

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 kap. 3 § i sjukförsäkringslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 kap. 3 § i sjukförsäkringslagen (RP 174/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Enligt motiveringen till lagstiftningsordning i proposition RP 174/2024 rd förutsätter rätt till ersättning för assisterad befruktning att den assisterade befruktningen inleds av medicinska orsaker, och rätten till ersättning påverkas då inte av om det är fråga om assisterad befruktning för ett par som består av en kvinna och en man eller två kvinnor eller för en ensam kvinna. Social- och hälsovårdsutskottet begär i enlighet med 38 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning utlåtande av grundlagsutskottet om regleringens förhållande till grundlagen. Enligt utredning till utskottet är det oklart om bestämmelserna utan godtagbart skäl och av någon orsak som hänför sig till person försätter kvinnliga par och ensamstående kvinnor i en mindre förmånlig ställning än kvinnor som lever i ett heterosexuellt parförhållande. Dessutom ber utskottet utifrån inkommen utredning om utlåtande om regleringen med tanke på jämlikheten också i en situation där orsaken till infertiliteten inte kan identifieras medicinskt. Utlåtandet ska lämnas till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Hanna Tervahauta, social- och hälsovårdsministeriet
- utskottsråd Sanna Pekkarinen, social- och hälsovårdsutskottet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att sjukförsäkringslagen ändras.

Lagen var avsedd att träda i kraft den 1 januari 2025.

Utlåtande GrUU 2/2025 rd

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att propositionen inte innehåller några förslag som hindrar att den behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Det föreslås att sjukförsäkringslagen ändras så att det till 3 kap. 3 § fogas en bestämmelse enligt vilken undersöknings- och vårdåtgärder i samband med assisterad befruktning som föreskrivits av en specialist i gynekologi och obstetrik berättigar till ersättning.

(2) Enligt propositionen ersätts från sjukförsäkringen endast kostnader för assisterad befruktning som beror på sjukdom. Rätt till ersättning för assisterad befruktning förutsätter enligt propositionen (s. 18) att den assisterade befruktningen inleds av medicinska orsaker, och rätten till ersättning påverkas då inte av om det är fråga om assisterad befruktning för ett par som består av en kvinna och en man eller två kvinnor eller för en ensam kvinna. Utifrån propositionen verkar det dock som om par av samma kön och ensamma kvinnor i praktiken i regel inte kommer att omfattas av sjukförsäkringens ersättningar för assisterad befruktning. Därför måste propositionen till denna del bedömas mot bakgrund av grundlagens 6 § 1 och 2 mom. om jämlikhet och förbud mot diskriminering.

(3) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Å andra sidan är det utmärkande för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (se RP 309/1993 rd, s. 46, samt GrUU 1/2017 rd, s. 3, och GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

(4) Grundlagsutskottet har i sin praxis dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (GrUU 25/2006 rd, s. 2/I, GrUU 16/2006 rd, s. 2/I, GrUU 59/2002 rd, s. 2/II och RP 309/1993 rd, s. 46/II).

(5) Enligt grundlagens 6 § 2 mom. som kompletterar den allmänna principen om likabehandling får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. De grunder för åtskillnad som nämns i bestämmelsen kan betraktas som kärnområdet i förbudet mot diskriminering. Avsikten är dock inte att förteckningen ska vara uttömmande, utan diskriminering ska vara förbjuden också på grund av någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Exempel på sådana omständigheter är samhällelig ställning, egen- dom, deltagande i föreningsverksamhet, familjeförhållanden, graviditet, äktenskaplig börd, sexuell inriktning och boningsort (RP 309/1993 rd, s. 47, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I—II). Förbudet mot diskriminering gäller också åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande resultat. Till denna del ska diskrimineringen enligt motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bedömas med beaktande av de faktiska följderna av ett visst förfarande. Enligt be-

Utlåtande GrUU 2/2025 rd

stämmelsen ska det anses förbjudet att favorisera eller ge en individ eller en grupp en privilegierad ställning, om det innebär faktisk diskriminering av andra personer (RP 309/1993 rd, s. 47—48, se även GrUU 4/2016 rd, s. 3, GrUU 28/2009 rd, s. 2/II).

