

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta (HE 34/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Katriina Pessa, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta ja eräiden luopumisjärjestelmiä koskevien lakien muuttamisesta. Lailla on tarkoitus jatkaa luopumistukijärjestelmää niille maatalousyrittäjille, jotka luopuvat maatalouden harjoittamisesta vuosina 2007—2010. Ehdotettu laki vastaa sisällöltään pääosin lakia maatalousyrittäjien luopumistuesta, jonka nojalla on voitu myöntää vastaavaa tukea vuosina 1995—2006 maataloudesta luopuville maatalousyrittäjille. Luopujien ikäraja sukupolvenvaihdosluovutuksissa on ehdotuksen mukaan 56 vuotta perheen sisäisissä

luovutuksissa ja 60 vuotta perheen ulkopuolisissa luovutuksissa.

Uusi laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Aikaisemmista tukijärjestelmistä säädettyjen lakien muuttamista koskevat lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotetut lainsäädäntöä koskevat muutokset ovat luonteeltaan samanlaisia kuin ne, jotka on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tehty työeläkelainsäädännön muuttamista koskevien lakien säätämisen yhteydessä vuosina 2002

ja 2005. Asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain 80 §:n mukaisesti täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Hallitus katsoo, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Koska esityksessä kuitenkin ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta sellaiseen eläkkeenluon-

teiseen tukeen, jonka keston ja määrään vaikuttaa se, onko tuen hakijalla lapsi, hallitus on pitänyt tarpeellisena, että säätämisyjärjestyskysymyksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Luopumistuki turvaa maatalouden harjoittamisesta luopuvien maatalousyrittäjien toimeentuloa jatkaen sitä järjestelyä, jolla maatalouden harjoittajat ovat voineet luopua vapaaehtoisesti elinkeinonsa harjoittamisesta siirtämällä tuotantovälineen joko seuraavalle sukupolvelle tai ulkopuolisille saadakseen työkyvyttömyyseläketä vastaavan etuuden vanhuusikää edeltäväksi ajaksi. Se liittyy monilta osin eläkejärjestelmään, mutta valtiosääntöoikeudellisesti sitä ei voida rinnastaa sen enempää vanhuus- kuin työkyvyttömyyseläkkeeseenkään. Siinä ei ole kysymys työttömyysturvasta, eikä sitä voida pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamana perustoimeentuloa turvaavana lainsäädäntönä. Oikeus luopumistukeen ei myöskään kerry ansaintaperiaatteen mukaisesti siten, että sitä olisi tarkasteltava perustuslain 15 §:n takaaman omaisuuden suojan näkökulmasta (PeVL 30/2005 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 2—3, PeVL 9/1999 vp, s. 2—3). Kysymys on maatalouden harjoittamista koskevasta lainsäädännöstä.

Luopujan ikää koskevat edellytykset

Luopumistukea annetaan sukupolvenvaihdoksen toteuttamiseksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n perusteella 56 vuotta mutta ei 63 vuotta täyttäneelle luopujalle, jos maatilan tai lisäalueen luovutuksensaajana on luopujan lapsi tai tämän avio puoliso. Jos luovutuksensaaja on joku muu kuin edellä mainittu, on ikäraja sukupolvenvaihdostilanteissa 60 vuotta. Erottelu perustuu siten ikään

ja perhesuhteisiin. Porotalouden harjoittamisesta luopumiseen sovelletaan kaikissa tapauksissa 56 vuoden ikärajaa. Tavoitteena on yhtenäistää luopujien vähimmäisikä sukupolvenvaihdoksissa ja sukupolvenvaihdoksiin verrattavissa lisäalueuuvutuksissa. Lisäksi on tarkoituksena myöhentää eläkkeelle siirtymistä osassa luopumisia yleisen eläkepoliittisen linjauksen mukaisesti.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n valossa. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eriarvoiseen asemaan iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valiokunnan käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I). Säännös ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt työttömyysturvalakia ja eläkelainsäädäntöä säädettäessä erilaisten etuuksien määräytymistä eri ikäisille henkilöille perustuslain 6 §:n kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (PeVL 60/2002 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 6/I).

