

LAUSUNTO EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESIITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI MAATALOUSYRITTÄJÄN ELÄKELAIN MUUTTAMISESTA (HE 88/2024 VP)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, liittyykö hallituksen esitykseen HE 88/2024 vp erityisesti MYEL-järjestelmään kuuluvien apurahansaajien yhdenvertaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

MYEL-järjestelmään kuuluvien apurahansaajien yhdenvertaisuus

Apurahansaajat MYEL-järjestelmässä

Maatalousyrittäjän eläkelaisla (1280/2006, MYEL) säädetään maatalousyrittäjän eläke-, ryhmähenkivakuutus- ja kuntoutusoikeuksista (1 §:n 1 momentti, 75/2016). Lisäksi lain 1 a §:n (990/2008) mukaan siinä säädetään myös tieteellistä tutkimusta tekevän tai taiteellista toimintaa harjoittavan apurahansaajan oikeudesta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin eläkkeisiin ja kuntoutukseen sekä hänen edunsaajansa oikeudesta perhe-eläkkeeseen ja ryhmähenkivakuutuskorvaukseen. Suomessa asuvan apurahansaajan, joka työskentelee Suomesta myönnetyn apurahan turvin, on vakuutettava itsensä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa (Mela) vanhuuden, työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta siten kuin maatalousyrittäjän eläkelaisla säädetään. MYEL 8 a §:ssä säädetään lain piiriin kuuluvista apurahansaajista ja 8 b §:ssä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä apurahansaajan työstä.

MYEL 9 a §:n 1 momentin mukaan (75/2016) mukaan apurahansaajan oikeus vanhuuseläkkeeseen, osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen, kuntoutukseen, työkyvyttömyyseläkkeeseen ja työuraeläkkeeseen sekä apurahansaajan edunsaajan oikeus perhe-eläkkeeseen ja ryhmähenkivakuutuskorvaukseen määräytyy lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin maatalousyrittäjällä ja hänen edunsaajallaan. 2 momentissa on kuitenkin rajattu apurahansaajat eräiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi laissa on muita säännöksiä apurahansaajista.

Apurahansaajien sosiaaliturva järjestettiin 1.1.2009 voimaan tulleella lailla (990/2008) maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa siten, että rahoituksessa ja etuuksien määräytymisessä noudatetaan samoja periaatteita kuin maatalousyrittäjien lakisääteisessä vakuutusturvassa. Ratkaisua puolsivat käytännön syyt, koska Melassa valmiina olevat järjestelmät soveltuvat tällaisen pienen edunsaajaryhmän etuuksien hoitamiseen eikä kustannussyistä katsottu järkeväksi laatia apurahansaajille omaa järjestelmää tai hajauttaa sitä useisiin eläkelaitoksiin. (StVM 22/2008 vp.) Lakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Esityksen sisältö apurahansaaajien kannalta

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä on kyse siitä, että maatalousyrittäjän eläkelakiin lisättäisiin säännökset maatalousyrittäjien varhaisen tuen palveluista. Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka kirjauksen mukaisesti tällä tavoin muutettaisiin pysyväksi Melan vuodesta 2017 toimeenpanema määräaikainen valtakunnallinen Välitä viljelijästä -projekti. Projektilla on pyritty tukemaan maatalousyrittäjien työssä jaksamista maatalouden toimintaympäristön kriisiytyneessä tilanteessa. Palvelut pysyisivät olennaisesti samoina ja pitäisivät sisällään Melan tarjoamat neuvonta- ja ohjauspalvelut työkykyyn liittyvissä kysymyksissä, harkinnanvaraisesti annettavat ostopalvelusitoumukset mielenterveyden asiantuntijapalveluihin, Melan koordinoiman varhaisen tuen verkoston sekä työkykyyn liittyvät koulutukset, digitaaliset palvelut ja toimintaan liittyvän viestintä. Esityksen tavoitteena on maatalousyrittäjien työkyvyn tukeminen, maatalousyrittäjien työkyvyttömyyden ennaltaehkäisy sekä maatalousyrittäjien työurien pidentäminen.

Palvelujen piiriin tulisivat kaikki MYEL-vakuutetut maatalousyrittäjät eli maatilatalouden harjoittajat, poronhoitajat ja kalastajat. Kuitenkin MYEL:n mukaan vakuutetut tieteellistä tutkimusta tekevät tai taiteellista toimintaa harjoittavat apurahansaaajat jäisivät maatalousyrittäjien varhaisen tuen palvelujen ulkopuolelle. Tästä lisättäisiin MYEL 9 a §:n 2 momenttiin uusi 4 kohta. Välitä viljelijästä -projektin vakinaistamiseen liittyvät ehdotukset eivät koskisi siten apurahansaaajia.

Apurahansaaajien poissulkemista varhaisen tuen palvelujen ulkopuolelle on esityksessä perusteltu sillä, että heidän työhönsä ei pääsääntöisesti liity vastaavaa fyysistä kuormitusta tai työkyvyttömyys- ja tapaturmariskiä kuin maatalousyrittäjillä. Apurahansaaajien työllä ei myöskään pääsääntöisesti ole liittymää kotimaiseen ruuantuotantoon ja kansalliseen huoltovarmuuteen. Apurahansaaajille Mela on järjestänyt muun muassa työhyvinvointipäiviä ja psykososiaalisen kuormituksen hallinnan koulutusta. Apurahansaaajien käytettävissä on ollut myös Melan työhyvinvointineuvojan puhelinpalvelu sekä digiaineistoja. Esityksellä ei olisi vaikutusta Melan jo nykyisin apurahansaaajille järjestämään työhyvinvointitoimintaan ja apurahansaaajille voitaisiin myös jatkossa järjestää tällaista toimintaa.

Yhdenvertaisuus esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa

Esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on käyty läpi perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, mukaan lukien siihen liittyvää tulkintakäytäntöä. Ehdotusta on arvioitu yhdenvertaisuusperusoikeuden näkökulmasta suhteessa varhaisen tuen palvelujen suuntaamisen ainoastaan MYEL-vakuutetuille. Esityksen mukaan tällä on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet, jotka kytkeytyvät maatalousyrittäjien työkyvyn ja työssä jatkamisen tehostetun tukemiseen. Kohderyhmän erityistarpeiden vuoksi palvelujen kohdentuminen ehdotetulle henkilöryhmälle ei olisi esityksen mukaan mielivaltaista. Palvelujen kohderyhmää yhdistäisi heidän ammattinsa. Ammatti on esityksen mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen tarkoittama henkilöön liittyvä syy, muttei kuitenkaan lähtökohtaisesti kielletty syrjintäperuste tai edes siihen läheisesti rinnastuva syrjinnälle herkkä henkilöön liittyvä seikka. Ehdotettua erottelua on esityksen mukaan pidettävä

oikeasuhtaisena eikä sitä voida pitää merkitykseltään kohtuuttomana. Lisäksi perustuslakijak-sossa on katsottu, että ehdotettujen palvelujen tarkoitus ja laajuus on rajattu laissa melko tar-kasti.

Arviointiperusta

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuusperusoikeudesta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oi-keudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö 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. Yhdenvertaisuus-näkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetetta-essa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hy-väksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. esim. PeVL 68/2022 vp, kappale 4, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, tervey-dentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetel-tuja 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, varalli-suus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksu-aalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttä-välle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytän-nön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 68/2022 vp, kappale 5, PeVL 57/2016 vp, PeVL 18/2006 vp, s. 6, PeVL 60/2002 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan esimerkiksi pitkä-aikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla voi toimia hyväksyttävänä perusteena pitkäaikaistyöttömien erilaiselle kohtelulle (ks. PeVL 40/2016 vp, s. 2, ks. myös esim. PeVL 32/1997 vp, s. 3).

Arvio

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen yhdenvertaisuusperusoikeutta koskevassa jaksossa on tarkasteltu sääntelyn kohderyhmälle ehdotettavaa erityisasemaa suhteessa yleisesti joihinkin muihin tahoihin yksilöimättä sitä, viitataanko tällä apurahansaaajia koskevaan rajaukseen vai kenties yleisemmin muihin ammattiryhmiin. Pidän sinänsä puutteena, että esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi on tällä tavoin epämääräinen ja että perustuslakijaksossa ei ole nostettu nimenomaisesti esille kysymystä apurahansaaajien asemasta. Kuitenkin perustuslain 6 §:ään kytkeytyvä valtiosääntöoikeudellinen arviointiperusta on esityksessä esitetty oikeasuuntaisesti. Sen pohjalta on myös nostettu asianmukaisesti esille yhdenvertaisuuden toteuttamisen kannalta keskeisiä seikkoja, jotka liittyvät ennen muuta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5) ja yhdenvertaisuusperusoikeuden tulkintaan perustuslaki-valiokunnassa.

Esityksen vaikutusarviointeja koskevassa jaksossa ei ole arvioitu ehdotusten yhdenvertaisuusvaikutuksia muilta osin kuin sukupuolivaikutusten kannalta. Toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa on puolestaan nostettu esiin apurahansaaajiin kohdistuva rajausta, mutta jaksossa ei ole kuitenkaan käsitelty toteuttamisvaihtoehtona apurahansaaajien mukaan lukemista tarkoitettujen palvelujen soveltamisalaan.

Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta voi todeta, että esityksessä ei ole kyse sillä tavoin samanlaisissa tapauksista tai olosuhteista, joita olisi valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä kohdella samalla tavalla. MYEL koskee kahta hyvin erilaista henkilöryhmää, maatalousyrittäjiä ja apurahansaaajia. Apurahansaaajat eivät ole MYEL:ssä tarkoitettuja maatalousyrittäjiä, vaikka heidät lakia sovellettaessa monissa suhteissa rinnastetaankin maatalousyrittäjiin. Voimassa olevassa laissa on lisäksi jo nykyisellään eroavuuksia maatalousyrittäjien ja apurahansaaajien oikeuksien ja velvoitteiden välillä. Kun ottaa huomioon näiden ryhmien keskinäisen eroavuuden, voi mielestäni pitää luontevana ja yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta lähtökohtaisesti ongelmattomana, että apurahansaaajat eivät kuulu maatalousyrittäjien varhaisen tuen palvelujärjestelmään. Mainittu ei kuitenkaan sulje pois sitä, että apurahansaaajien tukijärjestelmän vastaavia kehittämistarpeita voi olla syytä tarkastella. Tämä on kuitenkin nähdäkseni mahdollista tehdä erikseen.

Yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta tarkasteltuna esityksessä ei ole myöskään kyse siitä, että lailla asetettaisiin mielivaltaisesti ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lainsäädännössä on mahdollista kohdella ihmisiä eri tavoin tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Ammattiin kytkeytyvä peruste eri asemaan asettamiselle ei kuulu perustuslain 6 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin kiellettyihin syrjintäperusteisiin, joiden kohdalla hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat korkeat.

Esityksessä on nähdäkseni esitetty erilaiselle kohtelulle sen kohderyhmään kytkeytyviä hyväksyttäviä perusteita maatalousyrittäjien työn kuormittavuudesta ja ruokahuoltokytöksistä, jotka ovat lisäksi asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen tukea maatalousyrittäjien työkykyä, ennaltaehkäistä heidän työkyvyttömyyttään ja pidentää heidän työuriaan. Tällaisilla tavoitteilla on yhteys myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Lisäksi esityksessä mainitut perustelut mielivallan ja kohtuuttomuuden kiellosta, oikeasuhtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta ovat mielestäni päteviä perusteluja apurahansaajien rajaamiseen maatalousyrittäjien varhaisen tuen palvelujen ulkopuolelle.

Mainituilla perusteilla en pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että esityksessä MYEL:n mukaan vakuutetut tieteellistä tutkimusta tekevät tai taiteellista toimintaa harjoittavat apurahansaajat jäisivät maatalousyrittäjien varhaisen tuen palvelujen ulkopuolelle. Asiaan ei nähdäkseni liity MYEL-järjestelmään kuuluvien apurahansaajien yhdenvertaisuuden kannalta sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta.

Helsingissä 14.10.2024

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori