Juha Lavapuro 9.11.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tausta

Hallituksen esityksen tavoitteena on toteuttaa perustulokokeilu. Kokeilulla pyritään arvioimaan, voidaanko sosiaaliturvaa uudistaa perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa siten, että erityisesti työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut vähenisivät. Kokeilu toteutettaisiin siten rajattuna, että perustuloa maksettaisiin kokeilun aikana satunnaisotannalla valittavalle 2000 hengen kokeiluryhmälle (5§). Kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat valittaisiin 4 §:ssä määritellyin rajoituksin Kelan työttömyysturvaetuuksia saavista henkilöistä. Lisäksi ehdotetuissa 9 ja 10 §:ssä on säännökset perustulon maksamisen estävistä etuuksista ja muista rajoituksista oikeudesta saada perustuloa. Kokeilussa mukana olevalle henkilölle taattaisiin esityksen perustelujen mukaan aina vähintään se tulotaso, minkä hän saisi sosiaaliturvaetuuksien kautta ilman kokeilua. Kokeiluun osallistuminen olisi kuitenkin siihen valituille pakollista.

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esitys on julkisella vallalla olevan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta monella tapaa myönteinen. Esityksellä pyritään edistämään perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten perusoikeuksien ja varsinkin perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentuloa koskevan perusoikeuden toteutumista tavalla, joka ei muuttaisi tuen tasoa, mutta olisi nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään verrattuna tuen saajan kannalta ilmeisesti yksinkertaisempi. Kun kokeilun tavoitteet liittyvät työllisyyden edistämiseen, hallituksen esitys toteuttaa osaltaan myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä työllisyyden edistämisvelvollisuutta. Välillisesti – joskin nyt ehdotetussa kokeiluyhteydessä etäisesti – perustulotyyppisen etuuden voi myös katsoa luovan nykyistä parempia tosiasiallisia edellytyksiä perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulle yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään varallisuuden sitä estämättä. Samoin sillä voi olla myönteisiä vaikutuksia hänen osallistumiselleen yhteiskunnalliseen toimintaan perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla olkoonkin, että mainittu oikeus on pe-

rustuslain esitöissä kytketty lähinnä perinteisiin poliittisiin osallistumisoikeuksiin eikä niinkään tällaisten oikeuksien taloudellisiin edellytyksiin

Toisaalta esitys merkitsee, että kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan määräytyisi laissa eri perustein. Kysymys olisi ihmisten asettamisesta toisiinsa nähden eri asemaan vertailukelpoisessa tilanteessa vähintäänkin siltä osin kuin tarkastelemme kokeiluryhmän ja sen verrokkiryhmän välistä suhdetta. Ehdotusta on tämän vuoksi syytä arvioida varsinkin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn valossa. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. (HE 309/1993 vp, s. 42)

Yhdenvertaisuusvaatimukseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei niin ollen edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole vertailukelpoisia. 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 onkin jo ennen perusoikeusuudistusta katsonut, ettei perustuslaissa olevasta yleisestä yhdenvertaisuussäännöksestä johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. (ks. PeVL 12/1990 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää perustuslain 6 §;n 2 momentin syrjintäkieltoa koskeva säännös. Nyt käsillä oleva ehdotus ei kuitenkaan ainakaan pääosiltaan merkitse ihmisten asettamista toisiinsa nähden eri asemaan sellaisen henkilöön liittyvän syyn perusteella, joka nimenomaisesti mainitaan 2 momentissa. Perustulokokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmiä koskevan 5 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos poimii 4 §:ssä tarkoitetusta kohdejoukosta satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille maksetaan perustuloa. 5 §:n 2 momentin perusteella ne kohdejoukkoon kuuluvat, jotka eivät kuulu kokeiluryhmään, muodostavat verrokkiryhmän. Koska ryhmät muodostetaan laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella ja koska henkilön sijoittuminen jompaankumpaan kokeilun kohteena olevaan ryhmään perustuu satunnaisotantaan, ei kysymys ole erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sen vuoksi asiaa tulee kokeiluun kuuluvien ryhmien osalta arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen valossa.

Oikeastaan ainoan merkittävän poikkeuksen tästä lähtökohdasta muodostaa perustulokokeilun kohdejoukkoa koskevan 4 §:n 1 momentin 1 kohdan säännös siitä, että perustulokokeilun kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt, jotka ovat 25—58-vuotiaita 1 päivänä joulukuuta 2016. Tältä osin ehdotus johtaa sinänsä vertailukelpoisessa tilanteessa olevien ihmisten asettamisesta iän perusteella toisiin nähden eri asemaan. Tarkastelen tätä yksittäistä kysymystä sen jälkeen, kun olen ensin tarkastellut perustulokokeilua koskevan sääntelyn yleisempää suhdetta yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Kokeilulainsäädäntö ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään varsin usein arvioinut erilaisten kokeilujen suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on jo kohtuullisen varhain pitänyt kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta kotitaloustyön tukemisen (PeVL 19/1997 vp), toimeentulotehtävien siirron (PeVL 23/1994 vp) ja terveyskeskusmaksun osalta (PeVL 3/1991 vp).

Tyypillisesti valiokunnan tarkastelemissa kokeilulaissa on ollut kysymys alueellisesti rajatuista kokeiluista, mikä on herättänyt kysymyksen tällaisen sääntelyn yhteensopivuudesta ihmisten alueellisen yhdenvertaisuuden kanssa. Valiokunta on tällöin korostanut doktriiniaan siitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. tältä osin jo terveyskeskusmaksukokeilua koskenut PeVL 3/1991 vp) ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Toisaalta esimerkiksi laki nuorisorangaistuksen kokeilemisesta sekä kyseisen kokeilun jatkamista koskenut laki säädettiin aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä kokeilun alueellisuuteen liittyvien yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi (ks. PeVL 59/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta, joka koskee myös yhdenvertaisuusperiaatetta. Tämä lailla säätämisen vaatimus on alueellisten kokeilujen yhteydessä näkynyt niin, että valiokunta pitänyt tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytön edellytyksenä kokeilualueen määrittämistä suoraan laissa tai sitä, että päätöksenteko kokeilualueesta lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. (Ks. PeVL 19/1997 vp ja PeVL 11/2002 vp) Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. PeVM 4/2006 vp, s. 3/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Nyt käsiteltävän oleva perustulokokeilua koskeva laki on säädetty olemaan voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan, joten tässä mielessä ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi. Myös lain 1 §:ssä todettu tarkoitus saada tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen sekä selvittää perustulon muita vaikutuksia vaikuttaa varsinkin hallituksen esityksen perusteluiden valossa luettuna sellaiselta päämäärältä, jota voidaan pitää perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävänä yhteiskunnallisena intressinä erilaiselle kohtelulle.

Jossain määrin ongelmallisena voidaan kokeilun tarkoituksenkin näkökulmasta pitää kuitenkin sitä, että kokeilun ulkopuolelle on rajattu merkittävä joukko sellaisia henkilötahoja, joiden työ-

markkinakäyttäytymisestä olisi mahdollista saada nyt omaksuttua mallia paremmin kokeilun tarkoituksen kannalta olennaisia tietoja. Esityksen perusteluissa viitataankin tältä osin esitysluonnoksesta saatuihin lausuntoihin, joissa perustulokokeilun rajaamista koskemaan ainoastaan tiettynä hetkenä Kelan maksamaa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaviin henkilöihin pidettiin liian suppeana. Samoin useissa lausunnoissa näytetään todettavan, että perustulon vaikutukset ihmisten käyttäytymiseen tulisivat todennäköisemmin selville työmarkkinoiden reunalla olevien ihmisryhmien, kuten opiskelijoiden, freelancereiden ja pätkätyöläisten kohdalla.