Lakiesityksen perustelujen mukaan ehdotus helpottaa perheiden sisäisiä sukupolvenvaihdoksia ja niiden oikea-aikaisuutta, kasvattaa saajien

tilakokoa, parantaa maatalouden rakenneuudistusta ja tuo tiettyjä kustannussäästöjä. Toisaalta lapsettomat ja sellaiset luovuttajat, joiden lapsista kukaan ei halua jatkaa tilanpitoa, eivät pääsisi nauttimaan alemmasta luopumistuki-ikärajasta. Heidän osaltaan luopumistuki myöhentyisi nykyisestä 56 vuodesta 60 ikävuoteen. Ehdotettu neljän vuoden ero lapsiperheiden hyväksi on verrattain pitkä. Perheyhteys on toisaalta perinteisesti kuulunut maatalouden harjoittamiseen, ja tähän liittyen itse maatilän siirtymistä suvussa sukupolvelta toiselle on pidetty vanhastaan tärkeänä. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo perheen sisäisten sukupolvenvaihdosten edistämiseksi olevan hyväksyttävät perusteet ja ehdotetun sääntelyn siten mahtuvan lainsäätäjän harkintavallan puitteisiin (ks. myös PeVL 60/2002 vp, s. 5/I). Valiokunta pitää kuitenkin yhtenäistä ikärajasääntelyä suositeltavana.

Hakemuksen asianmukainen käsittely

Luopumistukea voidaan hakea 1. lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin perusteella ennen luopumisiän saavuttamista. Myös itse luopuminen voi tapahtua ennen luopumisiän saavuttamista, mutta kuitenkin vasta luopumistukihakemuksen jälkeen. Kunnan maaseutuviranomainen, työvoima- ja elinkeinokeskus tai eläkelaitos voi 34 §:n 3 momentin mukaan pyytää hakijaa toimittamaan kohtuullisen määräjän kuluessa asian ratkaisemiseksi tarpeellista lisäselvitystä. Jos lisäselvitystä ei 34 §:n 4 momentin perusteella toimiteta, voi eläkelaitos asiaa ratkaistessaan katsoa, että hakemus on tullut vireille vasta sinä ajankohtana, jona hakemuksen ratkaisemiseksi välttämätön lisäselvitys on toimitettu pyytäjälle.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 20 §:n mukainen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta. Menettelyä on pidettävä varsin poikkeuksellisena, koska eläkelaitos voi päättää, milloin hakemus on tullut vireille. Tavanomaisen hallintomenettelyn mukaan hakemus jätetään tutkimatta tai se ratkaistaan käytettävissä olevien selvitysten perusteella. Asiasta tehdään päätös, josta voi normaalissa järjestyksessä valittaa. Nyt ehdotettu sääntely on kuitenkin

tarkoitettu hakijan eduksi. Jos hakija ei toimita lisäselvitystä, merkitsee se yleensä hakemuksen hylkäämistä. Jos luopuminen on jo tapahtunut ja hylkäävä päätös tehty, ei uusi hakemus lisäselvityksineen mahdollista enää myönnteistä päätöstä. Luopumisen ajankohta on siten ratkaiseva.

Vaikka vastaavanlainen säännös sisältyy voimassa olevan lain 20 a §:n 4 momenttiin, voi sääntely perustuslakivaliokunnan mielestä johtaa siihen, ettei hakemus tule koskaan vireille eikä sitä siten tarvitse käsitellä. Jokaisella on kuitenkin oikeus perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valiokunta pitää asianmukaisena, että 34 §:n 4 momenttia muutetaan esimerkiksi siten, että siihen lisätään joko viittaus hallintolain 33 §:n 2 momenttiin tai maininta, että ellei tarpeellista lisäselvitystä pyytäjälle määräjassa toimiteta, eläkelaitos voi jättää hakemuksen tutkimatta tai ratkaista sen ilman lisäselvitystä.

