EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

28.1.2025

EOAK/295/2025 HE 174/2024 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SAIRAUSVAKUUTUSLAIN 3 LUVUN 3 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kuultavaksi ja antamaan kirjallisen lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 3 luvun 3 §:n muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

1 ALUKSI

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassani lausunnossa EOAK/6367/2024 totesin pitäväni myönteisenä, että hallitus esittää sairausvakuutuskorvausten ulottamista hedelmöityshoitoihin.

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on mielestäni kuitenkin ongelmallinen perustuslaissa säädettyjen yhdenvertaisuusperiaatteen, syrjintäkiellon ja yksityiselämän suojan näkökulmasta.

2 ESITYKSEN TAVOITTEET

Esityksen tavoitteet kytkeytyvät pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallituksen toimilla pyritään keventämään hyvinvointialueiden taakkaa ja purkamaan perusterveydenhuollon hoitojonoja. Tämä tapahtuu hallitusohjelman mukaan kasvattamalla Kela-korvausta perusterveydenhuollon vastaanottotoiminnassa. Hallitus tarkensi kirjausta 19.9.2023 pitämässään budjettiriihessä siten, että myös erikoislääkärin vastaanoton korvaustaksoja korotettiin 1.1.2024 lukien.

Hallitusohjelmassa on lisäksi kirjaus lapsiperhemyönteisen politiikan edistämisestä.

Nyt lausuttavanani olevan esityksen mukaan sen tavoitteena on lisätä hedelmöityshoitoja sairautensa perusteella tarvitsevien mahdollisuuksia hakeutua hoitoihin yksityiselle sektorille ja edistää syntyvyyttä.

3 HEDELMÖITYSHOITOLAIN VALMISTELUSTA JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOKÄYTÄNNÖSTÄ

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt kuultaviksi kutsumiaan asiantuntijoita kiinnittämään lausunnossaan huomiota muun ohella valiokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön, erityisesti valiokunnan lausuntoon PeVL 16/2006 vp.

Ensimmäinen hedelmöityshoitoa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vuonna 2002. Mainittua hallituksen esitystä (HE 76/2002 vp) edelsi asian pitkällinen, 1980-luvulla alkanut valmistelu.

Esityksessä ehdotettiin, että hedelmöityshoitoa olisi saanut antaa parille, joka kärsii tahattomasta lapsettomuudesta tai jonka sukusoluista syntyvällä lapsella on huomattava vaara saada vakava sairaus. Parilla tarkoitettiin avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa keskenään elävää naista ja miestä.

Lakiehdotuksen mukaan hedelmöityshoitoa olisi kuitenkin saanut antaa naiselle, joka ei elä parisuhteessa miehen kanssa, jos mies, jonka luovuttamia siittiöitä hedelmöityshoidossa käytetään, on antanut suostumuksensa hoidon antamiseen tietoisena siitä, että hänet voidaan vahvistaa lapsen isäksi.

Pykälän perustelujen mukaan esteenä ei siinä tapauksessa ollut, että nainen elää parisuhdelaissa tarkoitetussa kahden naisen muodostamassa parisuhteessa. Hoidon edellytyksenä ei myöskään ollut, että nainen kärsii tahattomasta lapsettomuudesta. Asiaa perusteltiin hallituksen esityksessä niin, että tahattoman lapsettomuuden selvittäminen on vaikeata silloin, kun nainen ei elä miehen kanssa parisuhteessa. (HE 76/2002 vp, s. 33)

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä 18.12.2002 antamassaan lausunnossa (PeVL 59/2002 vp) hoitoon oikeutettuja koskevin osin seuraavaa:

> ”Lakiehdotuksessa asetetaan henkilöitä eri asemaan siviilisäätynsä ja osaksi myös sukupuolisen suuntautumisensa kannalta. Kun otetaan huomioon hedelmöityshoidon lääketieteellinen tarkoitus auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä, ei lakiehdotusta voida tältä osin pitää perustuslainvastaisena. Valiokunta katsoo, että ehdotetut erot, jotka liittyvät kiinteästi yhteiskunnan arvovalintoihin, valiokunnan pitkäaikaiseen tulkintakäytäntöönkin verrattuna mahtuvat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle (PeVL 59/2002 vp, s. 3/I). Perustuslaki ja erityisesti sen 6 §:n yhdenvertaisuussäännös eivät aseta estettä nyt ehdotetun mukaiselle sääntelylle.” (PeVL 59/2002 vp, s. 2)

Lakivaliokunta ehdotti mietinnössään (LaVM 29/2002 vp) muun muassa muiden pohjoismaiden asianomaiseen lainsäädäntöön viitaten, että hedelmöityshoitoa koskevasta lakiehdotuksesta poistetaan säännös, joka olisi sallinut hoitojen antamisen muille kuin miehen kanssa parisuhteessa eläville naisille. Perustuslakivaliokunta ei ollut tältä osin pitänyt hallituksen esitystä perustuslain vastaisena, ja sosiaali- ja terveysvaliokunta oli lausunnossaan (StVL 14/2002 vp) puoltanut hallituksen esityksen hyväksymistä.

Hallitus piti lakivaliokunnan mietintöön sisältyvää hoidon kieltämistä ongelmallisena. Muun muassa tästä syystä hallitus katsoi tarpeelliseksi jatkaa lainvalmistelua ja peruutti esityksen. (Ks. HE 3/2006 vp, s. 25)

Voimassa olevan hedelmöityshoitolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 3/2006 vp) mukaan hoitoa voisivat saada miehen ja naisen muodostamien parien ohella myös naiset, jotka eivät elä avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa. Sukusoluja voitaisiin lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan käyttää hedelmöityshoitoon yksin hoitoon hakeutuville naisille ja naispareille kuitenkin vain, jos sukusolujen luovuttaja on antanut siihen suostumuksensa.

Perustuslakivaliokunta totesi 16.5.2006 antamassaan lausunnossa (PeVL 16/2006 vp) seuraavaa:

> ”Lakiehdotuksessa asetetaan henkilöitä eri asemaan siviilisäätynsä ja osaksi myös sukupuolisen suuntautumisensa kannalta. Kun otetaan huomioon hedelmöityshoidon lääketieteellinen tarkoitus auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä, ei lakiehdotusta voida tältä osin pitää perustuslainvastaisena. Valiokunta katsoo, että ehdotetut erot, jotka liittyvät kiinteästi yhteiskunnan arvovalintoihin, valiokunnan pitkäaikaiseen tulkintakäytäntöönkin verrattuna mahtuvat lainsäätäjälle kuuluvien harkintarajojen sisälle (PeVL 59/2002 vp, s. 3/I). Perustuslaki ja erityisesti sen 6 §:n yhdenvertaisuussäännös eivät aseta estettä nyt ehdotetun mukaiselle sääntelylle.” (PeVL 16/2006 vp, s. 2/II)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistuttua lakivaliokunta ehdotti hallituksen esitykseen sisältynyttä ehdotusta hedelmöityshoitolaiksi muutettavaksi siten, että hedelmöityshoitoja saisi antaa vain terveydellisin syin naiselle ja miehelle, jotka elävät keskenään parisuhteessa (LaVM 12/2006 vp, s. 3/II ja 4/I). Valiokunta pyysi perustuslakivaliokuntaa arvioimaan mainittua ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta totesi lakivaliokunnan pyynnöstä 15.6.2006 päivätyssä lausunnossaan (PeVL 25/2006 vp) seuraavaa:

> ”Lakivaliokunta ehdottaa, että hedelmöityshoitoja saisi antaa vain terveydellisin perustein naiselle ja miehelle, jotka elävät keskenään parisuhteessa. Näin ollen hedelmöityshoitoja eivät olisi oikeutettuja saamaan sellaiset naiset, jotka eivät elä miehen kanssa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa.

> Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että rekisteröidyssä parisuhteessa eläville naisille sekä muille kuin parisuhteessa eläville naisille voidaan antaa hedelmöityshoitoja, joskin tiukemmin edellytyksin kuin avioliitossa tai avoliitossa oleville naisille. Niiden mukaan perustuslain 6 §:n mukaisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voinut johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä oli, voitiinko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksissa asetetaan henkilöt eri asemaan sosiaalisen statuksensa tai siviilisäätynsä ja osaksi myös sukupuolisen suuntautumisensa 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).
>
> Valiokunta on aiemminkin käsitellyt avioliiton ja avoliitonomaisen suhteen erityisasemaa lakiehdotuksen yhteydessä, joka koski virallistettua parisuhdetta (HE 200/2001 vp). Tuolloin se muun muassa totesi käsiteltävänä olevassa tapauksessa ottaneensa huomioon, että kysymyksessä on kokonaan uudenlaisen lainsäädännön aikaan saaminen alalla, joka on kansainvälisestikin katsottuna muutosvaiheessa. Avioliittolainsäädäntöä ja sen kanssa rinnasteisia lakeja säädettäessä on kyse sellaisista erityisistä yhteiskunnan tulevaisuuteen ja arvoihin liittyvistä ratkaisuista, joissa avioliiton asettaminen naisten ja miesten parisuhteessa erityisasemaan lainsäädännössä on perusteltua. Lakien tulkinta toisaalta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä (PeVL 15/2001 vp, s. 3/I).
>
> Lakivaliokunnan ehdotus menee edellisiä ehdotuksia pitemmälle naisten erilaisessa kohtelussa. Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyä perustuslain 6 §:n kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisena. Ottaen kuitenkin erityisesti huomioon tarkoituksen auttaa lapsettomuudesta vastoin tahtoaan kärsiviä henkilöitä ehdotettu sääntely arvovalintoineen mahtuu lainsäätäjälle kuuluvan harkintavallan piiriin eikä ole ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa. Valiokunnan mielestä hallituksen alkuperäinen ehdotus vastaa lakivaliokunnan ehdotusta paremmin perustuslain 6 §:n mukaisten yhdenvertaisuussäännösten tavoitteita.” (PeVL 25/2006 vp, s. 1 ja 2)

Hedelmöityshoitolakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu kahdeksan kertaa. Osa muutoksista on ollut teknisluonteisia liittyen esimerkiksi aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten perustamiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain säätämiseen. Osa muutoksista on liittynyt asiakokonaisuuksiin, joilla ei ole merkitystä nyt lausuttavanani olevassa asiassa. Jälkimmäisiin kuuluvat muun muassa sukusolun luovuttajaa koskevien tietojen säilyttämisaikaa koskevat muutokset sekä

sikiön, alkion ja perimän suojaa koskevien rangaistussäännösten muuttamisen edellyttämät muutokset hedelmöityshoitolakiin.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2014 kansalaisaloitteen (KAA 3/2013 vp) pohjalta avioliittolain muutoksen, jonka nojalla myös samaa sukupuolta olevat henkilöt voivat solmia avioliiton. Avioliittolain muuttamisella sukupuolineutraaliksi oli muuhun lainsäädäntöön heijastuvia vaikutuksia, ja 1.3.2017 voimaan tulleella lailla (8.4.2016/254) muun ohella täsmennettiin hedelmöityshoitolain 2 §:n 2 kohdan sanamuotoa. Sen enempää kansalaisaloitetta kuin avioliittolain muuttamisen edellyttämiin lainmuutoksiin johtanutta hallituksen esitystä (HE 65/2015 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Myöskään äitiyslain säätämiseen johtanutta kansalaisaloitetta (KAA 3/2016 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Lain säätämisen yhteydessä muutettiin hedelmöityshoitolain 2 §:n 1 kohtaan sisältyvää ”parin” määritelmää ja 2 kohtaan sisältyvää ”hoitoa saavan” määritelmää, jotta hedelmöityshoitoa voitiin antaa naisparille parina. Muutos tuli voimaan 1.4.2019 (20.4.2018/254).

Vanhemmuuslain säätämisen yhteydessä hedelmöityshoitolain 16 §:n 2 momenttia muutettiin niin, että naisparit voivat valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen. Siittiöiden valinnasta riippuu, vahvistetaanko naisparille syntyvän lapsen toiseksi vanhemmaksi siittiöt luovuttanut isä vai toinen äiti. Perustuslakivaliokunta antoi lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksen johdosta (PeVL 26/2022 vp – HE 132/2021 vp). Lausunnossaan valiokunta totesi hedelmöityshoitolain muuttamista koskevasta ehdotuksesta seuraavan:

> ”Esityksessä ehdotetaan hedelmöityshoidoista annettua lakia muutettavaksi niin, että naispareille annetaan mahdollisuus valita hedelmöityshoitojen yhteydessä alkion muodostamiseen myös sellaisia siittiöitä, joiden luovuttaja on suostunut isyyden vahvistamiseen. Esityksessä ei ehdoteta vastaavaa valinnanmahdollisuutta naisen ja miehen muodostamille pareille.
>
> Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan 6 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.” (PeVL 26/2022 vp, kohdat 9 ja 10)

Eräät valtiosääntöoikeuden asiantuntijat arvostelivat perustuslakivaliokuntaa siitä, että se ensimmäisessä hedelmöityshoitolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 59/2002 vp) nojautui kannanottonsa tueksi yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin. Kriitikoiden mukaan sellaisiin perustuslakia koskeviin tulkintoihin, joissa lähtökohdaksi asetetaan jokin tietty arvovalinta, tulee suhtautua pidättyvästi. Perusoikeussäännösten tehtävänä on pikemminkin mahdollistaa erilaiset eettiset valinnat ja näin luoda edellytykset arvojen moninaisuudelle. Perustuslaista voidaan johtaa

ainoastaan sellaiset yleisluonteiset arvot, joista yhteiskunnassamme vallitsee laaja yksimielisyys ja jotka perustelevat demokraattisen oikeusvaltion perustavia periaatteita. Näihin kuuluu ensisijaisesti ihmisarvon loukkaamattomuus, jota koskeva säännös on otettu perustuslakiin.[1]

Perustuslakivaliokunta tukeutui yhteiskunnallisiin arvoihin myös seuraavissa hedelmöityshoitolakia koskevissa kannanotoissaan (PeVL 16/2006 vp ja PeVL 25/2006 vp), joskin jälkimmäisessä lausunnossaan valiokunta totesi, että lakien tulkinta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä. Korostan erityisesti viimeisen lauseen merkitystä, sillä siinä arvojen ja perustuslain tulkinnan välisen vaikutussuhteen suunta kääntyy päinvastaiseksi perustuslakivaliokunnan aiempiin hedelmöityshoitolakia koskeviin lausuntoihin verrattuna.

Vuoteen 2022 tultaessa avioliittolaki oli muutettu sukupuolineutraaliksi, äitiyslaki oli säädetty ja hedelmöityshoitoa koskeva lainsäädäntö kaikissa pohjoismaissa[2] salli hoidon antamisen myös naispareille ja (Norjaa lukuun ottamatta) itsellisille naisille. Perustuslakivaliokunnan kannanotto vanhemmuuslakia käsittelevässä lausunnossa (PeVL 26/2022 vp) on hedelmöityshoitolain osalta käsittääkseni ainakin osin ymmärrettävissä tätä yhteiskunnallisen kehityksen muodostamaa taustaa vasten.

Myös yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskeva yleinen tulkintadoktriini on 2000-luvun kuluessa kehittynyt. Tarkastelen seuraavassa nyt lausuttavanani olevaa esitystä perustuslain 6 §:n säännöstä koskevien perustuslakivaliokunnan tuoreempien kannanottojen valossa.

4 LAUSUNTONI LÄHTÖKOHDAT

4.1 Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. (HE 309/1993 vp, s. 42)

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän

[1] K Tuori, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 941 ja 942. Ks. myös L Nieminen, Ikä tasa-arvokysymyksenä. Oikeus 2/2006, s. 254.

[2] Legislation on Biotechnology in the Nordic Countries – an overview 2019. Nordic Council of Ministers, NordForsk 2019, s. 6.

yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. (HE 309/1993 vp, s. 42 ja 43, ks. myös esim. PeVL 41/2024 vp, kappale 4 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3)

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 18/2024 vp, kappale 14, PeVL 105/2022 vp, kappale 3 ja PeVL 79/2022 vp, kappale 13).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin 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. Luetteloa 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 ja 44, ks. myös esim. PeVL 18/2024 vp, kappale 15, PeVL 79/2022 vp, kappale 14 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I)

Syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. myös esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 14).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 48/2024 vp, kappale 17 ja PeVL 18/2024 vp, kappale 15).

Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 16, PeVL 44/2010 vp, s. 5 ja 6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 41/2024 vp, kappale 5, PeVL 18/2024 vp, kappale 15, PeVL 79/2022 vp, kappale 16 ja PeVL 57/2016 vp, s. 3).

4.2 Yksityis- ja perhe-elämän suoja

Hedelmöityshoitoon hakeutuvien yksilöiden perhesuhteesta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai muista heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan tai ominaisuuksistaan riippumatta hoidon tarkoituksena on aina perheen perustaminen lapsia hankkimalla.

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 suojaa 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).

Hedelmöityshoitolakia koskevissa hallituksen esityksissä ei ole tarkasteltu oikeutta hoidon saamiseen yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevan sääntelyn näkökulmasta, eikä perustuslakivaliokuntakaan ole arvioinut esityksiä perustuslain 10 §:n 1 momentin valossa. Mielestäni nyt lausuttavanani olevaa hallituksen esitystä on yllä mainituista syistä perusteltua arvioida myös yksityis- ja perhe-elämän suojan näkökulmasta.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan samoin kuin vapaus päättää sukupuolisesta käyttäytymisestään. Oikeus henkilökohtaiseen identiteettiin liittyy yksityiselämän suojan piiriin. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. (HE 309/1993 vp, s. 52 ja 53)

Nyt lausuttavanani olevaa hallituksen esitystä arvioitaessa on tärkeää huomata, että EIT on esimerkiksi tapauksessa **Lia v. Malta**[3] (5.5.2022) toistanut vakiintuneen kantansa, jonka mukaan EIS 8 artikla ei velvoita valtiota ja sen viranomaisia ainoastaan pidättäytymään puuttumasta yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Artiklassa suojatun oikeuden tehokas toteutuminen voi EIT:n mukaan edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä. (**Lia**, kohta 54)

Vastaavalla tavalla eivät perusoikeudetkaan ainoastaan rajoita eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, vaan niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia positiivisia toimintavelvoitteita.[4] Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan yleisestä velvollisuudesta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Käytännössä säännös velvoittaa usein nimenomaan lainsäätäjää. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää monissa tapauksissa julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä

---

[3] Tapauksessa oli kysymys avioparista, joka hakeutui koeputkihedelmöityshoitoon yksityiseen sairaalaan. Ensimmäisen, tuloksettomaksi jääneen hoitokerran jälkeen sairaala kieltäytyi antamasta uusia hoitoja sen vuoksi, että hoitoa saava puoliso ehti täyttää 43 vuotta. Ensimmäinen hoitokerta kustannettiin kansallisen lain nojalla julkisista varoista, mutta toista hoitoa pari ei saanut edes omalla kustannuksellaan ikärajan ylittymisen vuoksi. EIT:n mukaan EIS 8 artiklaa oli loukattu, koska ikärajaa koskeva edellytys asianomaisessa kansallisessa laissa ei ollut ehdoton vaan pikemminkin ohjeellinen.

[4] Ks. P Hallberg et al., Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 121.

esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. (HE 309/1993 vp, s. 75)

Erilaiset perheen perustamista koskevat yksilön ratkaisut ja näin ollen myös hedelmöityshoitoa koskevat ratkaisut kuuluvat yksityis- ja perhe-elämän suojan ydinalueeseen, ja kaikkinaisia hedelmöityshoidon saamiseen ja saatavuuteen tähtääviä rajoituksia tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

4.3 Sairausvakuutuslaki

Sairausvakuutuslain (1224/2004) tarkoituksena on korvata vakuutetulle muun ohella raskauden ja synnytyksen aiheuttamat kustannukset. Raskauden ja synnytyksen aiheuttamat kustannukset korvataan, vaikka kysymys ei ole sairaudesta, ja riippumatta raskaana olevan ja synnyttävän henkilön sukupuolesta, perhesuhteista ja seksuaalisesta suuntautumisesta.

Vuonna 2022 voimaan tulleessa niin sanotussa perhevapaauudistuksessa sairausvakuutuslakia muutettiin niin, että vanhempainrahapäiviä on lasta kohden käytössä yhtä paljon riippumatta vanhempien sukupuolesta tai siitä, onko kyseessä biologinen vai adoptiolapsi tai lähi- vai etävanhempi. Vanhempainrahapäiviä on yhtä paljon myös riippumatta siitä, onko lapsella yksi vanhempainrahaan oikeutettu vanhempi vai kaksi vanhempaa. Hallituksen esityksestä mietintönsä antanut sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että uudistuksessa pyrittiin ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon erilaiset perhemuodot (StVM 33/2021 vp, s. 6).

4.4 Hallituksen esitys HE 195/2024 vp eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 2 ja 3 luvun muuttamisesta

Hallitus on antanut eduskunnalle toisen sairausvakuutuslakia koskevan esityksen (HE 195/2024 vp) runsas kuukausi sen jälkeen, kun hallitus antoi nyt lausuttavanani olevan hallituksen esityksen eduskunnalle.

Sairausvakuutuslain 2 ja 3 luvun muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan muun ohella, että suuhygienistin ja fysioterapeutin käynnit olisivat lakiehdotuksessa tarkemmin säädetyin tavoin korvattavia myös ilman hammaslääkärin tai lääkärin lähetettä. Sairausvakuutuksesta olisi siten mahdollista korvata suuhygienistin ja fysioterapeutin antamia hoitoja muutoinkin kuin sairauden perusteella.

Olen antanut jälkimmäisestä hallituksen esityksestä kirjallisen, 27.1.2025 päivätyn lausuntoni (EOAK/292/2025) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

5 LAUSUNTONI

Nyt lausuttavanani olevan hallituksen esityksen mukaan korvauksen saaminen edellyttäisi, että hedelmöityshoitojen aloittamisen syy on lääketieteellinen, ”eikä korvausoikeuteen tällöin vaikuttaisi se, olisiko kyse

nais-miesparin, nais-naisparin tai itsellisen naisen hedelmöityshoidosta.” (HE 174/2024 vp, s. 12)

Totean että hedelmöityshoidot asetetaan hallituksen esityksessä sairaanhoidolliseen asiayhteyteen, jolloin korvausoikeuden sairausperusteisuus näyttäytyy neutraalina sääntelyratkaisuna.

Pidän korvausoikeuden sairausperusteisuutta kaikkien hedelmöityshoitoa tarvitsevien henkilöiden kannalta ongelmallisena sen vuoksi, että hedelmättömyyden syy jää tuntemattomaksi ainakin neljäsosassa tapauksista. En voi sen enempää yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta kuin muutoinkaan pitää perusteltuna, että oikeus korvaukseen asetettaisiin riippuvaksi siitä, onnistutaanko hedelmättömyyden syy löytämään diagnostisin menetelmin vai ei. Lainsäädännöllinen ratkaisu, jonka mukaan oikeuksien toteutuminen tällaisessa yksilön olemassaoloa ja identiteettiä keskeisesti koskettavassa kysymyksessä (ks. esim. **Evans**, kohta 77, ja **Lia**, kohta 59) olisi riippuvainen näin epävarmasta tekijästä, on omiaan johtamaan tilanteisiin, jotka yksilöiden näkökulmasta olisivat kohtuuttomia ja mielivaltaisia.

Lisäksi erityisesti naisparit ja yksin hoitoon hakeutuvat naiset joutuisivat ehdotetun säännöksen johdosta seksuaalisen suuntautumisen ja perhesuhteiden perusteella heteroseksuaalisessa parisuhteessa eläviä henkilöitä epäedullisempaan asemaan, sillä syy naisparien ja yksin hoitoon hakeutuvien naisten lapsettomuuteen on lähtökohtaisesti muu kuin sairaudesta johtuva.

Kuten edellä on todettu, perustuslain syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Hyväksyttävän perusteen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.

Hedelmöityshoitojen korvattavuutta koskevan esityksen tarkoituksena on lisätä hedelmöityshoitoja sairautensa perusteella tarvitsevien mahdollisuuksia hakeutua hoitoihin yksityiselle sektorille ja edistää syntyvyyttä. Mainitut tavoitteet juontuvat pääministeri Orpon hallitusohjelmasta, jonka mukaan hallitus pyrkii toimillaan keventämään hyvinvointialueiden taakkaa (luku 2.1) ja vaikuttamaan positiivisesti syntyvyyteen (luku 4.3).

Sairausperusteisuutta koskeva edellytys asettaisi hedelmöityshoitoa tarvitsevat henkilöt keskenään eri asemaan perhesuhteen ja seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Toisaalta korvausoikeuden toteutuminen edellyttäisi käytännössä sitä, että hedelmättömyyden syy onnistutaan löytämään lääketieteellisen taudinmäärityksen menetelmin, mikä asettaisi muita epäedullisempaan asemaan ne, joiden hedelmättömyyden syy jää tuntemattomaksi.

Totean että korvausoikeuden sairausperusteisuudella ei ole sellaista asiallista ja kiinteää yhteyttä lain tarkoitukseen, jollaista perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti edellyttänyt. Korvausoikeuden laajentaminen kaikkiin hedelmöityshoitoa tarvitseviin päinvastoin edistäisi lain tavoitteiden saavuttamista.

Asian arviointiin vaikuttaa olennaisesti myös se, että hallitus antoi eduskunnalle sairausvakuutuslain 2 ja 3 luvun muuttamista koskevan esityksensä (HE 195/2024 vp). Esitys teki näkyväksi sen, että nyt lausuttavanani olevan hallituksen esityksen (HE 174/2024 vp) perustelu siitä, että sairausvakuutuslain mukaan voidaan korvata vain sairausperusteisia kuluja ei pidä paikkaansa, eikä se siten voi olla perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä peruste eri asemaan asettamiselle. Totean että hallitus ei ole esittänyt perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää perustetta vakuutettujen eri asemaan asettamiselle.

Kuten olen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esitystä (HE 195/2024 vp) koskevassa lausunnossani todennut, ristiriita näiden kahden sairausvakuutuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen välillä on ilmeinen, eikä se ole hyvän lainvalmistelutavan mukainen. Ehdotettu sairausvakuutuskorvaukseen oikeutettujen henkilöpiiri on myös jännitteisessä suhteessa sen kanssa, mitä hedelmöityshoitolaissa säädetään hoitoa saavasta parista tai naisesta.

Nyt lausuttavanani olevaan hallituksen esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella on perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun yksityis- ja perhe-elämän suojan ytimeen ulottuvia vaikutuksia, mistä syystä ehdotusta tulee tarkastella myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota erityisesti ydinalueen koskemattomuuden ja rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimuksiin. Katson että ehdotus ei täytä perusoikeusrajoitusten sallittavuuden kriteerejä sellaisina kuin ne ovat perusoikeusuudistuksen jälkeisessä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintuneet[5].

Käsitykseni mukaan ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudelliset ongelmat poistuisivat, jos hedelmöityshoidon kustannukset rinnastettaisiin sairausvakuutuslain 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettuihin raskauden ja synnytyksen aiheuttamiin tarpeellisiin kustannuksiin, joihin vakuutetulla on sairausvakuutuslain mukaan oikeus saada korvausta. Ratkaisua puoltavat paitsi sairausvakuutuslain systematiikkaan liittyvät syyt myös ehdotetulle sääntelylle asetetut tavoitteet.

---

[5] V-P Viljasen mukaan perustuslakivaliokunta esitti yleisten rajoitusedellytysten luettelon nimenomaan pitäen silmällä sellaisia perusoikeuksia, jotka on kirjoitettu oikeuden muotoon ilman rajoituslauseketta tai lakivarausta, ja valiokunta onkin johdonmukaisesti soveltanut perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sellaisiin oikeuksien muotoon kirjoitettuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän suojaan, liikkumisvapauteen ja elinkeinovapauteen, joihin ei liity erityistä rajoitusedellytykset täsmentävää lakivarausta. V-P Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent 2001, s. 38, 52 ja 53.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Riitta Burrell

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.