Nähdäkseni esityksen perusteluissa on kuitenkin uskottavasti esitelty mm. tutkimuksen kohdennettavuuteen, aikatauluun ja kokeilubudjettiin perustuvia syitä sille, että kokeilu toteutetaan nyt ehdotetulla tavalla rajattuna. Samoin esityksessä on käsitelty vaihtoehtoisia malleja, joiden toteuttamista ei kuitenkaan ole samoista syistä pidetty mahdollisena. Nyt ehdotetun kokeilun on tarkoitus myös olla osa laajempaa perustulon selvityshanketta, siten että perustulokokeilun laajemman, toisen osan on tarkoitus käynnistyä vuoden 2018 alusta. Edellä esitetyillä perusteilla katson, ettei kokeilun rajaaminen esitetyllä tavalla muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Ongelmia ei myöskään liity nähdäkseni kokeilun osallistumisen pakollisuuteen. Periaatteessa valiokunnan aiemminkin käsittelemiin alueellisiin kokeiluihin on sisältynyt ainakin tosiasiallisen pakon elementti – lailla säädetyn kokeilun piiriin ovat kuuluneet kaikki kokeilualueella asuvat ihmiset suostuivat he siihen tai eivät.

Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä ongelmallisena kuitenkin voidaan pitää sitä, että kohderyhmän valintaan liittyvä satunnaisotantaa koskeva sääntely jää osaksi hyvin yleiselle tasolle. Ehdotettu 4 § sisältää sinänsä varsin täsmälliset säännökset niistä henkilöitä, joiden piiristä kokeiluryhmään otettavat 2000 henkilöä valitaan. Säännöksessä ei kuitenkaan lainkaan täsmennetä, miten kyseinen satunnaisotanta toteutetaan käytännössä.

Satunnaisotanta lähestyy sääntelemättömänä herkästi mielivaltaa – ei voida esimerkiksi ajatella, että niukkojen taloudellisten resurssien vallitessa oikeus perustoimeentuloon määräytyisi yleisesti satunnaisotannan perusteella. Kun yhdenvertaisuusperiaatteeseen samoin kuin ylipäätänsäkin perusoikeuksia koskevaan sääntelyyn sisältyy mielivallan kielto, ja kun perustuslakivaliokunta on aiemmissa kokeilulakeja koskevissa lausunnoissaan edellyttänyt, että kokeilua koskeva päätöksenteko sidotaan lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin, tulisi sääntelyä nähdäkseni täsmentää satunnaisotannan toteuttamista koskevalta osin.

Ikään perustuva erilainen kohtelu

Perustulokokeilulain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan perustulokokeilun ulkopuolelle rajattaisiin alle 25-vuotiaat ja yli 58-vuotiaat henkilöt.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa ”iän” perusteella.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ikärajojen asettamista ei sinänsä ole pidetty perustuslain kannalta kiellettynä, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. (ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5/II. Tämän hyväksyttävän syyn pitää olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVM 8/2010 vp, s. 3).

Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotettuja ikärajoja on perusteltu ensinnäkin sillä, että alle 25-vuotiinen osalta tulevan työuran muovautuminen riippuu ensisijaisesti kouluttautumisesta, eikä perustulokokeilu olisi siksi tarkoituksenmukainen alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä. Lisäksi perusteluissa viitataan siihen, että tähän ikäryhmään kohdennetaan erityisiä toimia jo tällä hetkellä; alle 25-vuotiaat ovat ensisijaisesti koulutuspoliittisten toimien kohteena. Ehdotettu 58 vuoden ikäraja perustuu puolestaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen 61 vuoden ikärajaan, joka tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Kun kohdejoukko rajataan enintään 58 vuotta täyttäneisiin, kahden vuoden kokeilun aikana ei tulisi kokeilun kannalta epätarkoituksenmukaisia siirtymiä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle.

Käsitykseni mukaan ehdotettu ikään perustuva erilainen kohtelua ei ole asteeltaan kovinkaan vakava. Sille esitetyt perusteet liittyvät nähdäkseni sillä tavoin kiinteästi perustulokokeilun tavoitteisiin, että niitä voidaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä perusteina. Ne ovat myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä kokeilulain tarkoitukseen. Ehdotetut ikärajat eivät tämän vuoksi muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.

Muita seikkoja

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteita voidaan pitää etuuksien saajan näkökulmasta hyvinkin monimutkaisena, minkä seurauksena etuudensaaja ei aina pysty arvioimaan pienten palkkatulojen vaikutusta etuuksien saantiin. Sen lisäksi, että tällaista epäselvyyttä ei varmaankaan voida hallituksen esityksessä todetuin tavoin pitää ”tarkoituksenmukaisena yksilön eikä yhteiskunnan kannalta”, asian varsinainen ongelmallisuus liittyy siihen, että sääntelyssä on kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että elinkeinotoimintaan kohdistuneen sääntelyn muodostumista sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi ei voida pitää 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden ja perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta tyydyttävänä eikä asianmukaisena. (ks. PeVL 47/2006 vp ja siinä mainitut-PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on myös korostanut, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä. (PeVL 60/2014 vp). Perustuslakivaliokunta onkiin korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota tällaisessa perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskettaa

luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. viimeksi PeVL 45/2016 vp).

Perustulokokeilun taustalla olevaa tavoitetta pyrkiä yksinkertaistamaan sosiaaliturvajärjestelmää voidaan tähänkin nähden pitää perusoikeuksien ja varsinkin sosiaalisiin oikeuksiin turvautumaan joutuvien kannalta ilmeisen perusteltuna.

Johtunee kuitenkin ilmeisesti nyt käsillä olevan ehdotuksen luonteesta soveltamisalaltaan rajatuksi räätälöitynä kokeilulakina, että ehdotettu sääntely on itse asiassa varsin monimutkaista. Tämä johtuu varsinkin perustulokokeilun kohdejoukkoa, estäviä sosiaalietuuksia sekä muita rajoituksia koskevista säännöksistä, jotka vaikuttavat olevan osaltaan päällekkäisiä, osaltaan itsenäisiä ja osaltaan toisiaan sivuavia.

Saattaa olla, että ehdotus ei jätä aukkoja sosiaalisten perusoikeuksien turvaverkkoon, mutta tätä on varsin vaikea päätellä suoraan käsillä olevasta lakiehdotuksesta. Jossain määrin epäselvää esimerkiksi on, ryhdytäänkö 10 §:ssä mainitusta syystä oikeuden perustuloon menettävälle henkilölle automaattisesti maksamaan työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea tai jotain muuta etuutta. Saattaa olla, että koko ongelma ratkeaa siten, että tarkoitus onkin koko ajan perustulon ohella maksaa myös muita etuuksia, ja näiden maksaminen vain yhteensovitettaisiin perustulojärjestelmään siten kuin 7 §:n säännöksessä perustulon perimisestä muista etuuksista säädetään. Aivan ilmeistä tämä ei kuitenkaan mielestäni ole.

Esityksen perusteluissa viitataan niinikään siihen, että kokeilussa mukana olevalle henkilölle taataan aina vähintään se tulotaso, minkä hän saisi sosiaaliturvaetuuksien kautta ilman kokeilua. Tästä ei kuitenkaan havaitakseni ole nimenomaista säännöstä. Voi olla, että perustalon tasoa koskeva säännös johtaa tosiasiallisesti tähän lopputulokseen. Toisaalta hallituksen esityksessä olevan kokeiluryhmän kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen muutosta koskevan taulukon 1. mukaan pieni osa talouksista näyttäisi häviävän kokeilussa 1-500 €.

Tällaiset epätäsmällisyydet ja epäselvyydet ovat sikäli ongelmallisia, että kysymys on kokeilusta, joka tulee arvioitavaksi perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn, siihen kokeilulakien yhteydessä kytkeytyvän perustuslakivaliokunnan käytännön sekä tässä käytännössä edellytetyn täsmällisyyden vaatimuksen kanssa. Käsitykseni mukaan valiokunnan tulisikin asiantuntijakuulemisessa varmistua, ettei sääntely johda väliinputoajaryhmien syntyiseen ja ettei ehdotus voi johtaa kokeiluun osallistuvien perustoimeentulon heikentymiseen.

Juha Lavapuro
professori