Asetuksenantovaltuudet

Luopumistuen saamisen edellytyksenä on, että luopuja 12 §:n 1 momentin mukaan luopumisen tapahduttua pysyvästi lopettaa kaupallisen maatalouden harjoittamisen ja ettei hän tee metsätalouden hankintatyötä. Saman pykälän 2 momentin perusteella asetuksella säädettäisiin niiden hevosten ja porojen enimmäismäärä, joiden käyttöä luopumisen jälkeen ei pidetä kaupallisen maatalouden harjoittamisena. Myös 17 §:n 4 momentin ja 25 §:n perusteella valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan säädettäväksi luovutuksensaajalle muodostuvan porokarjan vähimmäiskoosta.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Lisäksi saamelaisilla on alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Muun muassa poronhoidon on katsottu keskeisesti kuuluvan tähän kulttuuriin (HE

309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 29/2004 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan mainittujen elinkeinorajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden johdosta on asianmukaista, että eläinten enimmäismääristä säädetään lailla. Samoin lailla on syytä säätää porotaloustilan luovutuksensaajan porokarjan vähimmäiskoosta.

Ehdotuksen 15 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan luovutuksensaajalta edellytetään, etteivät hänen pysyväisluonteiset tulonsa muusta kuin maatilataloudesta ja tilalta käsin harjoitetusta maatilatalouden liitännäistoiminnasta luopumishetkellä arvioituna ylitä valtioneuvoston asetuksella säädettyä enimmäismäärää. Nykyistä 50 000 euron rajaa ei lakiehdotuksen perustelujen mukaan ole tarkoitus muuttaa. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus myös säätää 15 §:n 4 momentin mukaan tilan elinkelpoisuuden arvioimiseksi elinkeinosuunnitelmaan sisältyvän yritystulon vähimmäismäärästä, jonka maatilanyritystulon on täytettävä. Perustelujen mukaan maatilaa pidettäisiin elinkelpoisena, jos maatilanyritystoiminnan tulo viitenä luovutusta seuraavana vuotena olisi vähintään 10 000 euroa.

Sääntelyssä on kysymys perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisista yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Koska valtuutusta ei ole sidottu tarkempiin kriteereihin tai vaihtoehtoisesti euromääriin, pitää perustuslakivaliokunta sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta tärkeänä, että mainituista tulorajoista tai ainakin niiden määräytymisen perusteista säädetään lailla.

Tuen saajia ja sitoumuksen antajia koskevien tarkastusten suorittamisesta säädetään ehdotuksen 66 §:ssä. Pykälän 1 momentissa todetaan ne viranomaiset, jotka tarkastuksia saavat suorittaa, ja 2 momentissa taas luetellaan se, mitä tuensaajan on tarkastajille esitettävä, sekä tarkastettavat kohteet. Valtioneuvoston asetuksella voidaan 66 §:n 3 momentin perusteella tarvittaessa säätää tarkemmin tarkastuksen yksityiskohtaisesta toteuttamisesta.

Sääntelyssä on tältä osin päällekkäisyyttä hallintolain säännösten kanssa, sillä tarkastusmenettelystä, tarkastuskertomuksesta ja sen tiedok-

siantamisesta säädetään hallintolain 39 §:ssä. Kun lisäksi hyvän hallinnon takeet tulee perustuslain 20 §:n 2 momentin nojalla turvata lailla, pitää perustuslakivaliokunta ehdotettua 66 §:n 3 momenttia tarpeettomana, minkä vuoksi se on syytä poistaa laista (PeVL 5/2005 vp, s. 3/I).

Kotirauhan suoja

Ehdotetussa laissa tarkoitettua luopumistuen myöntämisen ja maksamisen ehtojen sekä sitoumuksen noudattamisen valvomiseksi voidaan ennakoita ilmoittamatta suorittaa 66 §:n 1 momentin mukaan tarkastuksia. Tarkastuksia suorittavalla on 2 momentin nojalla oikeus valvontatehtävän edellyttämässä laajuudessa tarkastaa sitoumuksenalaiset alueet sekä tuotanto- ja talousrakennukset.

Ehdotetusta säännöksestä välillisesti ilmenee, että siinä mainittua tarkastusta ei ole tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu kotirauhan piiriin. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 16/2004 vp, s. 5/II). Koska tuotanto- ja talousrakennuksiin saattaa kuitenkin sisältyä myös asumiseen tarkoitettuja tiloja, valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täydennetään sulkemalla nämä alueet nimenomaisesti tarkastusten ulkopuolelle (PeVL 30/2005 vp, s. 6/I, PeVL 36/2004 vp, s. 4/II, PeVL 37/2004 vp, s. 3/II).

Rekisteri-ilmoitukset Eläketurvakeskukselle

Rekisteri-ilmoituksista Eläketurvakeskukselle säädetään ehdotuksen 74 §:ssä. Sen mukaan eläkelaitoksen tulee viipymättä ilmoittaa Eläketurvakeskukselle tämän määräämällä tavalla luopumistuen alkamisesta ja päättymisestä. Eläkelaitoksen on myös annettava Eläketurvakeskukselle muita luopumistukea koskevia tietoja siten kuin Eläketurvakeskus tarkemmin määrää. Sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaista lainsäädäntövallan siirtoa koskevan säännöksen valossa. Sen perusteella

muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Ehdotuksen lakitekstin mukaan Eläketurvakeskuksella näyttäisi olevan valta antaa yleisiä, lainsäädäntövallan alaan kuuluvia määräyksiä. Eläketurvakeskus ei kuitenkaan ole sellainen perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu viranomainen, jolle voitaisiin tällaista valtaa siirtää (PeVL 30/2005 vp, s. 6/II). Määräämisellä tarkoitettaneen kuitenkin tässä yhteydessä ilmoituksen suorittamista tietyntyyppisellä lomakkeella, joten kysymys ei siten ole yleisestä määräyksenantovaltuutuksesta. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin aiheellisena, että 74 §:n 1 virkkeestä poistetaan sanat "tämän määräämällä tavalla" ja toisesta virkkeestä sanat "sitien kuin Eläketurvakeskus tarkemmin määrää". Lisäksi toisen virkkeen mukaisten luopumistukea koskevien tietojen antaminen on sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta syytä rajoittaa luopumistukea koskeviin tarpeellisiin tietoihin.

Lain voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 81 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Perustuslain 79 §:n 3 momentin perusteella laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Perustuslain esitöiden mukaan erityinen syy voi olla esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE 1/1998 vp, s. 130/II). Erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty myös lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai Euroopan unio-

nin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 7/2005 vp, s. 11/II, PeVL 2/2005 vp, s. 2—3, PeVL 14/2004 vp, s. 5, PeVL 1/2004 vp, s. 4/II).

Uudesta tai muutettavasta tuesta on EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kappaleen mukaan ilmoitettava komissiolle, jotta tämä voi tarvittaessa esittää huomautuksensa tai ryhtyä toimenpiteisiin tukitoimien kieltämiseksi tai poistamiseksi. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös. Tällä perusteella lain voimaanpanolle asetuksella säädettävänä ajankohtana on katsottava olevan perustuslain 79 §:n 3 momentin mukainen erityinen syy.

Ehdotetun 81 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan, jos EY:n komissio ei hyväksy tähän lakiin sisältyvää tukijärjestelmää sellaisenaan, laki voidaan panna voimaan valtioneuvoston asetuksella siltä osin kuin tuen ehdot hyväksytään. Ehdotus merkitsisi sitä, että asetuksella voitaisiin laki panna voimaan vain tietyiltä osin, jolloin asetuksella puututtaisiin myös lainsäädännön sisältöön. Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntely menee pitemmälle kuin perustuslain 79 §:n 3 momentin mukainen voimaantuloajankohdasta säätäminen. Jotta laki voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on voimaantulosäännöstä tältä osin tarkistettava.

Muuta

Maatalous määritellään 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa. Sen mukaan maataloudella tarkoitetaan muun muassa karjataloutta ja muuta eläinten pitoa, mehiläistaloutta, poronhoitoa sekä muuta edellä tässä kohdassa tarkoitettuun toimintaan rinnastettavaa tuotantoa, joka koskee eläinten kasvatusta, lihan tai muiden eläimestä saatavien tuotteiden tuotantoa.

Mainitussa säännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu turkistarhausta, vaikka se käsitteellisesti sisältynee muuhun eläinten pitoon tai kasvatukseen. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaista ottaa lakiin maininta siitä, kuuluuko turkistarhaus lain soveltamisalaa vai ei.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 81 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Simo Rundgren /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r (osittain)
	Outi Ojala /vas	Jan Vapaavuori /kok (osittain)
	Klaus Pentti /kesk	vjäs. Esko Kiviranta /kesk (osittain)
	Markku Rossi /kesk	Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.