olisi yhdenmukainen sukupuolen vahvistamista koskevassa hallituksen esityksessä omaksutun ratkaisun kanssa.

Apulaisoikeusasiamies pitää tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii siitä, että seulonta-asetuksen toimeenpanon tueksi laaditaan ohjeistus joukkoseulontoja toteuttaville terveydenhuollon toimintayksiköille. Esimerkiksi seulontoihin osallistuvien sukupuolivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden yksityiselämän suojan turvaaminen saattaa edellyttää erityisiä ajanvarausjärjestelyjä. Ohjeet olisi perusteltua laatia yhteistyössä sukupuolivähemmistöjä edustavien järjestöjen kanssa.

Päivystysasetus

Kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä annetun valtioneuvoston asetuksen (583/2017), jäljempänä päivystysasetus, 8 §:n 1 momentin maininta laillistetusta lääkäristä jää perustelumuiiston valossa jossain määrin tulkinnanvaraiseksi ottaen huomioon, että hyvinvointialueiden organisaatorakenne vaihtelee alueittain ja eri hyvinvointialueilla on tehty erilaisia ratkaisuja hyvinvointialueen vastaavan lääkärin asemasta hyvinvointialueen organisaatiossa. Tulkinnanvaraisuudesta saattaa apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan aiheutua ongelmia asetusta sovellettaessa.

Päihdepalveluja koskevan maininnan poistaminen päivystysasetuksen 10 §:n 1 momentista samoin kuin asiaa koskevat perustelut voivat apulaisoikeusasiamiehen mielestä niin ikään aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta päihkeitä väärinkäyttävien henkilöiden huomioimisessa päivystyspalveluja järjestettäessä erityisesti sen vuoksi, että voimassa olevassa asetuksessa käytetty käsite ("päihdepalvelut") eroaa perustelumuiostiossa viitatussa lainsäädännössä käytetystä käsitteistöstä. Terminologinen yhdenmukaisuus eri säännöksissä tulisi varmistaa, jotta voitaisiin välttää tulkinnalliset epäselvyydet.

Apulaisoikeusasiamiehen huomio kiinnittyy lopuksi siihen, että päivystysasetuksen 8 §:n perusteluissa ei ole otettu huomioon sosiaalihuoltolakiin ja terveydenhuoltolakiin ehdotettuja muutoksia, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta (HE 197/2022 vp).

Burrell Riitta
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia