Asiantuntijalausunto 24.10.2024
Hanna Hämäläinen

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2024 vp). Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Ehdotukset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi toimeentulotuesta annettua lakia.

Sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että keliakiasta aiheutuvia ylimääräisiä ravintomenoja huomioitaisiin perustoimeentulotuen muina perusmenoina 25 eurolla kuukaudessa. Huomioiminen koskisi 16 vuotta täyttäneitä henkilöitä eli heitä, joilla ei ole mahdollista saada keliakian ja siitä aiheutuvan gluteenittoman ruokavalion noudattamisen perusteella alle 16-vuotiaan vammaistukea. Kyse olisi pysyvästä yhden miljoonan euron suuruisesta rahoituksesta vuodesta 2025 alkaen. Tässä tarkoituksessa toimeentulotukilain 7 b §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti.

Lakiin ehdotetaan myös joitakin teknisluonteisia muutoksia.

Esityksen tavoitteeksi (s. 7) kerrotaan taloudellisen tilanteen helpottaminen asianmukaisesti diagnosoitua keliakiaa sairastavilla pienituloisilla henkilöillä, jotka eivät ikänsä vuoksi voi saada alle 16-vuotiaan vammaistukea.

Esitys on yksi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen liittyvistä toimista. Ruokakulujen huomioon ottamista koskevan säännöksen on tarkoitus tulla voimaan 1.2.2025, mutta siirtymäsäännöksen mukaan sitä ei kuitenkaan sovellettaisi hakemukseen, joka koskee aikaa ennen 1.3.2025. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen.

Keliakiasta aiheutuvien ruokavaliokustannusten korvauskäytännöt

Esityksessä kuvatun mukaisesti (s. 6) keliakiasta ja muista erityisruokavalioista aiheutuvia lisäkustannuksia korvataan tällä hetkellä osana täydentävää toimeentulotukea hyvinvointialueen harkintaan perustuen. Alle 16-vuotiaat voivat saada keliakian perusteella alle 16-vuotiaan vammaistukea (vammaisetuuslaki (570/2007) 7 §), minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan 16 vuoden ikärajaa.

Gluteenittomasta ruokavaliosta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi on vuosina 2002-2015 maksettu ruokavaliokorvausta osana vammaisetuusjärjestelmää keliakiaa sairastaville henkilöille esityksen nykytilan arviointia koskevassa osassa kuvatulla tavalla. Ennen vuotta 2002 ruokavaliokustannuksia korvattiin

vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) perusteella harkinnanvaraisesti kuntien varaaman määrärahan puitteissa. Tolloin käytännössä vain osa keliakiaa sairastavista sai tukea sairautensa hoitoon, suurimman osan jäädessä kokonaan vaille tukea, mitä pidettiin epätyydyttävänä. (StVL 11/2000 vp; StVM 27/2001 vp; HE 149/2001 vp). Ruokavaliokorvauksen säätämisen perusteena vuonna 2002 oli siis valmisteluasiakirjojen mukaan keliakiaa sairastavien yhdenvertainen kohtelu.

Myös vuonna 2015 ruokavaliokorvauksen maksamisen lakkauttamista (yli 16-vuotiailta) perusteltiin osin yhdenvertaisuudella, mutta tällöin asiaa tarkasteltiin suhteessa muihin erityisruokavalioita noudattaviin (StVM 4/2015 vp, s. 2). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä nähtiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena, että yhtä sairautta sairastavat saavat korvausta ruokavalion noudattamiseksi, vaikka on myös muita sairauksia, joissa ruokavalion noudattaminen on välttämätöntä. (StVM 4/2015 vp).

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa ruokavaliokorvausta koskeviin esityksiin.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Ruokavaliokorvausta koskevista lainvalmisteluasiakirjoista on havaittavissa, että yhdenvertaisuuteen kytkeytyvillä perusteilla on perusteltu sekä ruokavaliokorvauksen säätämistä että sen poistamista. Myös käsiteltävänä olevan esityksen kohdalla valtiosääntöoikeuden kannalta keskeiset arviointitarpeet liittyvät perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon.

Perustuslain 6.1 §:n yhdenvertaisuussäännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy paitsi vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta myös mielivallan kielto sekä vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, minkä johdosta 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 yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Ketään ei saa perustuslain 6. 2 §:n mukaan 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 kuten yhteiskunnallinen asema tai varallisuus (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan 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, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Lisäksi keinojen oltava oikeasuhtaisia (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). 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).

Yhdenvertaisuudella ja syrjinnän kielloilla on keskeinen merkitys myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU-oikeudessa.

Käsiteltävänä olevan esityksen kytkös perustuslain 6 §:ään tuodaan esiin myös sen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 12), jossa kuvataan lisäksi yhdenvertaisuussäännökseen liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Sen sijaan säätämisjärjestysperusteluissa ei juurikaan arvioida ehdotettua sääntelyä yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta paitsi toteamalla muiden erityisruokavalioiden aiheuttamien kustannusten määrittelyyn liittyvät vaikeudet.

Koska käsiteltävänä oleva esitys liittyy toimeentulotukilakiin, se kytkeytyy läheisesti perustuslain 19.1 §:ään, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus koskee jokaista, ja sen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (HE 309/1993 vp, s. 69/II). Säännöksen piiriin kuuluu myös terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto (HE 309/1993 vp, s. 69, PeVM 25/1994 vp, s. 10, mm. PeVL 59/2010 vp, s. 2, PeVL 31/1997 vp, s. 2). Perustuslain 19.1 § perustaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden, jolla on läheinen yhteys toimeentulotukeen. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että toimeentulotukea voidaan käytännössä pitää perustuslain 19.1 §:n tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, PeVL 20/1998 vp, s. 2/II, PeVL 18/2001 vp, s. 4/I). Perustuslain turvaamaa oikeutta ja toimeentulotukea ei kuitenkaan voida täysin samaistaa toisiinsa, eikä toimeentulotuen taso siten välttämättä ole perustuslain 19.1 §:n mukainen vähimmäistaso (PeVL 31/1997 vp, s. 2–3, ks. myös esim. PeVL 10/2009 vp, s. 3).

Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin kyseisten oikeuksien toteuttamiseen ja sen varmistamiseen, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, 19). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista etuuksien tasoa mitoitettaessa, otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I).

Arvioinnissa on huomioitava myös perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, joilla esimerkiksi suojataan yksilön perusoikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta tai luodaan tosiasiallisia edellytyksiä perusoikeuksien käyttämiselle. Perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen ovat keskeisiä keinoja turvaamisvelvoitteen toteuttamiselle. (HE 309/1993 vp, s. 75). Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta arvioida säädösehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3). Perustuslain 19.1 §:n subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää toimeentulotukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 59/2010 vp, s. 2, vrt. PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Valtiosääntöoikeuden kannalta ehdotetussa sääntelyssä on kyse erilaiseen asemaan asettamisesta terveydentilan perusteella. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut terveydentilaan perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä. Tapauksissa ei kuitenkaan ole ollut kyse nyt käsiteltävänä

olevan esityksen kaltaisesta tilanteesta. Sen sijaan lausunnot ovat koskeneet muun muassa eräiden oppilaitosten kuten Poliisiammattikorkeakoulun opiskelijoiden terveydentilaa koskevia vaatimuksia (mm. PeVL 31/2013 vp, 3; PeVL 38/2013 vp, 3) ja ammatilliseen koulutukseen, ammattikorkeakouluun, yliopistoon ja ammatilliseen aikuiskoulutukseen valittavan opiskelijan terveydentilaa koskevia vaatimuksia (PeVL 60/2010 vp, 3-4). Valiokunnan mukaan terveydentilaa koskevien vaatimusten tulee liittyä henkilöiden kykyyn toimia koulutuksen tarjoamissa tehtävissä (PeVL 31/2013 vp; PeVL 38/2013 vp). Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että terveydentilan vaatimukset eivät aseta tarpeettomia rajoituksia koulutukseen pääsylle (PeVL 60/2010 vp). Kannanotot ilmentävät yllä kuvattua perustuslakivaliokunnan yleistä yhdenvertaisuusperusoikeutta koskevaa tulkintalinjaa.

Keskeinen kysymys käsiteltävänä olevaa esitystä yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta arvioitaessa on se, onko ehdotetulle sääntelylle olemassa sellaiset hyväksyttävät perusteet, että eri asemaan asettaminen terveydentilaan liittyvien syiden johdosta on mahdollista. Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä tältä kannalta, keskeistä on nähdäkseni määrittää, onko ruokavaliokorvauksen maksamiselle vain keliakiaa sairastaville olemassa sellainen sairauden luonteeseen ja ruokavaliohoidon välttämättömyyteen liittyvä peruste, jolla erilaista kohtelua suhteessa muihin erityisruokavalioihin voitaisiin oikeuttaa hyväksyttävällä tavalla. Asianmukainen diagnoosi lienee käsiteltävänä olevan asian kohdalla ainoa objektiivisesti hyväksyttävissä oleva kriteeri, jolla (myös tulevissa soveltamistilanteissa) ruokavalion välttämättömyyttä on mahdollista perustella.

Nähdäkseni yllä kuvatussa ruokavaliokorvausta koskevassa aiemmassa sääntelyssä ilmenneet osin ristiriitaiset kannat suhteessa yhdenvertaisuuteen liittyvät juuri tähän keliakian luonnetta ja ruokavaliohoidon välttämättömyyttä koskevaan selkeyden puutteeseen. Käsiteltävänä olevassa esityksessä asia jää edelleen jokseenkin epäselväksi. Toisaalta todetaan keliakan olevan autoimmuunisairaus (s. 4), mutta säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan mahdollisena viiteryhmänä ainoastaan ruoka-aineallergioista johtuvat erityisruokavaliot. Koska keliakian luonteen ja ruokavalion välttämättömyyden arvioimiseksi tarvitaan lääketiellistä tietoa, yksiselitteisen kannan ottaminen käsiteltävän ehdotuksen ja yhdenvertaisuussääntelyn suhteesta ei ole esityksen pohjalta mahdollista. Tuon kuitenkin seuraavaksi esille joitakin yhdenvertaisuusarvioinnissa huomioonotettavia näkökohtia.

Ruokavaliokorvauksesta perustuslain 6 §:n kannalta

Arvioitaessa ehdotettua sääntelyä suhteessa muihin toimeentulotukea saaviin henkilöihin, joille ei aiheudu keliakiasta ylimääräisiä ruokakustannuksia, ehdotettu sääntely edistäisi yhdenvertaisuuden toteutumista keliakiaa sairastavien ja muiden toimeentulotukea saavien välillä. Tämä todetaan myös esityksessä (s. 7). Sääntely toteuttaa myös perustuslain 19.1 §:ssä turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja perustuslain 22 §:n julkisen vallan velvoitteita perus- ja ihmisoikeusien turvaamiseen. Tästä näkökulmasta ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta myönteisenä.

Esityksen mukaan (s. 7) ehdotettu sääntely yhdenmukaistaisi myös keliakiaa sairastavien toimeentulotukea saavien kohtelun kansallisella tasolla. Nykymallissa, jossa ruokavaliokustannusten huomioiminen perustuu hyvinvointialueiden harkintaan, voi hyvinvointialueilla olla keskenään erilaisia käytäntöjä keliakiasta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa. Ehdotetun sääntelyn voidaan täten arvioida ainakin lähtökohtaisesti edistävän valtakunnallista yhdenvertaisuutta. On kuitenkin huomionarvoista, että ehdotettu sääntely ei poistaisi hyvinvointialueilta harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämisen mahdollisuutta keliakian (esitetyn 25 euron ylittäviltä osin) tai muidenkaan erityisruokavalioiden kustannusten osalta.

Esityksen lausuntopalautetta koskevassa osassa kuitenkin todetaan, että osa lausunnonantajista piti ehdotettua 25 euron korvausmäärää pienenä. Koska sosiaaliturvaa on mahdollista kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II), en näe korvausmäärää sinänsä tässä tapauksessa ongelmallisena. On kuitenkin huomioitava, että koska esityksessä ehdotettu sääntely ei poistaisi

henkilön mahdollisuutta hakea myös täydentävää toimeentulotukea ruokavaliokustannuksiin, on mahdollista, että myös harkinnanvaraista toimeentulotukea haettaisiin keliakian perusteella edelleen, mikä johtaisi päällekkäisiin toimeentulotuen hakuprosesseihin. Myös jatkossa hyvinvointialueiden käytännöt harkinnanvaraisten korvausten myöntämisen suhteen voisivat vaihdella ja siten esityksen vaikutukset toimeentulotukea saavien keliakiaa sairastavien valtakunnalliseen yhdenvertaisuuteen saattaisivat jäädä arvioitua vähäisemmiksi.

Esityksessä todetaan (s. 13), että keliakian lisäksi on muitakin sairauksia, joiden hoidossa ruokavalion noudattaminen tai ruoka-aineen välttäminen on välttämätöntä ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Hyvinvointialueet ovat myöntäneet ja voivat jatkossakin myöntää erilaisista erityisruokavalioista aiheutuvia kustannuksia täydentävänä toimeentulotukena yksilölliseen harkintaan perustuen. Mikäli keliakian luonne sairautena ja ruokavaliohoidon välttämättömyys vertautuu muihin erityisruokavalioihin, näyttäytyy käsiteltävänä oleva esitys valtiosääntöiseltä kannalta ongelmallisena. Samanlaisissa tapauksissa on kohtelun oltava samanlaista (HE 309/1993 vp, s. 42). Näistä lähtökohdista yhdenvertaisuuden kannalta olisi täten olennaista, että jos ylimääräisistä ravintomenoista ja niiden huomioimisesta osana perustoimeentulotukea säädetään toimeentulotukilaissa, ei säännöksen soveltamisalan tulisi rajautua vain keliakiaa sairastaviin henkilöihin vaan säännöksen tulisi koskea myös muita erityisruokavalioita. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta sitä, että muut erityisruokavaliot ovat mahdollisesti vaikeammin määritettävissä, ei voida nähdäkseni pitää sellaisena hyväksyttävänä, suhteellisuusvaatimuksen mukaisena perusteena, joka yksiselitteisesti mahdollistaisi ainoastaan keliakiaperusteisen ruokavaliokorvauksen.

Toisaalta esityksessä todetaan keliakian olevan autoimmuunisairaus, jonka ainoa hoitomuoto on gluteeniton ruokavalio. Mikäli keliakian luonne sairautena ja ruokavaliohoidon välttämättömyys olisi esimerkiksi tällä perusteella erotettavissa muista erityisruokavalioista, tulisi myös hoidon kustannusten korvaamista arvioida ensisijaisesti suhteessa muihin autoimmuunisairauksia sairastaviin henkilöihin, jolloin keliakiaa sairastavien ruokavaliokorvaukselle olisi nähdäkseni olemassa myös yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet. On kuitenkin huomattava, että sanottu koskisi kaikkia keliakiaa sairastavia henkilöitä. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan kuitenkin sääntelyä, jolla ruokavaliokorvaus myönnettäisiin vain toimeentulotukeen oikeutetuille henkilöille. Toimeentulotuen luonteen vuoksi en näe ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena.

Kokonaisarvio

Nähdäkseni käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetun toimeentulotukilain ruokavaliokorvaussääntelyn ja perustuslain 6 pykälässä säädetyn yhdenvertaisuuden sekä syrjintäkiellon arvioimiseksi tulisi tarkentaa, onko ruokavaliokorvauksen maksamiselle vain keliakiaa sairastaville olemassa sellainen sairauden luonteeseen ja ruokavaliohoidon välttämättömyyteen liittyvä lääketieteellinen peruste, jolla erilaista kohtelua suhteessa muita erityisruokavalioita noudattaviin voitaisiin oikeuttaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Mikäli tällainen peruste on olemassa, en näe ehdotettua sääntelyä ongelmallisena valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Perusteen puuttuessa säännös tulisi rajata laveammin kattamaan myös muita erityisruokavalioita, jotta tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttäminen olisi mahdollista.

Helsingissä 24. lokakuuta 2024

Hanna Hämäläinen
tutkijatohtori