

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 133/2024 vp eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että keliakiasta aiheutuvia ylimääräisiä ravintomenoja huomioitaisiin perustoimeentulotuen muina perusmenoina 25 eurolla kuukaudessa 16 vuotta täyttäneiden osalta.

Esitetty lainsäädäntömuutos on relevantti etenkin perustuslain 6 ja 19.1 §:n kannalta.

Ehdotuksen tarkastelu perustuslain 19.1 §:n näkökulmasta

Toimeentulotuella turvataan perustuslain 19.1 §:ssä säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Toimeentulotuki on viimesijainen tarveperusteinen etuus, jossa hakijan tulot, varallisuus, menot sekä terveydelliset ja sosiaaliset erityistarpeet vaikuttavat siihen, onko hänellä oikeutta toimeentulotukeen – ja minkä suuruisena.

Jos ehdotusta tarkastellaan puhtaasti perustuslain 19.1 §:n näkökulmasta, merkitsisi se parannusta keliakiaa sairastavien 16 vuotta täyttäneiden pienituloisten henkilöiden välttämättömän toimeentulon turvaan. Heidän ei tarvitsisi enää hakea täydentävää toimeentulotukea hyvinvointialueelta, vaan erityisruokavaliosta aiheutuvat kustannukset otettaisiin Kelassa automaattisesti huomioon osana perustoimeentulotuen muina perusmenoina. Ehdotus lisäisi myös yhdenvertaisuutta, sillä mahdolliset hyvinvointialuekohtaiset erot täydentävän toimeentulon myöntämisessä poistuisivat.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 10) muutamissa esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa nostettiin esille huoli ”pienituloisten eriarvoistumisesta. Lausunnonantajien mukaan esitys asettaisi juuri toimeentulotukirajan yläpuolelle jäävät keliaakikot eriarvoiseen asemaan suhteessa toimeentulotukea saaviin keliaakikkoihin.” Tämän sisältöiset lausunnot edustavat kuitenkin ajatuksellista kategoriavirhettä. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen, vaan *välttämättömän toimeentulon turvaaminen*. Ei ole mielekästä ajatella, että toimeentulotuen saajat olisivat jotenkin edullisemmassa asemassa kuin henkilöt, joiden tulojen ja menojen välinen suhde ei oikeuta toimeentulotukeen. Lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen suhteen, mihin se vetää euromääräisen kynnyksen toimeentulotuen saamiselle, eikä kyse siten ole syrjinnästä.

Toki voidaan kysyä, onko keliakiakorvauksen kytkeminen tarveharkintaperusteiseen toimeentulotukeen (16 vuotta täyttäneiden osalta) ylipäänsä perusteltua vai tulisiko korvaus maksaa kaikille tulotasosta riippumatta, kuten esimerkiksi lapsilisä (*tasakorvausperiaate*). Näinhän oli 1.20.2002–31.12.2015 välisenä aikana, jolloin keliaakikoille maksettiin ruokavaliokorvausta kansaneläkelain ja vammaistukilain/vammaisetuslain nojalla. Näkemykseni mukaan lainsäätäjällä tulee kuitenkin olla laaja harkintavalta sen suhteen, tyydytetäänkö jotakin tiettyä terveys-/sosiaaliperusteista tarvetta tarveperiaatteeseen vai tasakorvausperiaatteeseen sidotulla etuudella. Se, että suurempituloisilla on mahdollisuus kattaa erityisruokavaliokustannukset itse, on hyväksyttävä perustelu toteuttaa keliakiakorvaus toimeentulotukijärjestelmän kautta.

Vaikka keliakiakorvaus ei ole ongelmallinen perustuslain 19.1 §:n näkökulmasta, siihen liittyy kuitenkin perustuslain 6.2 §:stä kumpuvia aitoja yhdenvertaisuuskysymyksiä, joita tarkastelen seuraavaksi.

Ehdotuksen tarkastelu perustuslain 6 §:n näkökulmasta

Perustuslain 6.2 §:n 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. Eri asemaan asettaminen ei siten ole kiellettyä, jos erottelu voidaan *perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla* (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Lisäksi huomiota on kiinnitettävä sääntelyn *oikeasuhtaisuuteen*, mikä tarkoittaa, että henkilöryhmän asettaminen suotuisampaan asemaan ei saa muodostua niin suhteettomaksi, että se tarkoittaisi syrjintää (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II–4/I).

Säädettäväksi esitetyn keliakiakorvauksen tavoitteena (HE, s. 7) on *”helpottaa asianmukaisesti diagnosoitua keliakiaa sairastavien pienituloisten henkilöiden*, jotka eivät ikänsä vuoksi voi saada alle 16-vuotiaan vammaistukea, *taloudellista tilannetta huomioimalla 16 vuotta täyttäneille perustoimeentulotessa gluteenittomien tuotteiden käyttämisestä aiheutuvia lisäkustannuksia 25 euron edestä kuukaudessa. [kurs. T. K.]”* Tavoitetta voidaan *lähtökohtaisesti* pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä, sillä se kiinnittyy edellä kuvatulla tavalla perustuslain 19.1 §:ssä turvattuun välttämätöntä toimeentuloa koskevaan oikeuteen. Ehdotettua 25 euron suuruista (kuukausikohtaista) korvausta ei myöskään voitane pitää suhteettoman suurena.

