

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 215/2016 vp) laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuosina 2017 ja 2018 toteutettavasta perustulokokeilusta. Kokeilulla hankittaisiin tietoa perustulon vaikutuksista henkilöiden työmarkkinakäyttämiseen ja selvitettäisiin perustulon muita vaikutuksia. Kokeilun piiriin kuuluisivat sellaiset Suomessa asuvat 25–58-vuotiaat henkilöt, joille Kansaneläkelaitos on maksanut vuoden 2016 marraskuussa työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea eikä maksaminen ole perustunut lomautukseen. Tästä kohdejoukosta kokeiluryhmään poimittaisiin satunnaisotannalla 2000 henkilöä, joille perustuloa maksettaisiin. Henkilö ei voisi itse vaikuttaa siihen, kuuluko hän kokeiluryhmään vai ei. Verrokkiryhmän muodostaisivat ne kohdejoukkoon kuuluvat, jotka eivät ole kokeiluryhmän jäseniä. Perustulon suuruus olisi 560 euroa kalenterikuukaudessa. Perustulo olisi verotonta tuloa, eivätkä henkilön muut tulot vaikuttaisi pääsäännön mukaan sen saamiseen tai määrään. Perustulon ja muiden sosiaalietuuksien välisestä yhteensovituksesta sekä muiden etuuksien estävästä vaikutuksesta perustulon saamiseen säädettäisiin kuitenkin erikseen. Perustulon toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos, jonka tehtävänä olisi myös seurata kokeilun toteutumista ja raportoida kokeilusta valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Lakiehdotus on merkityksellinen *yhdenvertaisuutta* koskevan perustuslain 6 §:n kannalta, sillä se asettaisi kokeiluryhmään kuuluvat eri asemaan muihin samassa tilanteessa oleviin henkilöihin verrattuina. Eräillä ehdotetuilla säännöksillä on lisäksi yhteys *yksityiselämän suojaa* ja *henkilötietojen suojaa* (PL 10 § 1 mom.), *hyvää hallintoa* (PL 21 §) sekä *lakitasoisen sääntelyn vaatimusta* (PL 80 § 1 mom.) koskeviin perustuslain säännöksiin.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslakivaliokunta on monessa eri yhteydessä arvioinut kokeilulainsäädännön valtiosääntöistä sallittavuutta perustuslain 6 §:n kannalta. Se on muistuttanut tällöin siitä lähtökohdasta, että perustuslain tarkoittama yhdenvertaisuus edellyttää lähtökohtaisesti samanlaisessa tilanteessa olevien henkilöiden samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Valiokunta on kuitenkin pitänyt ”jonkinasteiseen erilaisuuteen” johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Se on korostanut tässäkin yhteydessä sitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kokeilu saattaa ”ainakin joissakin rajoissa” muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä (*PeVL 20/2012 vp* ja siinä mainitut lausunnot).

Kokeilulainsäädäntöä koskevissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kiinnitetty huomiota *lailla säätämisaikavälillä* täyttymiseen ja siihen, että kokeilun kannalta tärkeistä asioista, kuten kokeilulain soveltamisalasta ja kokeilualueen valinnasta, tulee säätää *täsmällisesti* laissa (esim. *PeVL 20/2012 vp*, *PeVM 4/2006 vp*, *PeVL 58/2001 vp*, *PeVL 18/1997 vp*). Toinen keskeinen valiokunnan arvioinnin kohde on ollut *kokeilun tavoite ja sen hyväksyttävyys*. Työllistymisrahakokeilua koskevassa lausunnossa valiokunta totesi kokeilun tavoitteena olevan selvittää yhden työllisyyspoliittisen keinon, työllistymisrahan, vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Koska tavoite vastasi perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, se oli valiokunnan mielestä hyväksyttävä (*PeVL 20/2012 vp*). Ylioppilastutkintoon liittyvää kokeilua arvioidessaan valiokunta katsoi kokeilun, jolla ”hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista”, saattavan ”ainakin joissakin rajoissa” muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (*PeVL 58/2001 vp*, ks. myös esim. *PeVL 42/2010 vp*, *PeVM 4/2006 vp*, *PeVL 65/2002 vp*, *59/2001 vp*, *PeVL 11/2002 vp*).

Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen ehdotettuihin kokeiluihin on riippunut myös siitä, minkälaisia asioita kokeilu on koskenut. Arvio liittyy *suhteellisuusperiaatteeseen* eli siihen, ovatko valitut keinot oikeasuhtaisia hyväksyttävään päämäärään nähden. Taloudellisia etuja koskevia kokeiluja samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisia kokeiluja on arvioitu väljemmin kriteerein kuin rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisestä. Perusteluna on ollut se, että rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilua koskeva sääntely ”kajoaa yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin esimerkiksi säännökset taloudellisesta etuudesta” (*PeVL 59/2001 vp*). Hyväksyttävänä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina kokeiluina valiokunta on pitänyt esimerkiksi (ennen perusoikeusuudistusta toteutettuja) terveyskeskusmaksukokeilua (*PeVL 3/1991 vp*) ja toimeentulotukitehtävien siirtämisen kokeilua (*PeVL 23/1994 vp*) sekä (perusoikeusuudistuksen jälkeen toteutettua) kotitaloustyön tukemisen kokeilua (*PeVL 19/1997 vp*). Työllistymisrahakokeilusta antamassaan lausunnossa valiokunta piti kokeilun kolmeksi vuodeksi rajattua soveltamisaikaa asianmukaisen lyhyenä. Työmarkkinatuen suuruuden työllistymisrahan maksaminen yhden kuukauden ajalta henkilölle, joka ottaa vastaan vähintään kolme kuukautta kestävästä työstä, ei valiokunnan mielestä myöskään asettanut ihmisiä ”kohtuuttomasti” eri asemaan (*PeVL 20/2012 vp*, ks. myös esim. *PeVM 4/2006 vp*, *PeVL 65/2002 vp*, *PeVL 11/2002 vp*).

Nyt käsiteltävänä olevat lakiehdotukset täyttävät nähdäkseni vaatimuksen lakitasoisesta sääntelystä. Perustulokokeilua koskevan lain (1. lakiehdotus) soveltamisalasta, kokeilun kohdejoukosta, kokeilu- ja verrokkiryhmistä, perustulon määrästä, kokeilun kestosta sekä muista kokeilun kannalta merkityksellisistä asioista säädettäisiin laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Esityksen tavoitteena on toteuttaa perustulokokeilu, jonka perusteella on mahdollista ”arvioida, voidaanko perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa siten, että erityisesti työn tekemiseen liittyvät kannustineloukut vähenisivät”. Tarkoitus on ”selvittää, minkälaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien ... henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen” (s. 5). Tavoite on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, sillä se tukee perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle annettua tehtävää edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kokeilun voidaan katsoa edistävän myös perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamaa oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana etenkin sellaisessa tapauksessa, jossa työttömälle henkilölle maksettava tarveperusteinen työmarkkinatuki korvattaisiin vähintään samansuuruisella tasakorvausperiaatetta noudattavalla perustulolla.

Kokeilun kohdejoukko muodostuisi ehdotettujen rajausten johdosta (1. lakiehdotus 4 §) melko pieneksi ja koostumukseltaan verraten yhtenäiseksi. Perustelujen mukaan kysymys olisikin vain *osittaisen perustulon* kokeilusta. Ulkopuolelle rajattaisiin muiden ohella työmarkkinoiden reunalla olevat ihmisryhmät, kuten opiskelijat, freelancerit ja pätkätyöläiset. Osa lausunnonantajista on esittänyt epäilynsä siitä, kuinka luotettavia päätelmiä näin rajatun kokeilun tuloksista on mahdollista tehdä. Kohdejoukon tiukkaa rajaamista perustellaan esityksessä kokeilun realistisuudella, kokeilubudjetin asettamilla rajoitteilla ja aikatauluseikoilla (s. 6, 13). Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen sikäli, kuin se herättää kysymyksen, kuinka hyvin kokeilulle asetettu päämäärä on ylipäänsä saavutettavissa valituin keinoin. Kyse on oikeasuhtaisuutta koskevasta vaatimuksesta eli tässä tapauksessa siitä, että valitun keinon tulee olla asianmukainen ja palvella tavoiteltavan päämäärän saavuttamista. Samantapainen kysymys herää sen johdosta, että perustulo säädettäisiin verovapaaksi tuloksi (2. lakiehdotus). Myös tähän seikkaan on kohdistettu valmisteluvaiheessa kritiikkiä, mutta sitäkään ei ole voitu ottaa lakiehdotuksessa huomioon (perustelut s. 13). Mielestäni myös tässä kohden perusteluissa olisi tullut esittää tarkempi arvio siitä, miten verovapaus mahdollisesti vaikuttaa kokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen.

Perustulokokeilun piiriin kuuluisivat Suomessa asuvat 25–58-vuotiaat henkilöt, joille on maksettu vuoden 2016 marraskuussa työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea eikä maksaminen ole perustunut lomautukseen (1. lakiehdotus 3 §, 4 § 1 mom.). Ehdotetut ikärajat ovat mielestäni asianmukaisia kokeilun tarkoitukseen nähden (ks. perustelut s. 14). Työttömyysetuuksien saajista kohdejoukon ulkopuolelle jäisivät ansiopäivärahan saajat. Rajaus ei vaikuta perustellulta kokeilun tavoitteiden näkökulmasta, joten se olisi tullut perustella erikseen. Kokeilun kohdejoukkoon ei kuuluisi myöskään henkilö, jonka kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa (1. lakiehdotus 4 § 2 mom. 7 kohta). Perusteluksi esitetään, että Ahvenanmaan maakunnalla on ”omaa sääntelyä, mikä voisi sekoittaa tulosten tulkintaa” (s. 15). Perustelu on mielestäni riittämätön, koska Ahvenanmaalla sovelletaan samaa työttömyysturvalakia kuin muualla valtakunnassa ja koska rajaus merkitsee henkilön asuinpaikkaan perustuvaa erottelua.

Lakiehdotukseen ja etenkin sen niukkoihin perusteluihin voidaan siten kohdistaa arvostelua perusoikeusrajoitukselta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Arviossa on kiinnitettävä huomiota lisäksi ainakin seuraaviin seikkoihin: Kohdejoukkoon ja kokeiluryhmään kuulumisen olisi pakollista. Kokeilulla ei heikennettäisi kenenkään asemaa nykyisestä, mutta sillä parannettaisiin

toisaalta selvästi kokeiluryhmään kuuluvien asemaa muihin vastaavassa tilanteessa oleviin työtömiin henkilöihin verrattuina. Perustulon saaminen merkitsisi tuntuvaa etua sen johdosta, etteivät ansiotulot vaikuttaisi sen saamisen tai suuruuteen, ja myös siksi, ettei perustulon saamista si-dottaisi niihin työvoimapolitiittisiin edellytyksiin, jotka koskevat työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömyysetuuksia. Erottelun vaikutukset työttömien henkilöiden keskinäiseen asemaan olisivat siten huomattavat. Lieventävänä seikkana olisi kuitenkin se, että kokeiluryhmään kuuluvat poimit-taisiin satunnaisotannalla (sinänsä varsin rajatusta) kohdejoukosta (1. lakiedotus 2 § 1 mom.). Jo-kaisella kohdejoukkoon kuuluvalla olisi näin ollen periaatteessa yhtäläinen mahdollisuus päästä kokeiluryhmän jäseneksi. Kokeilu myös kestäisi melko lyhyen ajan, vain kaksi vuotta. Kokonaisar-vioni edellä esitetyn perusteella ja esitetystä varauksista huolimatta on, että lakiehdotus täyttää yhdenvertaisuusperusoikeuteen kohdistuvalta rajoitukselta vaadittavat edellytykset. Vaikka kysy-mys on vain osittaisesta perustulosta, kokeilun tavoitteet ovat yhteiskunnallisesti siinä määrin merkittävät, että ehdotus mahtuu lainsäätäjän poliittisen harkinnan piiriin.

Muita vähäisempiä huomioita

Kokeiluryhmään kuuluvan henkilön *tiedonantovelvollisuudesta* säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä. Pykälän 1 momentti jättää epäselväksi, edellyttäisikö velvollisuus Kansaneläkelaitoksen pyyntöä. Pykälän 2 momentti tarkoittanee perustulon saajan oma-aloitteista tiedonantovelvolli-suutta. Voidaan kysyä, onko saajalla edellytyksiä päätellä näin väljän säännöksen perusteella itse-ään koskevan velvollisuuden tarkkaa sisältöä. Asialla on merkitystä hyvää hallintoa koskevan pe-rustuslain 21 §:n ja lailla säättämiskaatimusta koskevan perustuslain 80 §:n kannalta (ks. *PeVL 15/2002 vp*). Epäselvää on pykälän nojalla myös se, mitä tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä seuraisi.

Perustulorekisteristä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä. Rekisteriin tallennettaisiin tietoja sekä kokeiluryhmään kuuluvista että verrokkiryhmään kuuluvista henkilöistä. Tallennettavat tiedot koskisivat myös yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia seikkoja. Ehdotettu pykälä on sen vuoksi merkityksellinen yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kan-nalta. Henkilötietojen säilytysaika ja rekisteröidyn oikeusturva määräytyisivät 18 §:n 4 momentin mukaan henkilötietolain nojalla. Henkilötietolain 34 §:n mukaan henkilörekisteri, joka ei ole enää rekisterinpitäjän toiminnan kannalta tarpeellinen, on hävitettävä, ”jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä 35 §:ssä tarkoitettu-tavalla arkistoon”. Henkilötietolain 35 §:n 2 momentissa säädetään ”tieteellisen tutkimuksen tai muusta syystä merkityksellisen” henkilörekisterin siirtämisestä arkistoon. Arkistointi edellyttää kansallisarkiston myöntämää lupaa. Ehdotus jättää mielestäni jossain määrin avoimeksi kysymyk-sen perustulokokeilurekisteriin tallennettavien, yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien henkilötie-tojen säilyttämisaajasta. Jotta sääntely olisi tässä suhteessa riittävän täsmällistä, asiasta olisi ehkä syytä säätää erikseen.

Tampereella 7. päivä marraskuuta 2016

Raija Huhtanen
Julkisoikeuden professori