

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 174/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten Hallituksen esityksen HE 174/2024 vp säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan korvausoikeus hedelmöityshoitoista edellyttää lääketieteellistä syytä hedelmöityshoitojen aloittamiseksi, eikä korvausoikeuteen tällöin vaikuta se, olisiko kyse nais-miesparin, nais-naisparin vai itsellisen naisen hedelmöityshoidosta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausuntoa sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on epäselvää, asetetaanko sääntelyssä naisparit ja yksin hoitoon hakeutuvat naiset heteroseksuaalisessa parisuhteessa eläviä henkilöitä epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta. Lisäksi valiokunta pyytää saamansa selvityksen perusteella lausuntoa sääntelystä yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös tilanteessa, jossa ihmisen hedelmättömyyden syy jää lääketieteellisesti tunnistamatta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Hanna Tervahauta, sosiaali- ja terveysministeriö
- valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen, sosiaali- ja terveysvaliokunta
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia.

Laki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2025 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Sairausvakuutuslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lain 3 luvun 3 §:ään lisätään korvattavana tutkimuksena ja hoitona naistentautien ja synnytysten erikoislääkärin määräämä hedelmöityshoitoon kuuluva tutkimus- ja hoitotoimenpide.

(2) Sairausvakuutuksesta korvataan esityksen mukaan vain sairauteen perustuvia hedelmöityshoidon kustannuksia. Korvausoikeus hedelmöityshoidoista edellyttää hallituksen esityksen (s. 18) mukaan lääketieteellistä syytä hedelmöityshoitojen aloittamiseksi, eikä korvausoikeuteen tällöin vaikuta, onko kyse nais-miesparin, nais-naisparin vai itsellisen naisen hedelmöityshoidosta. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että käytännössä samaa sukupuolta olevat pariskunnat ja itselliset naiset eivät pääsääntöisesti pääse osallisiksi hedelmöityshoitojen sairausvakuutuskorvauksista. Tämän vuoksi hallituksen esitystä on tältä osin arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon valossa.

(3) Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 1/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

(4) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 59/2002 vp, s. 2/II, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2006 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 43/I).

(5) Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Lueteloa 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). Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asialli-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2025 vp

sesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I, ks. myös PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II).

(6) Perustuslain 6 §:n 2 momentti ei toisaalta kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaan erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/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).

(7) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut sääntelyä, jonka mukaan rekisteröidyssä parisuhteessa eläville naisille sekä muille kuin parisuhteessa eläville naisille voidaan antaa hedelmöityshoitoja, joskin tiukemmin edellytyksin kuin avioliitossa tai avoliitossa oleville naisille. Valiokunnan mukaan perustuslain 6 §:n mukaisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voinut johtua tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä oli, voitiinko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksissa asetettiin henkilöt eri asemaan sosiaalisen statuksensa tai siviilisäätynsä ja osaksi myös sukupuolisen suuntautumisen kannalta. Kun otettiin huomioon hedelmöityshoidon lääketieteellinen tarkoitus auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä, ei lakiehdotuksia voitu pitää näiltä osin perustuslainvastaisina. Valiokunta katsoi, että ehdotetut erot liittyivät kiinteästi yhteiskunnan arvovalintoihin ja valiokunnan pitkäaikaiseen käytäntöönkin verrattuna mahtuivat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle. Perustuslaki ja erityisesti sen 6 §:n yhdenvertaisuussäännös eivät asettaneet estettä ehdotetun mukaiselle sääntelylle (PeVL 59/2002 vp, s. 2—3, PeVL 16/2006 vp, s. 2).

(8) Perustuslakivaliokunta piti säännösehdotusta, jonka mukaan hedelmöityshoitoja eivät olisi oikeutettuja saamaan sellaiset naiset, jotka eivät elä miehen kanssa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa, perustuslain 6 §:n kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisena. Ottaen kuitenkin erityisesti huomioon tarkoituksen auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä tällainenkin sääntely arvovalintoineen mahtui lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin eikä ollut ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa (PeVL 25/2006 vp, s. 2).

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavassa sääntelyssä, toisin kuin aikaisemmin arvioiduissa tapauksissa, oikeutta korvaukseen ei erotella seksuaaliseen suuntautumisen perusteella. Yksityisellä sektorilla toteutettujen hedelmöityshoitojen korvattavuuden rajaamista ehdotetulla tavalla voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä perustella korvauksen sairausperusteisuuteen kytkeytyvillä hyväksyttävillä perusteilla, erityisesti kun otetaan huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen soveltamistapauksissa lainsäätäjälle kuuluva harkintamarginaali. Yksityisten hoitojen korvattavuutta koskevassa asiayhteydessä ei tutkimusten ja hoitojen korvattavuuden liittäminen sairausperusteisuuteen myöskään ole mielivaltaista eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Lakiehdotus ei vaikuta esimerkiksi samaa sukupuolta ole-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2025 vp

vien parien ja itsellisten naisten mahdollisuuteen saada hedelmöityshoitoja julkisesta terveydenhuollosta eikä myöskään yksityisen terveydenhuollon piiristä, joskin jälkimmäisessä tilanteessa heille hedelmöityshoidosta maksettavaksi jäävät kustannukset ovat suuremmat kuin sairausperusteisia hoitoja saavilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 20.2.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskiarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Elisa Gebhard sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2025 vp

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lausunto hyväksytään muuten valiokunnan päätöksen mukaisena, paitsi kappaleet 7—9 korvataan uusilla kappaleilla 7—13, sekä valiokunnan päätösesitys hyväksytään muutettuna (*Eriävän mielipiteen muutosehdotukset*).

Eriävän mielipiteen muutosehdotukset

(7) Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat korkeat silloin, kun erottelu perustuu perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin. Hallituksen esityksessä ei voida katsoa esitettävän tällaisia painavia ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttäviä syitä.

(8) Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan seksuaalinen suuntautuminen on yksi niin sanotuista epäilyttävistä syrjintäperusteista, joiden osalta valtion harkintamarginaali on kapea ja vain hyvin painavat syyt voivat oikeuttaa erilaisen kohtelun (ks. esim. tapaukset Smith ja Grady v. Yhdistynyt kuningaskunta 27.9.1999, Salgueiro Da Silva Mouta v. Portugali 21.12.1999, Fretté v. Ranska 26.2.2002, E.B. v. Ranska 22.1.2008, suuri jaosto ja X ym. v. Itävalta 19.2.2013, suuri jaosto, ks. erit. kappaleet 99, 148 ja 151.).

(9) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä on katsottu, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990, EIS) 8 artiklassa suojattuun oikeuteen nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta sisältyvät niin sanotut reproduktiiviset oikeudet. Artikla suoja perheen perustamista koskevia yksilön ratkaisuja, joihin lukeutuu myös päätös hakeutua hedelmöityshoitoon (ks. esim. Evans v. Yhdistynyt kuningaskunta (10.4.2007), kohta 71; SH ja muut v. Itävalta (3.11.2011), kohta 82. Ks. myös tapaus X ja muut v. Itävalta (19.2.2013), kohta 95).

(10) Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin koskien hedelmöityshoitolaian hallituksen esityksiä vuosilta 2002 ja 2006. Perustuslakivaliokunta viittasi näissä hedelmöityshoitolakia koskevissa lausunnoissaan (PeVL 59/2002 vp, PeVL 16/2006 vp ja PeVL 25/2006 vp) lainsäätäjän liikkumavaraa koskevien kannanottojensa tueksi yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin. Tätä taustaa vasten pidämme selvänä, että valiokunnan näissä lausunnoissaan omaksumaa kantaa ei sellaisenaan voida siirtää tähän hetkeen huomioimatta oikeustilassa tapahtuneita muutoksia. Perustuslakivaliokunnan nyt käsiteltävää lausuntoa ei voida perustella vuoden 2006 vallitsevilla yhteiskunnallisilla arvoilla. Sitä, ovatko esitetyt syyt hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia ihmisten asettamiseen eri asemaan terveydentilan, seksuaalisen suuntautumisen tai siviilisäädyn perusteella, on punnittava vastoin tämän hetkistä lainsäädännön tilaa. Esimerkik-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2025 vp
Eriävä mielipide

si seksuaalivähemmistöjen oikeuksien merkittävä vahvistuminen lainsäädännössä asettaa näin korkeamman vaatimuksen esitetyllä rajaukselle, kuin mitä 20 vuotta sitten voitiin pitää riittävänä.

(11) Tätä taustaa vasten hallituksen esityksessä ei esitetä perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita sille, että korvausoikeuden rajaaminen sairausperusteella saattaa tosiasiasa samaa sukupuolta olevat parisunnat ja ns. itselliset naiset muita epäedullisempaan asemaan seksuaalisen suuntautumisen ja perhesuhteen perusteella. Korvausoikeuden sitominen sairausperusteeseen on jo lähtökohtaisesti ongelmallista hedelmöityshoitoon hakeutuvien ihmisten kannalta, ottaen huomioon, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan noin neljäsosassa tapauksista lapsettomuuden taustalla olevaa syytä ei saada selvitettyä.

(12) Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan erilaisen kohtelun hyväksyttävänä perusteena sairausvakuutuslain korvauseriaatteisiin, joiden mukaan sairausvakuutuksesta on mahdollista korvata vain sairauteen perustuvia hedelmöityshoidon kustannuksia. Sairausperusteen hyväksyttävyyttä korvauksen rajausperusteena horjuttaa kuitenkin se, että voimassa olevan sairausvakuutuslain mukaan korvausta voidaan maksaa äitiyden ja vanhemmuuden aikana ilman lääketieteellistä diagnoosia tai sairausperustetta, ja että eduskunnassa on parhaillaan myös vireillä hallituksen esitys HE 195/2024 vp, jossa ehdotetaan sairausvakuutuslakia muutettavaksi siten, että suuhygienistin hoito- ja tutkimuskäynnit olisivat korvattavia ilman hammaslääkärin lähetettä enintään kaksi kertaa kalenterivuodessa ja fysioterapeutin käynnit ilman lääkärin lähetettä enintään neljä kertaa kalenterivuodessa ilman sairausperustetta.

(13) Sairausperusterajaus on myös jännitteessä sen esityksen sinänsä hyväksyttävän tavoitteen kanssa, että esityksen mukaan sillä tavoitellaan positiivista vaikutusta syntyvyyteen. Näin ollen jää täyttymättä myös se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneesti edellytetty vaatimus, jonka mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen on oltava "asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen" (ks. mm. PeVL 79/2024 vp, kappale 16, PeVL 55/2018 vp ja PeVL 44/2010 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, mikäli valiokunnan huomiot perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltomääräysten vaikutuksista huomioidaan siten, että korvausoikeuden rajaamisesta sairausperusteella luovutaan.

Helsingissä 20.2.2025

Elisa Gebhard sd
Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Kimmo Kiljunen sd
Fatim Diarra vihr
Johannes Yrttiaho vas