(6) Grundlagens 6 § 2 mom. förbjuder å andra sidan inte all åtskillnad mellan människor, även om åtskillnaden bygger på en av de särskilt nämnda grunderna i bestämmelsen om diskrimineringsförbud. Det väsentliga är om det är möjligt att motivera åtskillnaden på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 48/I). Kraven på ett godtagbart skäl för särbehandling enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUU 31/2013 rd, GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). För att skälet ska vara godtagbart måste det enligt utskottets praxis dock ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se t.ex. GrUU 44/2010 rd, s. 6). Särbehandlingen får inte vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 57/2016 rd, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 60/2002 rd, s. 4 och GrUU 18/2006 rd, s. 2).

(7) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en reglering enligt vilken kvinnor i registrerat partnerskap och kvinnor som inte lever i parförhållande kan ges assisterad befruktning, om än under striktare förutsättningar än kvinnor som är gifta eller sambor. Enligt utskottet praxis har det utifrån jämlikhetsprincipen i grundlagens 6 § inte kunnat härledas några skarpa gränser för lagstiftarens prövning när en lagstiftning som avspeglar den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Det centrala är om det är möjligt att motivera åtskillnaden på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet konstaterade att lagförslagen särbehandlade personer utifrån deras sociala ställning eller civilstånd och delvis också utifrån deras sexuella läggning. Med hänsyn till det medicinska syftet med assisterad befruktning, det vill säga att hjälpa ofrivilligt barnlösa, kunde lagförslagen inte till denna del anses strida mot grundlagen. Utskottet ansåg att den föreslagna differentieringen hade ett nära samband med samhällets värderingar och att de, även med hänsyn till utskottets långvariga praxis, höll sig inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt. Grundlagen och särskilt jämlikhetsbestämmelsen i dess 6 § ställde inget hinder för den föreslagna regleringen (GrUU 59/2002 rd, s. 2—3, GrUU 16/2006 rd, s. 2).

(8) Grundlagsutskottet ansåg att den föreslagna bestämmelsen, enligt vilken kvinnor som inte lever i äktenskap eller äktenskapsliknande förhållande med en man inte har rätt att få assisterad befruktning, i princip är problematisk med avseende på 6 § i grundlagen. Med beaktande särskilt av syftet att hjälpa ofrivilligt barnlösa, höll sig den föreslagna lagstiftningen med sina värderingar inom ramen för lagstiftarens prövningsrätt och stred inte mot 6 § i grundlagen (GrUU 25/2006 rd, s. 2).

(9) Grundlagsutskottet noterar att rätten till ersättning i den aktuella regleringen, till skillnad från i de tidigare bedömda fallen, inte grundar sig på sexuell läggning. Den föreslagna begränsningen av ersättning för assisterad befruktning inom den privata sektorn kan enligt grundlagsutskottet motiveras utifrån godtagbara grunder som hänför sig till att ersättningen grundar sig på sjukdom, i synnerhet med beaktande av den prövningsrätt som tillkommer lagstiftaren när grundlagsbestämmelsen om jämlikhet tillämpas. I ett sammanhang som gäller ersättning för privat vård är det inte heller godtyckligt att koppla ersättningen för undersökning och vård till ett sjukdomskriterium,

Utlåtande GrUU 2/2025 rd

och skillnaderna blir inte oskäligen. Lagförslaget inverkar exempelvis inte på möjligheterna för samkönade par och ensamstående kvinnor att få assisterad befruktning inom den offentliga hälso- och sjukvården eller inom den privata hälso- och sjukvården, låt vara att i det senare fallet blir kostnaderna för assisterad befruktning högre än för dem vars behandling grundar sig på sjukdom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 20.2.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Elisa Gebhard sd
ersättare Jani Mäkelä saf
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.

Utlåtande GrUU 2/2025 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Avvikande mening

Vi föreslår

att utlåtandet i övrigt godkänns enligt utskottets beslut, men att stycke 7—9 ersätts med nya stycken 7—13, och att utskottets beslutsförslag godkänns med ändringar (*Avvikande meningens ändringsförslag*).

Avvikande meningens ändringsförslag

(7) Enligt förarbetena till grundlagen och grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är kraven på en godtagbar grund för särbehandling höga när särbehandlingen grundar sig på sådana orsaker som gäller person som avses i diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. I propositionen kan det inte anses finnas sådana vägande skäl som är godtagbara med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet.

(8) Likaså är sexuell läggning enligt Europadomstolen en av de så kallade kvalificerade diskrimineringsgrunderna, för vilka statens prövningsmarginal är snäv och endast mycket vägande skäl kan motivera särbehandling (se till exempel målen Smith och Grady mot Förenade kungariket 27.9.1999, Salgueiro da Silva Mouta mot Portugal 21.12.1999, Fretté mot Frankrike 26.2.2002, E.B. mot Frankrike 22.1.2008, stora kammaren, och X m.fl. mot Österrike 19.2.2013, stora kammaren, se särskilt punkt 99, 148 och 151).