Hallituksen esityksessä (s. 13) todetaan kuitenkin, että keliakian lisäksi on muitakin sairauksia, jotka aiheuttavat samantapaista erityisruokavalion tarvetta. Tällaisia sairauksia ovat erilaiset ruoka-aineallergiat. Hallituksen esityksen (s. 13) mukaan esimerkiksi vilja-allergikon erityisruokavalion *”kustannukset voivat olla samat kuin keliakikolla*, jos allergikon on vältettävä viljoja hankalien oireiden vuoksi. [kurs. T. K]” Tämä tarkoittaa käytännössä keliakian vuoksi erityisruokavalion tarpeessa olevien pienituloisten henkilöiden asettamista taloudellisesti parempaan asemaan kuin muista syistä erityisruokavalion tarpeessa olevat pienituloiset henkilöt. Vaikka keliakiakorvauksen tavoite on lähtökohtaisesti hyväksyttävä, perustuslain 6.2 § pakottaa esittämään lisäkysymyksen: miksei asiallisesti diagnosoidusta vakavasta ruoka-aineallergiasta kärsivän pienituloisen henkilön erityisruokavaliokustannuksia ei voisi sisällyttää perustoimeentulotuen muihin perusmenoihin?

Näkemykseni mukaan keliakiasta yhtäältä ja ruoka-aine-/vilja-allergioista toisaalta johtuvan erityisruokavalion kustannusten kompensoimisen väliselle *distinktiolle* voidaan esittää hyväksyttäviä perusteluita. Hallituksen esityksessä (s. 13) viitataan keliakian ja vilja-allergioiden eroihin seuraavasti: *”Keliakia eroaa esimerkiksi vilja-allergioista siinä, että keliakikoon on mahdollista käyttää gluteenittomia tuotteita, kun taas vilja-allergikon kohdalla asiaa ei voi todeta yksiselitteisesti kaikkia vilja-allergikkoja koskien. Vilja-allergioissa oireiden vakavuus vaihtelee lievista hyvin vaikeisiin ja oireita aiheuttavien viljojen välttämisen tarkkuus on sovitettava oireiden vakavuuteen. Osalle vilja-allergikoista sopivat gluteenittomat tuotteet, mutta osan on vältettävä niitäkin ja korvattava allergiaa aiheuttava vilja kokonaan muilla ravintoaineilla. Siten esimerkiksi vilja-allergian osalta ei ole yksiselitteistä arvioida, kuinka suuria ylimää räisiä ravintomenoja sairaus aiheuttaa.”* Nähdäkseni keliakia eroaa ruoka-aineallergioista sekä laadultaan että vakavuudeltaan: keliakia on autoimmuunisairaus, ruoka-aineallergiat eivät ole; keliakia on elinikäinen sairaus, monet ruoka-aineallergiat liittyvät lapsuuteen; keliakikoon hoitona on pysyvästi gluteiiniton ruokavalio, esimerkiksi monissa vilja-allergioissa allergikko ei ole allerginen kaikille viljoille.

Näkemykseni mukaan nämä erot muodostavat hyväksyttävän perustelun asettaa keliakikot eri asemaan ruoka-aineallergikkoihin nähden. Keliakiakorvauksessa on tavallaan kyse myös priorisoinnista terveydenhuollossa. Keliakia on sairaus, jonka *”lääkehoitona”* on erityisruokavalio. Keliakiakorvauksessa on siten asiallisesti kyse lääkekorvauksesta sillä erotuksella, että toisin kuin lääkekorvausjärjestelmässä

keliakiakorvaus olisi tuloihin sidottu tarveharkintainen etuus. Lääkekorvausjärjestelmässä esiintyy priorisointia etenkin päätettäessä yksittäisten lääkkeiden korvausluokasta. Priorisoinnissa on valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden kyse potilasryhmien asettamisesta toisiinsa nähden eri asemaan. Priorisoinnin sallittavuutta on arvioitava samoin kriteerein kuin ihmisryhmien eri asemaan asettamista yleisemminkin: priorisoinnille tulee olla hyväksyttävä peruste, eivätkä erot eri väestöryhmien välillä saa muodostua suhteettoman suuriksi. Kun keliakiakorvaus sisällytettiin ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön, sen yhtenä keskeisenä perusteluna oli terveyden edistäminen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 27/2001 vp, s. 2/II), että "[v]aliokunta pitää nyt esitettyä uudistusta hyvänä terveyden edistämisen ja sairastavuuden ennaltaehkäisyn kannalta. Keliakikoilla gluteenittomasta ruokavaliosta poikkeaminen johtaa lisääntyneeseen sairastavuuteen ja aiheuttaa siten kustannuksia terveydenhuollolle. Näihin kustannuksiin voidaan saada säästöä parantamalla keliakiaan sairastuneen itsenäisiä hoitomahdollisuuksia." Keliakiakorvauksen perustelut ovat näin ollen kiinnitettävissä myös perustuslain 19.3 §:n julkisen vallalle säädettyyn väestön terveyden edistämisvelvoitteeseen.

Keliakiakorvauksen oikeasuhtaisuuden puolesta puhuu ainakin kaksi seikkaa. Ensinnäkin korvaus on itsessään melko alhainen, vain 25 euroa. Toisekseen ruoka-aineallergioiden vuoksi erityisruokavaliota noudattavien pienituloisten on edelleen mahdollisuus saada erityisruokavaliosta aiheutuvia kuluja korvattavaksi täydentävän toimeentulotuen kautta. Pienituloisia keliakikoita ei voida siten katsoa asetettavan suhteettomalla tavalla parempaan asemaan kuin ruoka-aineallergioista kärsiviä pienituloisia henkilöitä.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Helsingissä 15.10.2024



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori