

Olli Mäenpää

16.10.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta (HE 88/2024 vp)

Maatalousyrittäjien varhaisen palvelun tuet MYEL-järjestelmässä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoani siitä, liittyykö hallituksen esitykseen HE 88/2024 vp erityisesti MYEL-järjestelmään kuuluvien apurahan saajien yhdenvertaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Hallituksen esityksen mukaan maatalousyrittäjän eläkelakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan Maatalousyrittäjien eläkelaitos järjestää vakuutetuille maatalousyrittäjille maatalousyrittäjien varhaisen tuen palveluja. Palvelujen tarkoituksena olisi tukea maatalousyrittäjien työkykyä, ennaltaehkäistä heidän työkyvyttömyyttään ja pidentää heidän työuriaan. Laissa määritellyt palvelut muodostaisivat pysyvän toimintamallin työkyvyn varhaisen tuen tarjoamiseksi maatalousyrittäjille.

Ehdotuksen mukaan varhaisen tuen palveluja järjestettäisiin maatalousyrittäjän eläkelain mukaan vakuutetuille maatalousyrittäjille. Apurahansaajat eivät ole eläkelaisissa tarkoitettuja maatalousyrittäjiä, vaikka heidät kyseistä lakia sovellettaessa monissa suhteissa rinnastetaan maatalousyrittäjiin. Apurahansaajat eivät tulisi varhaisen tuen palvelujen piiriin, vaan työkyvyttömyysriskin hallintaan tähtäävä toiminta säilyisi heidän osaltaan ennallaan.

Ehdotettava sääntely kohdentaisi varhaisen tuen palvelut vain maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesti vakuutettuihin maatalousyrittäjiin mutta ei apurahansaajiin, muihin yrittäjiin tai muihin ihmisryhmiin. Palvelujen ehdotetun kohdentamisen vuoksi sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden kannalta. Perusoikeussäännöksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on täsmennetty perusoikeussäännöksen soveltamisessa käytettäviä arviointiperusteita.

Ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä

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 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. 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). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. kokoavasti esim. PeVL 8/2024 vp, kappaleet 9-10).

Ehdotetuilla varhaisen tuen palveluilla tuettaisiin vakuutettujen maatalousyrittäjien työkykyä, ehkäistäisiin ennalta heidän työkyvyttömyyttään ja pidennettäisiin heidän työuriaan. Tällaisten palvelujen myöntämisen ja kohdentamisen edellytyksistä on säädettävä lailla. Lainsäätäjän harkintavallassa kuitenkin on, miten nämä edellytykset määritellään tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin toteuttamiseksi.

Hallituksen esityksessä apurahansaajien jättämistä varhaisen tuen palvelujen ulkopuolelle perustellaan sillä, että heidän työhönsä ei pääsääntöisesti liity vastaavaa fyysistä kuormitusta tai työkyvyttömyys- ja tapaturmariskiä kuin maatalousyrittäjien työhön. Perustelujen mukaan apurahansaajien työllä ei myöskään pääsääntöisesti ole liittymää kotimaiseen ruuantuotantoon ja kansalliseen huoltovarmuuteen.

Kun ehdotetulle sääntelylle on edellä mainitut hyväksyttävät perusteet ja palvelun saamisen edellytykset on määriteltä riittävän ennakoitavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Varhaisen tuen palveluista ja niiden kohdentamisesta säätäminen kuuluu lainsäätäjän normaaliin harkintavaltaan pyrittäessä esityksen perustelujen mukaisesti toteuttamaan yhteiskuntakehityksen vaatimaa sääntelyä.

Henkilöön liittyvät syyt

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, 43-44).

Henkilöön liittyvä syy voi olla myös tämän asema apurahansaajana, yrittäjänä tai ansiotyön tekijänä, jos sääntely perustuu tällaiseen yhteiskunnalliseen asemaan.

Koska ehdotettu sääntely kohdistuisi vain vakuutettujen maatalousyrittäjien ryhmään, sitä on perusteltua arvioida myös perustuslain 6 §:n 2 momentin kriteerien kannalta.

Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp, kappale 5). 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 kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, s. 4, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6).

Varhaisia palveluja koskevan sääntelyn voidaan arvioida olevan asiallisessa ja kiinteässä suhteessa lain tarkoitukseen, eikä sitä voida pitää mielivaltaisena tai suhteettomana. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ei voida katsoa edellyttävän yhdenmukaista sääntelyä varhaisen palvelun myöntämisedellytyksistä erilaisille henkilöryhmille kuten apurahansaajille, erilaisiin yrittäjäryhmiin kuuluville tai ansiotyön tekijöille, jos näiden ryhmien tarve ehdotuksessa määritellyille varhaisille palveluille on erilainen. Ehdotetulla sääntelyllä ei sille esitetyt perustelut huomioiden kohdella ihmisiä yhdenvertaisuuden vastaisesti ilman hyväksyttäviä perusteita. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy laajahko ja asiasisältöinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi, jossa käsitellään varhaisen tuen palveluja koskevaa sääntelyehdotusta muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Arviointia voidaan pitää asianmukaisena ja riittävästi perusteltuna. Hallitus katsoo, että esityksessä ehdotetut muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (s. 43). Esitykseen ei sisälly lausumaa, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tällainen lausuma tai sen puuttuminen ei sellaisenaan sido eduskuntaa, joka päättää itsenäisesti muun muassa esityksen valiokuntakäsittelystä ja säätämisyjärjestyksestä.

Perustuslakivaliokunta on toisaalta tältä osin (esim. PeVL 32/2024 vp, kappale 5) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohejeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava

säättämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta korostaa, että muissa kuin ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa tällaista lausumaa ei tulisi sisällyttää perusteluihin.

Esitetyin perustein voidaan arvioida, että hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin ei ole epäselvyyttä. Esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ei myöskään näyttäisi olevan aidosti tarpeen perustuslain tulkintaongelman takia. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin ei siten voida katsoa edellyttävän, että sosiaali- ja terveysvaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, liittyykö hallituksen esitykseen HE 88/2024 vp erityisesti MYEL-järjestelmään kuuluvien apurahan saajien yhdenvertaisuuden kannalta valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä.