Sosiaali- ja terveysvaliokunta 11.12.2024

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HEDELMÖITYSHOITOJEN KORVAAMISTA KOSKEVAN HALLITUKSEN ESITYKSEN PERUSTUSLAINMUKAISUUDESTA

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on käsiteltävänä mietintöä varten hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 174/2024 vp). Asiantuntijakuulemisen yhteydessä apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on katsonut, että hallituksen esitykseen sisältyvä näennäisesti yhdenvertainen lakiehdotus merkitsee perhesuhteisiin ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa välillistä syrjintää, jolle ei hallituksen esityksessä ole osoitettu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävää perustetta. Lisäksi hän on katsonut myös, että korvausoikeuden sitominen lääketieteelliseen syyhyn merkitsee niiden henkilöiden välillistä syrjintää, joiden hedelmättömyyden syy jää tuntemattomaksi. Asian merkityksen vuoksi hallituksen esityksestä olisi Sakslinin mielestä perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tämän takia pyytänyt minulta valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoa siitä, liittyykö hallituksen esitykseen sellaista perustuslain tulkintaan liittyvää epäselvyyttä, joka edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

***

Olen hiljan vammaispalvelulain käsittelyn yhteydessä antamassani lausunnossa kuvannut sosiaali- ja terveysvaliokunnan liikkumatilaa työjärjestyksen 38 §:n 2 momenttiin liittyvissä kysymyksissä. En toista aiemmin esittämiäni liikkumatilaa koskevia huomioitani tässä lausunnossa, sillä huomioni pätevät aiemmin esittämässäni lausunnossani kuvatulla tavalla myös nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Jos työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettu epäselvyys herää mietintövaliokunnassa, on mietintövaliokunnan saatettava epäselvyys perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, jotta perustuslainmukaisuuden arviointi pysyy perustuslain 74 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustuslakivaliokunnan käsissä. Asia on oikeudellisesti merkityksellinen muun ohessa perustuslain 106 §:ään sisältyvän ilmeisyyskriteerin kannalta.

***

Katson, että hallituksen esitys on apulaisoikeusasiamies Sakslinin kuvaamalla tavalla siten epäselvä suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yleiseen yhdenvertaisperiaatteeseen ja sitä täydentävään syrjinnän kieltoon, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee lähettää esitys eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, ellei se kykene purkamaan tätä epäselvyyttä esimerkiksi Sakslinin lausunnossaan kuvaamalla tavalla.

Perustelen näkemykseni seuraavaksi:

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletään asettamasta ketään eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaki ei kiellä vain välitöntä syrjintää vaan myös välillisen syrjinnän. Perustuslain esitöiden mukaan syrjinnän käsillä oloa ja välillisesti syrjivään lopputulokseen johtavia toimenpiteitä on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993, s. 44). Kaikenlainen eronteko ihmisten välillä ei ole kiellettyä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993, s. 44). Valittujen keinojen tulee olla myös oikeasuhtaisia (ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että Euroopan

ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa ja kahdennentoista lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu syrjinnän kielto kattaa välittömän ja välillisen syrjinnän myös perhesuhteen perusteella. Ratkaisussa Wagner ja J.M.W.L. vastaan Luxemburg (annettu 28.6.2007, ks. erityisesti kohdat 135, 151,157 ja 159) ihmisoikeustuomioistuin katsoi ihmisoikeussopimuksen vastaisella tavalla syrjiväksi sellaisen kansallisen lainsäädännön, joka ei mahdollistanut täysien adoptio-oikeuksien myöntämistä naimattomalle henkilölle, vaikka se myönnettiin vastaavassa tilanteessa olleille naimisissa oleville henkilöille. Selostetun perusteella on selvää, että hallituksen esitys kuvattu kiinnittyy perustuslain 6 §:ään ja sen taustalla oleviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tämä sinällään myönnetään hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on oikeuskäytäntöä ihmisoikeussopimuksen soveltamisesta hedelmöityshoitoihin liittyen. Se voidaan tiivistää siten, että esimerkiksi ratkaisujen Evans vastaan Iso-Britannia (suuri jaosto, annettu 10.4.2007) ja S.H. ym. vastaan Itävalta (suuri jaosto, annettu 3.11.2011) perusteella jäsenvaltioilla on sinällään laaja harkintamarginaali hedelmöityshoitoihin liittyvissä asioissa, koska jäsenvaltioissa ei ole syntynyt hedelmöityshoitoihin liittyvää konsensusta. Ratkaisut liittyvät kuitenkin pitkälti toisenlaisiin kysymyksenasetteluihin kuin itsellisten naisten tai samaa sukupuolta olevien naisparien asemaan hedelmöityshoidoissa. Niistä ei ole siten suurta apua nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen arvioinnissa muutoin kuin osoittamaan sen, että ihmisoikeustuomioistuin lähestyy aihepiiriä yleisesti ns. konsensusperiaatteen kautta aivan samoin kuin esimerkiksi aborttiin liittyviä kysymyksiä.

Samaa sukupuolta olevien parien asemaan hedelmöityshoidoissa liittyy suoraan ennen kaikkea EIT:n ratkaisu Charron ja Merle-Montet vastaan Ranska (tutkimatta jättämistä koskeva päätös, annettu 16.1.2018), jossa avioliitossa oleva naispari katsoi tulleensa syrjityksi, kun Ranskan lainsäädäntö kohteli hedelmöityshoidoissa heitä eri tavoin kuin avioliitossa olevaa heteroparia. Ratkaisussa EIT totesi, että sellaisissa tapauksissa, joissa ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa koskevaa artiklaa 8 luetaan yhdessä sopimuksen syrjinnän kieltoa koskevan artiklan 14 kanssa, on erittäin tärkeää, että hedelmöityshoitojen järjestämisen kaltaiset monimutkaiset ja yhteiskunnallisesti herkät asiat on arvioitu asianmukaisesti kansallisella tasolla. EIT tunnisti, että naisparin asettaminen eri asemaan suhteessa heteropariin herätti olettaman siitä, että ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ja 14 artiklaa on voitu rikkoa. Koska valittajien ei kuitenkaan katsottu käyttäneen kaikkia kansallisia oikeussuojakeinoja, ihmisoikeustuomioistuin ei ottanut asiaa tutkittavakseen antaen tapauksen olosuhteissa subsidiariteettiperiaatteen kunnioittamiselle poikkeuksellisen vahvan merkityksen. Näin Charron ja Merle-Montet vastaan Ranska -ratkaisukaan ei vastaa siihen, milloin naisparien tai itsellisten naisten asettaminen eri asemaan suhteessa heteropareihin on ihmisoikeussopimuksen vastaista huomioiden jäsenvaltioiden harkintamarginaali asiassa, jossa ei ole selvää eurooppalaista konsensusta. Ratkaisu kuitenkin kertoo siitä, että jäsenvaltiolla on ihmisoikeussopimuksen pohjalta velvollisuus tunnistaa ja käsitellä asianmukaisesti omassa oikeusjärjestyksessään niin lainsäädäntömenettelyssä kuin lainkäytössä teemaan liittyvät yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymykset.[1]

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 12) mukaan esitys ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen perustuslain 6 §:n näkökulmasta, koska hedelmöityshoitojen aloittamisen syyn tulee korvauksen saamiseksi olla lääketieteellinen, ”eikä korvausoikeuteen tällöin vaikuttaisi se, olisiko kyse nais-miesparin, nais-naisparin tai itsellisen naisen hedelmöityshoidosta.” Säätämisjärjestysperusteluissa esitetään siten käsitys, että korvausperusteen sitominen todennettuun

[1] En käsittele EIT:n ratkaisukäytäntöä tässä lausunnossa laajemmalti, koska se ei ole tarpeen sosiaali- ja terveysvaliokunnan minulle esittämään eduskunnan työjärjestyksen soveltamiseen liittyvän kysymyksen ratkaisemiseksi. Asian yksityiskohtaisempi käsittely kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Haluan kuitenkin nostaa jo tässä vaiheessa esiin sen, että ajankohtainen katsaus aihepiiriin EIT:n oikeuskäytännössä on luettavissa Carmen Draghicin artikkelista “The Quest for Reproductive Equality: The Challenges of Sexual Orientation, Gender and Civil Status”, joka on julkaistu vuonna 2024 Cambridge University Pressin kustantamassa teoksessa “Procreative Rights in International Law: Insights from the European Court of Human Rights” (teoksen sivuy 234–289). On selvää, että kyseinen artikkeli olisi auttanut lainvalmistelijoita kuvaamaan säätämisjärjestysperusteluissa eurooppalaista oikeustilaa, minkä lainvalmistelijat ovat nyt sivuuttaneet kokonaan.

lääketieteelliseen syyhyn ei ole välittömästi ketään syrjivä, vaikka siinä asetetaan niin sosiaalisista syistä kuin ei-diagnosoiduista lääketieteellisistä syistä hedelmöityshoitoihin hakeutuvat eri asemaan todennetusta lääketieteellisestä syystä niihin hakeutuvien kanssa. Tätä näkemystä ei varsinaisesti perustella mitenkään muutoin kuin antamalla ymmärtää perusteen olevan luonnollinen ja yhteensopiva muun sosiaalioikeudellisen sääntelyn (erityisesti sairausvakuutuslain) kanssa. Vaikka perustuslain 6 § kieltää Euroopan ihmisoikeussopimuksen tapaan myös välillisen syrjinnän, hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei arvioida lainkaan sitä, muodostuuko todennettuun lääketieteelliseen syyhyn kiinnittyvä sääntely välillisesti syrjiväksi. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluja eli esityksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin koskevaa jaksoa ei voi näiden puutteiden perusteella pitää hyvän lainvalmistelutavan mukaisena. Joko lainvalmistelussa ei ole tunnistettu aiheeseen liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä tai sitten sinällään tunnistetut perus- ja ihmisoikeuskysymykset on jätetty käsittelemättä hallituksen esityksessä.

Nähdäkseni hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut ja niihin liittyvää tietoa sisältävä osa hallituksen esitystä ovat siinä määrin puutteelliset, että esitystä käsitellessään eduskunta saattaa joutua osoittamaan valtioneuvostolle perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisen tietopyynnön esityksen perustuslainmukaisuuteen liittyvistä näkökohdista (ks. PeVL 26/2017 vp). Hyvän lainvalmistelutavan näkökulmasta ja eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä kunnioittamiseksi olisi nimittäin tärkeää pitää kiinni siitä, että valtioneuvoston tehtävänä on tuottaa osana perusvalmistelua hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tarvittava tietoperusta. Tilannetta, jossa esimerkiksi perustuslakivaliokunta joutuu kuulemaan sääntelyalueen substanssiasiantuntijoita ja hankkimaan itsenäisesti heiltä tilastotietoa ja erilaisia laskelmia muun muassa syrjintäasetelman hahmottamiseksi valtioneuvoston laiminlyötyä tällaisen tiedon tuottamisen hallituksen esityksessä tai hallituksen esitykseen sisältyneen tiedon osoittauduttua epäluotettavaksi, ei voi pitää asianmukaisena (ks. esim. PeVL 40/2018 vp). Nähdäkseni eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pitäisi asian käsittelyn yhteydessä kiinnittää valtioneuvoston huomio valtioneuvostossa tapahtuvan hyvän perusvalmistelun tärkeyteen.

Suomalaisen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että näennäisesti neutraalille lähtökohdalle perustuva hedelmöityshoitolainsäädäntö voi olla (ja helposti myös tosiasiassa on) välillisestä syrjivä. Tästä kertoo jo se, kuinka inseminaatiohoidot lahjasoluilla otettiin julkisten hedelmöityshoitoklinikoiden palveluvalikoimaan sen jälkeen, kun lainvoimaisilla ratkaisuilla ja tuomioilla oli todettu, että julkisen terveydenhuollon ylilääkärien yhdessä tekemä näennäisesti yhdenvertainen linjaus ”emme hoida ketään lahjasoluilla” merkitsi samaa sukupuolta olevien naisparien ja itsellisten naisten välillistä syrjintää. Hallituksen esityksen vaikutukset ovat analogisia edellä mainitun linjauksen kanssa: ehdotettu sääntely saattaa naisparit ja yksin hoitoon hakeutuvat naiset heteroseksuaalisessa parisuhteessa eläviä henkilöitä epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, koska syy naisparin tai yksin hoitoon hakeutuvan naisen lapsettomuuteen on usein muu kuin lääketieteellinen. Naisparilla tai yksin hoitoon hakeutuvalla naisella on myös tosiasiallisesti heteroparia heikommat mahdollisuudet osoittaa julkisen terveydenhoidon palveluvalikoiman käytön kautta lapsettomuuteensa liittyvät lääketieteelliset syyt. Jo tällä perusteella on selvää, että käsillä on sellainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin 8 ja 14 sekä perustuslain 6 §:ään kiinnittyvä hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia edellyttävä valtiosääntöoikeudellinen kysymys, joka tulee eduskunnan työjärjestyksen perusteella saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi kiinnittäen samalla huomio siihen, ettei hallituksen esityksessä ole edes yritetty osoittaa, että naisparien ja yksin hoitoon hakeutuvien naisten heteroseksuaalisessa parisuhteessa eläviä henkilöitä epäedullisempaan asemaan asettamiselle olisi olemassa perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävä syy.

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on lausunnossaan katsonut, ettei oikeuden korvaukseen asettaminen riippuvaksi siitä, onnistutaanko hedelmättömyyden syy löytämään diagnostisin menetelmin vai ei, ole ylipäätään yhteensopiva perustuslain 6 §:n kanssa. Hän katsoo, että sairausvakuutuslain systematiikan

mukaan hedelmöityshoidon kustannusten korvattavuuden tulisi määräytyä kuten raskauden ja synnytyksen kustannusten, jolloin ehdotuksesta poistuisi edellä kuvattu välillinen syrjivyys. Olen asiasta Sakslinin kanssa samaa mieltä. Se, että asiasta olisi tällä tavalla yksinkertaista ja sosiaalioikeudellisen lainsäädännön systematiikan kannalta perusteltua säätää syrjimättömästi, alleviivaa sitä, kuinka hallituksen esittämälle sääntelymallille ei ole oman tulkintani mukaan olemassa perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää syytä. Asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi kuuluu kuitenkin viime kädessä perustuslain 74 §:n nojalla eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Pidän perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvoitteen näkökulmasta tärkeänä, että apulaisoikeusasiamies on ottanut lausunnossaan kuvaamallaan tavalla laillisuusvalvonnassaan tutkittavakseen hallituksen esityksessä kuvattujen erityyppisten hyvinvointialueiden soveltamien hoidolle asetettujen edellytysten lainmukaisuuden. Sen sijaan pidän perustuslain 22 §:n näkökulmasta ongelmallisena sitä, että hallitus on pyrkinyt perustelemaan perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen näkökulmasta ongelmallista lainsäädäntöratkaisua sillä, että hyvinvointialueet soveltavat muutoinkin perustuslain 6.2 §:n näkökulmasta ongelmallisia eli vähintään syrjintäolettaman herättäviä hoidolle asetettuja edellytyksiä. Tämä kertoo siitä, että sosiaali- ja terveydenhoidossamme esiintyy monenlaisia yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyviä ongelmia erityisesti vähemmistöryhmien pääsyssä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Haluan kiinnittää lopuksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen, että esimerkiksi vanhemmuuslain valmistelun yhteydessä sivuutettiin monet merkittävät sateenkaariperheiden ja niiden lasten kohtaamat yhdenvertaisuusongelmat. Niinpä käsillä oleva hallituksen esitys ja siinä omaksuttu perustuslain 6 §:n näkökulmasta ongelmallinen sääntelyratkaisu ovat siten vain yksi osa sitä muussa kuin heteroperheessä eläviin kohdistuvaa rakenteellista syrjintää, jota lainsäätäjän tulisi perustuslain 22 §:n näkökulmasta aktiivisesti purkaa.

Kokoavasti katson siis, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa seuraavista kahdesta kysymyksestä:

- Asetetaanko hallituksen esityksessä ilman perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävää perustetta ihmisiä eri asemaan heidän perhesuhteidensa tai seksuaalisen suuntautumisensa perusteella?
- Asetetaanko hallituksen esityksessä ilman perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävää perustetta sellaiset ihmiset, joiden hedelmättömyyden syy jää tuntemattomaksi, eri asemaan suhteessa niihin ihmisiin, joiden hedelmättömyyden syy kyetään tunnistamaan lääketieteellisesti?

Helsingissä 5.12.2024

Pauli Rautiainen
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti