

Tuomas Ojanen
9.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 215/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Viittaa esityksen sisällöstä esityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, vaikka ehdotuksella on liityntöjä myös muihin perusoikeuksiin, kuten perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen työhön ja 19 §:ssä turvattuun oikeuteen sosiaaliturvaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina perustuslain 6 §:n näkökulmasta ensinnäkin on, että 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, ks. myös esim. PeVL 31/2014 vp).

Yhdenvertaisuussäännös velvoittaa myös lainsäätäjää. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on kuitenkin 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 vakiintuneesti pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta muun muassa kotitaloustyön tukemisessa (PeVL 19/1997 vp), toimeentulotehtävien siirrossa (PeVL 2/1994 vp), terveyskeskusmaksussa (PeVL 3/1991 vp) ja ylioppilastutkinnon kehittämisessä (PeVL 58/2001 vp). Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä esimerkiksi alueellisessa suhteessa (esim. PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Nähdäkseni valiokunnan aiempi lausuntokäytäntö kokeilulainsäädännöstä ei sellaisenaan täysin sovellu ehdotetun perustulokokeilun arviointiin perustulokokeilun

ominaispiireiden takia. Silti valiokunnan aiempi lausuntokäytäntö tarjoaa kuitenkin lähtökohtia perustulokokeiluehdotuksen arviointiin etenkin siltä osin kuin siinä on painotettu lainsäätäjän jonkinasteista harkintavaltaa ja kokeilulta vaadittavaa hyväksyttävää perustetta sekä oikeasuhtaisuutta (ks. myös esim. PeVL 38/2006 vp) perusoikeusjärjestelmän kannalta, koska nämä näkökohdat muodostuvat keskeisiksi perustulokokeiluehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Lisäksi merkityksellinen on perusoikeuksien käyttämiseen kohdistuva lailla säätämisen vaatimus, mukaan lukien sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, jotka ulottuvat myös yhdenvertaisuuteen (ks. esim. PeVL 10/2003 vp ja PeVL 58/2001 vp).

Arvio

Hyväksyttävyyys

Esityksen säätämisyksikön mukaan perustulokokeilun ”tavoitteena on saada tutkittuun tietoon perustuvia arvioita perustulon vaikutuksista yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen. Etuutena perustulon tarkoituksena on ennen kaikkea turvata ja parantaa perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan.” Lisäksi muualta esityksestä ilmenee, että perustulokokeilun ”ensisijainen tavoite liittyy työllisyyteen. Kohdejoukkoon eivät tällöin kuulu sellaiset ryhmät, joiden työllisyystilanteen parantamista perustulolla ei kannata tavoitella, kuten esimerkiksi vanhuuseläkkeellä olevat, tai joilla nykyisen toiminnanensisijainen päämäärä ei liity työllisyyteen, kuten esimerkiksi opiskelijat, joiden kohdalla ensisijainen tavoite on tutkinnon suorittaminen.”

Nähdäkseni esityksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Oikeasuhtaisuus

Oikeasuhtaisuuden vaatimus tarkoittaa perusteiltaan seuraavaa: ”Rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle, kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” (PeVM 25/1994 vp, s. 5.)

Suhteellisuusvaatimukseen sisältyy vaatimus perusoikeusrajoituksen soveltuvuudesta: rajoituksella on ylipäänsä voitava saavuttaa riittävän tehokkaasti se tavoite, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Ehdotettua kokeilua voidaan nähdäkseni perustellusti kritisoida kokeilulle myönnetyn budjetin rajallisuudesta ja 2 000 henkilön otoskoon pienuudesta. Lisäksi perustulokokeilun rajaamista vain tietyinä hetkenä Kelan maksamaa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaviin henkilöihin voidaan arvostella suppeudesta.

Nämä ehdotetun kokeilun ongelmalliset piirteet tarkoittavat, että perustulokokeilun perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet voisivat sinänsä olla saavutettavissa tehokkaammin ja täysimääräisemmin, jos kokeilun budjetti ja otoskoko olisivat suurempia ja jos sen henkilöllinen soveltamisala olisi laajempi, ulottuen myös työmarkkinoiden reuna- ja katvealueilla oleviin ihmisiin, kuten ns. freelancereihin, opiskelijoihin, ja pätikätyöläisiin. Koska ehdotettu kokeilu ei suppeutensa takia ole paras mahdollinen perusoikeusjärjestelmän kannalta sinänsä hyväksyttävien tavoitteidensa saavuttamiseksi, ehdotus ei ole ongelmaton oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.

Esityksestä kuitenkin ilmenee, että ehdotettu kokeilu voisi toimia "esikokeiluna" mahdollisille henkilöryhmiltään ja otoskooltaan laajemmille jatkokokeiluhankkeille. Kokeilua ei myöskään ole mahdollista toteuttaa laajempaan tässä vaiheessa valtiontalouteen liittyvistä syistä. Kun lisäksi otan huomioon kokeilun määräaikaisuuden sekä lainsäätäjän harkintavallan tämältyypisissä kokeiluissa, nähdäkseni ehdotuksen ongelmat sen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien tavoitteiden tehokkaan saavuttamisen kannalta eivät estä käsittelemästä ehdotusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Satunnaistaminen

Kysymys olisi valtakunnallisesti satunnaistetusta "kenttäkokeesta", joka olisi pakollinen. Satunnaisotannalla poimittaisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä säänneltyjen kriteerien mukaan määräytyvään kokeiluryhmään henkilöt, joille maksettaisiin perustuloa kokeilun ajan laissa säädetyn mukaisesti.

Nähdäkseni satunnaistaminen ja otanta valtakunnallisella tasolla osaltaan lisäävät ehdotuksen hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n kannalta, koska satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin ja koska ehdotus ei tarkoita muodollisesta yhdenvertaisuudesta tinkimistä alueellisella ulottuvuudella.

Nähdäkseni lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ei kuitenkaan ole riittävää se, että laissa "vain" säädettäisiin että "Kansaneläkelaitos poimii edellä 4 §:ssä tarkoitettua kohdejoukosta satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille maksetaan perustuloa (kokeiluryhmä)". Sitä vastoin laista tulisi säännellä myös satunnaisoton "tekemisen perusteista", so. siitä, miten satunnaisotos tehdään. Esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee, että "satunnaistamisen ohjelmistokoodi julkaistaisiin ennen poiminnan suorittamista." Ainakin tästä voisi säätää nimenomaisesti laissakin vaikkakaan kysymyksessä ei ole säätämisyjärjestykseen vaikuttava seikka.

Helsingissä 9. päivänä marraskuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