(9) Europadomstolen har i sin rättspraxis ansett att den rätt till respekt för privatlivet och familjelivet som skyddas i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18—19/1990, Europakonventionen) omfattar så kallade reproduktiva rättigheter. Artikel 8 skyddar individens beslut om att bilda familj, inklusive beslut om assisterad befruktning (se t.ex. Evans mot Förenade kungariket (10.4.2007), punkt 71; SH m.fl. mot Österrike (3.11.2011), punkt 82. Se även fallet X m.fl. mot Österrike (19.2.2013), punkt 95.

(10) I propositionsmotiven hänvisas det till grundlagsutskottets avgöranden om propositioner om lagen om assisterad befruktning från 2002 och 2006. Till stöd för sina ställningstaganden om lagstiftarens prövningsrätt hänvisade grundlagsutskottet i dessa utlåtanden om lagen om assisterad befruktning (GrUU 59/2002 rd, GrUU 16/2006 rd och GrUU 25/2006 rd) till de värderingar som råder i samhället. Mot denna bakgrund anser vi det vara klart att utskottets ståndpunkt i dessa utlåtanden inte i sig kan överföras till dagens situation utan att förändringarna i rättsläget beaktas. Grundlagsutskottets utlåtande i det nu aktuella fallet kan inte motiveras med de samhälleliga värderingar som rådde 2006. Frågan om huruvida de anförda orsakerna är godtagbara och proportionerliga för att särbehandla människor på grund av deras hälsotillstånd, sexuella läggning eller civilstånd måste vägas mot den rådande lagstiftningssituationen. Exempelvis en betydande stärk-

Utlåtande GrUU 2/2025 rd
Avvikande mening

ning av de sexuella minoriteternas rättigheter i lagstiftningen ställer på så sätt ett högre krav på den föreslagna avgränsningen än vad som kunde anses vara tillräckligt för tjugo år sedan.

(11) Mot denna bakgrund lägger regeringen inte fram godtagbara och proportionerliga grunder med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättskonventionerna för att en begränsning av rätten till ersättning på grund av sjukdom de facto skulle försätta par av samma kön och ensamstående kvinnor i en ofördelaktig ställning på grund av sexuell läggning och familjeförhållanden. Att koppla rätten till ersättning till sjukdom är redan i princip problematiskt för den som söker assisterad befruktning, med beaktande av att man i cirka en fjärdedel av fallen inte kan utreda orsaken till barnlöshet, enligt utredning till utskottet.

(12) I propositionsmotiven hänvisas det till sjukförsäkringslagens ersättningsprinciper som en godtagbar grund för särbehandling. Enligt dessa principer är det möjligt att ersätta endast kostnader för assisterad befruktning som beror på sjukdom. Att endast sjukdom kan godtas som grund för avgränsning av ersättningen rubbas dock av att ersättning enligt den gällande sjukförsäkringslagen kan betalas under moderskaps- och föräldraskapet utan medicinsk diagnos eller sjukdom och att riksdagen för närvarande också behandlar regeringens proposition RP 195/2024 rd, där det föreslås att sjukförsäkringslagen ändras så att besök hos en munhygienist för undersökning och vård ersätts också utan remiss från en tandläkare högst två gånger per kalenderår och besök hos en fysioterapeut utan remiss från en läkare högst fyra gånger per kalenderår.

(13) Begränsningen till en sjukdomsgrund står också i konflikt med det i och för sig godtagbara målet i propositionen, nämligen att den ska ha en positiv inverkan på födelsetalen. Därmed uppfylls inte heller det som grundlagsutskottet har förutsatt i sin utlåtandepaxis, nämligen att ett godtagbart kriterium med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna ska ha "ett sakligt och nära samband med lagens syfte" (se bl.a. GrUU 79/2024 rd, stycke 16, GrUU 55/2018 rd och GrUU 44/2010 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men endast om utskottets anmärkningar om konsekvenserna av bestämmelsen om diskrimineringsförbud i 6 § 2 mom. i grundlagen och bestämmelserna om diskrimineringsförbud i de internationella människorättskonventionerna beaktas så att avgränsningen att endast sjukdom ger rätt till ersättning slopas.

Helsingfors 20.2.2025

Elisa Gebhard sd
Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Kimmo Kiljunen sd
Fatim Diarra gröna
Johannes Yrttiaho vänst