## Eduskunnan perustuslakivaliokunta

**Asia: HE 215/2016 vp laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 215/2016 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perustulokokeilusta vuosiksi 2017 ja 2018. Kansaneläkelaitos maksaisi perustulokokeiluun valituille kokeilun aikana perustuloa 560 euroa kuukaudessa. Perustulo olisi saajalleen verovapaata tuloa, eivätkä sen määrää vähentäisi perustulon saajan muut tulot. Perustulokokeilun tarkoituksena on saada tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen sekä selvittää perustulon muita vaikutuksia (1 §). Perustulokokeilun kohdejoukkona ovat laissa määrätyin rajauksin 25-58 –vuotiaat henkilöt, joille Kansaneläkelaitos on vuoden 2016 marraskuussa maksanut työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea eikä etuuden maksaminen ole perustunut lomautukseen (4 §). Perustulokokeilun kokeiluryhmään valitaan satunnaisotannalla 200 henkilöä, joille maksetaan perustuloa (5 §).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää 2 momentin syrjintäkieltosäännös. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen,

iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Kohderyhmään asetetut ovat eri asemassa suhteessa kaikkiin niihin, jotka eivät tule saamaan perustuloa. Osaksi erilainen kohtelu määräytyy sen perusteella, kuuluuko henkilö perustulokokeilun kohdejoukkoon eli tietyn ikäisten työttömien henkilöiden joukkoon, jotka eivät saalaissa erikseen säädettyjä muita sosiaali- tai vastaavia etuuksia tai jotka täytä muita laissa säädettyjä edellytyksiä (4 §). Kokeiluryhmään valitut asetetaan kokeilussa satunnaisotannan perusteella eri asemaan myös suhteessa täysin vastaavassa asemassa oleviin henkilöihin, jotka eivät saa perustuloa (5 §).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. 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 alueellisessa suhteessa (esim. PeVL 8/2003 vp, s. 3).

Perusoikeusuudistuksen jälkeen lainsäätäjän harkintavaltaa korostava linja on erityisesti erilaisten alueelliselta soveltamisalaltaan rajattujen kokeilulakien osalta täysin vakiintunut. Vuoden 1997 valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan arvioitavana oli kotitaloustyön verotukikokeilu, jolloin maan eri osissa olisi lyhytaikaisesti kokeiltu kahta vaihtoehtoista kotitaloustyön tukijärjestelmää. Perustuslakivaliokunta totesi käytäntönsä viittaavan siihen, että kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 19/1997 vp) Vuoden 2001 valtiopäivillä valiokunta omaksui saman kannan ylioppilastutkinnon kehittämistä koskevan alueellisesti rajatun kokeilun yhteydessä (PeVL 58/2001 vp, s. 2). Myös erinäiset hallinnolliset kokeilulait – kuten seutuyhteistyökokeilu, Kainuun hallintokokeilu ja seutuvaltuustokokeilu (ks. PeVL 11/2002 vp, s. 2-3, PeVL 65/2002 vp, s. 4, PeVL 8/2003 vp, s. 3) – samoin kuin metsätalousmaan monimuotoisuuden edistämistä tarkoittava kokeilu (PeVL 4/2003 vp, s. 2), työnantajan määräaikainen vapauttaminen sosiaaliturvamaksuista eräissä kunnissa (PeVL 39/2002 vp, s. 2) ja sähköisen äänestyksen rajoitettu kokeilu kunnallisvaaleissa (PeVM 4/2006 vp, s. 2) ovat saaneet perustuslakivaliokunnalta samanlaisen lainsäätäjän liikkumavaraa korostavan lähtökohta-arvion.

Perustulokokeilussa ei olisi kyse alueellisesta kokeilusta, mutta perusajatukseltaan se voidaan rinnastaa edellä kuvatussa valiokunnan käytännössä tarkoitettuihin kokeiluihin.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustulokokeilun tavoitteena on selvittää, millaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen (HE, s. 5). Tällainen kokeilutarve voi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön perusteella oikeuttaa henkilöiden eri asemaan asettamisen eli muodostaa hyväksyttävän perusteen erilaiselle kohtelulle. Tämä ei ole kuitenkaan yksin riittävää ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvion perusteeksi, vaan sääntelyn tulee täyttää myös oikeasuhtaisuuden vaatimus.

Sinänsä perustuloa saavat henkilöt asetetaan ottaen huomioon perustulon suuruus (560 euroa kuukaudessa) merkittävästi parempaan asemaan kuin muut henkilöt. Hallituksen esityksessä tehdyn arvion mukaan kokeiluryhmän kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvaisivat keskimäärin noin 130 euroa kuukaudessa (HE, s. 9). Erityisesti yhdenvertaisuuskysymys nousee esiin kokeiluryhmän ja muiden vastaavassa asemassa olevien henkilöiden (kohdejoukko) asemaa vertailtaessa. Toisaalta kyse on määräaikaisesta, kaksi vuotta kestävästä kokeilusta, jolle on edellä esitetyllä tavalla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Kohdejoukko on määritelty täsmällisesti laissa ja sen piiriin kuuluvat on määritelty asianmukaisesti kokeilun tarkoituksen perusteella. Kokeilun avulla voidaan riittävällä todennäköisyydellä arvioida saatavan tutkimustuloksia, joilla on merkitystä arvioitaessa edellytyksiä perustulon valtakunnalliseen käyttöönottoon. Kokeiluryhmä valitaan kohdejoukosta satunnaisotannalla, joten periaatteessa kuka tahansa kohdejoukkoon kuuluva voi päästä kokeiluryhmään ”arpaonnesta” riippuen. Valintaan ei itsessään niin olleen liity syrjiviä elementtejä.

Edellä olevin perustein ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön kokeilulainsäädännön osalta viitaten katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Turussa 9.11.2016

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori