Tuomas Ojanen

21.4.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 33/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja tavoitteet sekä arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annettua lakia siten, että laista kumottaisiin ansiotulorajoitetta koskevat säännökset. Lakia ehdotetaan luopumistuen maksamisen osalta sovellettavaksi taannehtivasti 1.1.2022 alkaen, jotta voitaisiin taata luopumistuensaajien yhdenvertainen kohtelu.
2. Esityksen tarkoituksena on edistää työllisyyttä mahdollistamalla maatalouden luopumistukeen oikeutettujen tuensaajien ansiotyössäkäynti ilman, että työssä ansaitun tulon määrä vaikuttaisi maatalouden harjoittamisesta luopuneen oikeuteen saada luopumistukea. Tavoitteena on myös edistää luopumistuensaajien työpanoksen ja osaamisen hyödyntämistä nykyistä enemmän ja näin osaltaan tukea osaavan työvoiman saatavuutta sekä työmarkkinoiden kohtaannon tehostumista alkutuotannon kannalta kriittisillä aloilla, erityisesti maataloudessa ja puutarha-alalla, mutta myös muussa maaseudun elinkeinotoiminnassa ja palvelutuotannossa.
3. Lisäksi esityksellä pyritään edistämään tilapäisten ja määräaikaisten työmahdollisuuksien hyödyntämistä erityisesti maaseudulla, jossa sijaisten ja tilapäisten työntekijöiden saaminen on esityksen mukaan usein kaupunkeja vaikeampaa. Esityksen mukaan lakiehdotus myös mahdollistaisi maatalouden luopumistukeen oikeutettujen tuensaajien ansiotyössäkäynnin huoltovarmuuden turvaamiseksi Ukrainassa käytävän sodan ja covid-19-epidemian aiheuttamissa olosuhteissa maa- ja metsätalousministeriön toimialan kannalta kriittisissä tehtävissä ilman, että työssä ansaitun tulon määrä vaikuttaisi oikeuteen saada luopumistukea.
4. Esityksen taustalla on vuosina 2020 ja 2021 voimassa ollut määräaikainen laki eräistä maatalouden luopumistuen ansiotulorajaan covid-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä (446/2020 ja 542/2021). Maa- ja metsätalousvaliokunta piti hallituksen esitykseen (HE 77/2021 vp) liittyvässä mietinnössään tarpeellisena selvittää käsittelyssä olleen väliaikaisen järjestelyn säätämistä pysyväksi. Hallitus päätti syyskuussa 2021 vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä poistaa luopumistuen ansiotulorajan pysyvästi.
5. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty ehdotettavaa sääntelyä erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä yhdenvertaisuudesta varsinkin erilaisen tukisääntelyn yhteydessä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut luopumistukijärjestelmää lausunnossaan PeVL 18/2006 vp, joka tuo esiin

monia keskeisiä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia myös nyt arvioitavana olevan esityksen kannalta.

6. Säätämisjärjestysperusteluissa on myös tarkasteltu luopumistuen valtiosääntöoikeudellista luonnetta päätyen kantaan, jonka mukaan kyse on hyvin erityislaatuisesta tukimuodosta, jolla on pyritty parantamaan aikanaan maatalouden rakennetta. Esityksen mukaan luopumistukijärjestelmä ei sellaisenaan rinnastu muihin etuuksiin, vaikka siinä onkin esityksen mukaan erilaisia elementtejä, joiden vuoksi sitä on mahdollista luonnehtia eläkkeen kaltaiseksi tueksi. Ehdotetun muutoksen jälkeen luopumistuki muistuttaisi esityksen mukaan osittain vanhuuseläkettä, jonka aikana työskentely on sallittua ilman ansiotulorajaa toisin kuin työkyvyttömyyseläkkeen osalta.
7. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty ehdotettua sääntelyä elinkeinovapaudesta ja työllisyyden edistämistä säätävän perustuslain 18 §:n kannalta. Yhtäältä esityksessä katsotaan, ettei ehdotettu sääntely muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta, koska esityksessä ei ehdoteta uusia rajoituksia tuen myöntämiseen eikä puututa tuensaajille jo myönnettyihin etuuksiin rajoittavasti tavalla. Toisaalta ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus.

Arvio

8. Esitys sisältää asianmukaiset ja riittävät perustelut esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslakikytkennöistä sekä perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä. Nähdäkseni voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn sekä perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinovapauteen ja oikeuteen työhön.
9. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta keskeistä on, että ehdotetulle sääntelylle on esitettävissä säätämisjärjestysperusteluissa tarkemmin selostetuista syistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet.
10. Säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin luopumistuen ja luopumistukijärjestelmän valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta voidaan niin ikään yhtyä. Luopumistuen valtiosääntöoikeudellista luonnetta on arvioitu aikoinaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 18/2006 vp. Vaikka esityksen tavoitteet eivät enää liity täysin samanlaiseen arviointiasetelmaan luopumistuesta maatalouden harjoittamista koskevana sääntelynä kuin aiemmin, vaan esityksessä on pikemminkin kyse työvoimapoliittisten tavoitteiden yhteensovittamisesta aiempaan luopumistukijärjestelmään, voidaan silti katsoa esityksen säätämisjärjestysperusteluista tarkemmin ilmenevistä syistä, että esityksessä on edelleen ennen muuta kyse maatalouden harjoittamista koskevasta lainsäädännöstä.
11. Se, että lakia ehdotetaan luopumistuen maksamisen osalta sovellettavaksi taannehtivasti 1.1.2022 alkaen, ei myöskään muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta, kun huomioidaan, että taannehtiva soveltaminen antaisi edellytyksiä tuensaajien yhdenvertaiselle kohtelulle covid-19-epidemian ja Ukrainassa käytävän

sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tässä yhteydessä on syytä todeta, ettei perustuslakiin muutoin sisälly yleistä taannehtivan lainsäädännön kieltoa paitsi siltä osin kuin kyse on perustuslain 8 §:n mukaisesta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, ja että taannehtivaa lainsäädäntöä on esiintynyt verraten usein muun muassa juuri erilaisten ansiosidonnaisten tai sosiaalisten etuuksien, kuten eläkkeiden yhteydessä. Tällöin perustuslain tulkintakäytännössä on asetettu tiettyjä edellytyksiä ja rajoituksia tällaisten etuuksien taannehtivalle *heikentämiselle (*ks. esim. PeVL 13/1995 vp, PeVL 22/1995 vp, ks. myös PeVL 40/2018 vp*)*. Käsillä olevassa esityksessä ei kuitenkaan ole kysymys luopumistuen taannehtivasta heikentämisestä, vaan tuensaajien saattamisesta samanlaiseen asemaan ehdotetun lain edessä covid-19-epidemian ja Ukrainassa käytävän sodan aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.

12. Kaiken kaikkiaan ei ole olennaista huomauttamista sen paremmin esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin kuin keskeisiin johtopäätöksiin.