Tuomas Ojanen

11.12.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 174/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoani lausuntoani siitä, "liittyykö hallituksen esitykseen (HE 174/2024 vp) perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta." Hallituksen esityksen lisäksi olen saanut valiokunnalta apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslinin* lausunnon, jonka johdosta asia on noussut esiin valiokunnassa.
2. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: "Jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta."
3. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisessa kysymyksessä arvioida "vain" sitä, onko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin epäselvyyttä työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Jos valiokunta katsoo näin olevan, sen velvollisuutena on pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta (… valiokunnan tulee pyytää").
4. Sitä vastoin valmisteluvaliokunnan tehtävänä ei ole itse ratkoa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta tai sopusointua kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaan valiokunnan tulee vain muodostaa kanta siihen, onko asiassa työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä lopputuloksella, että valiokunnan tulee pyytää lausuntoa asiasta perustuslakivaliokunnalta. (Ks. myös Mikael Hidén, Muotoja ja juridiikkaa eduskuntatyössä, 4 painos, Helsinki 2019, s. 250-251).

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

5. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia. Esityksen tavoitteena on lisätä hedelmöityshoitoja sairautensa perusteella tarvitsevien mahdollisuuksia hakeutua hoitoihin yksityiselle sektorille ja edistää syntyvyyttä. Sairausvakuutuksen yksityisen hoidon ja tutkimuksen korvauksiin lisättäisiin oikeus korvaukseen hedelmöityshoidoista. Korvausoikeus olisi sairausperusteinen. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on

tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

6. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä ennen muuta perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Lisäksi säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu lakiehdotusta perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta, koska korvattavuuden rajaaminen sairausperusteeseen jättää korvausten ulkopuolelle samaa sukupuolta olevat pariskunnat ja itselliset naiset siltä osin kuin lapsettomuuden syyksi ei ole osoitettavissa sairautta. Samoin korvausten ulkopuolelle jäävät naiset, joiden lapsettomuuden taustalla ei ole varsinaista sairautta, vaan lapsettomuus johtuu ikääntymiseen liittyvästä munasolujen määrän vähenemisestä.
7. Esityksessä katsotaan, ettei perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelystä johdu estettä ehdotetulle sääntelylle. Tätä perustellaan ennen muuta sillä, ettei esityksellä olisi vaikutusta sairausvakuutuslain korvausperiaatteisiin, joiden mukaan sairausvakuutuksesta on mahdollista korvata vain sairauteen perustuvia hedelmöityshoidon kustannuksia. Korvausoikeus hedelmöityshoidoista siis edellyttäisi esityksen mukaan lääketieteellistä syytä hedelmöityshoitojen aloittamiseksi, eikä korvausoikeuteen tällöin vaikuttaisi esityksen mukaan se, olisiko kyse nais-miesparin, nais-naisparin vai itsellisen naisen hedelmöityshoidosta. Lääketieteellistä syytä eli sairausperustetta korvauksen saamiseksi edellytettäisiin kaikilta korvauksia hakevilta vakuutetuilta. Kyseessä olisi sairausvakuutuslain korvausperiaatteiden mukaisesti tarpeellisen sairaanhoidon kustannusten korvaaminen.

Arvio

8. Kuulemispyynnön mukaan kysymys ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta on tullut esiin eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslinin* lausunnon takia. Lausunnossaan apulaisoikeusasiamies on arvioinut lakiehdotusta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, sellaisena kuin se ilmenee perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja 12 lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleen, sellaisena kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, kannalta (s. 2-3).
9. Apulaisoikeusasiamies *Sakslin* katsoo näistä arvioinnin lähtökohdista kantaan, jonka mukaan 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 katsoo, että korvausoikeuden sitominen lääketieteelliseen syyhyn merkitsee niiden henkilöiden välillistä syrjintää, joiden hedelmättömyyden syy jää tuntemattomaksi (s. 4)
10. Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Sakslinin* lausunnoissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen

arvioinnin lähtökohtiin sekä johtopäätelmiin lakiehdotuksen suhteesta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn sekä syrjinnän kieltoa koskevien Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin.

11. En pidä tarpeellisena alkaa enemmälti toistamaan apulaisoikeusasiamies *Sakslinin* lausunnosta ilmenevää tai kertomaan samaa asia toisin sanoin.
12. Totean kuitenkin täydentävänä näkökohtana, että vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa seksuaalista suuntautumista ei mainita 14 artiklan kiellettyjen syrjintäperusteiden listalla, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että se 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).
13. Totean edelleen täydentävänä näkökohtana, että syrjintäkielto sisältyy myös YK:n KP- ja TSS-sopimuksiin, joissa esimerkiksi seksuaalinen suuntautuminen saa suojaa ”muun aseman” kautta (ks. esim. YK:n TSS-komitean yleinen kannanotto n:o 20, kohta 32). Myös näiden sopimusten syrjintäkieltomääräyksistä johtuu perusteiltaan samanlaisia vaatimuksia kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkielloista.
14. Lopuksi totean täydentävänä näkökohtana, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta[1] katsoi vuonna 2016 ratkaisemassaan tapauksessa, että terveydenhuollon asiakasta oli syrjitty seksuaalisen suuntautumisen perusteella, kun häneltä oli johtajaylilääkärin määräyksellä evätty mahdollisuus hedelmöityshoitoihin julkisessa terveydenhuollossa.

> Tapauksessa johtajaylilääkärit olivat vuonna 2015 pitämässään kokouksessa linjanneet, ettei lahjoitettujen sukusolujen käyttöä hedelmöityshoitojen yhtenäisten perusteiden mukaan sisällytetä julkisen terveydenhuollon hoitovalikoimaan tai rahoittamaan toimintaan. Kokousmuistioon oli kirjattu johtajaylilääkäreiden yhteinen kannanotto siitä, että nimenomaan naispareille ei ollut perusteltua antaa hedelmöityshoitoja. Johtajaylilääkärit olivat antaneet kukin omalle sairaanhoitopiirilleen johtajaylilääkäreiden yhteiseen linjaukseen perustuvan hedelmöityshoitojen rajoittamista koskevan määräyksen. Asiassa syntyi olettama välittömästä syrjinnästä.
>
> Lautakunta totesi, että hedelmöityshoitolaissa ei aseteta estettä hoitojen antamiselle myös naispareille. Tällaista estettä ei johdu myöskään terveydenhuoltolaista tai muualtakaan lainsäädännöstä. Hedelmöityshoitojen rajaamisen keskeiseksi perusteeksi oli ilmoitettu resurssien puute. Hedelmöityshoitojen piirin laajentamiseen ei ollut katsottu olevan valmiuksia, ellei julkisen sektorin kapasiteettia mittavasti lisätä tai ostopalveluihin lisätä julkisia varoja. Lautakunta katsoi, että menettelyn tavoitteeksi esitetty julkisen terveydenhoidon resurssien riittävyyden turvaaminen oli sinänsä tavoitteena hyväksyttävä. Resurssien riittävyyden varmistamiseksi ei kuitenkaan olisi ollut välttämätöntä sulkea kaikkia naispareja seksuaalisen suuntautumisensa perusteella kokonaan hedelmöityshoitojen ulkopuolelle. Sen vuoksi lautakunta katsoi, ettei sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ollut käytetty oikeasuhtaisia keinoja ja että johtajaylilääkärin antama määräys oli yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla naispareja heidän seksuaalisen suuntautumisensa perusteella välittömästi syrjivä. (YVTltk 80/2015, 9.12.2016). Lautakunnan päätös on lainvoimainen siltä osin kuin asiassa katsottiin hedelmöityshoitojen epäämisen asianomistajana olevalta A:lta rikkovan syrjinnän kieltoa, ks. lainvoimainen Itä-Suomen hallinto-oikeuden 2.4.2019 antama päätös 19/0077/4 asioissa dnrot 00109/17/1205 ja 00346/19/1205. (YVTltk 80/2015, 9.12.2016).

[1] Olin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan puheenjohtaja vuosina 2015-2023. Selostettu ratkaisu tehtiin lautakunnan täysistunnossa puheenjohdollani.

> On kuitenkin huomautettava siitä, että lautakunnan ratkaisemassa tapauksessa oli kysymys välittömästä syrjinnästä, kun taas nyt arvioitava lakiehdotus merkitsee välillistä syrjintää, ja että lautakunta sovelsi asiassa yhdenvertaisuuslakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhdenvertaisuuslaki kuitenkin "konkretisoi perustuslain 6 §:n, ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden yhdenvertaisuus- ja syrjinnänsuojasäännöksiä sekä panee toimeen perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen." (PeVL 31/2014 vp).

Johtopäätös

15. Edellä esitetyillä perusteilla katson, että käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin vallitsee sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.