

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 215/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki perustulokokeilusta sekä muutettavaksi tuloverolakia ja ennakkoperintälakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2018.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, perustuslain 18 §:n oikeutta työhön turvaavan säännöksen ja 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan turvaavan säännöksen kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan sekä perustuslain 22 §:n

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp

mukaiseen julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska asia on periaatteellisesti tärkeä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvion perusteet*

Perustulokokeilu toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018. Kokeiluun valituille Kansaneläkelaitos maksaisi kokeilun aikana perustuloa 560 euroa kuukaudessa. Perustulo olisi saajalleen verovaapa tuloa, eivätkä sen määrää vähentäisi perustulon saajan muut tulot.

Perustulokokeilun tavoitteena on saada tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen sekä selvittää perustulon muita vaikutuksia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustulokokeilun tavoitteena on erityisesti selvittää, millaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen. Kokeilun kohdejoukko määrittyisi laissa säädettyin kriteerein. Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotantana kokeiluryhmä, jolle perustuloa maksettaisiin. Henkilö ei voisi itse vaikuttaa siihen, kuuluko hän kokeiluryhmään vai ei. Kokeiluun osallistuminen on perustelujen mukaan pakollista, jotta kokeilusta saatavat tulokset eivät olisi vääristyneitä.

Lakiehdotuksessa asetetaan siinä tarkoitettuun kokeiluryhmään kuuluvat eri asemaan muihin samassa tilanteessa oleviin henkilöihin verrattuina. Lakiehdotuksen mukainen kokeilu merkitsee, että kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan määräytyisi erilaisin perustein. Sääntelyä on tämän johdosta arvioitava erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

#### *Yhdenvertaisuus*

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 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). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. 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, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot). 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 alueellisissa suhteissa (PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 19/1997 vp, s. 1/I). Valiokunnan mielestä myös henkilölliseen satunnaisotantaan perustuvaa perustulokokeilua voidaan arvioida samanlaisista lähtökohdista.

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. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan kokeilussa ei heikennettäisi siihen osallistuvien yksilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa eikä oikeusturvaa, koska yksilö on kokeilussakin oikeutettu vähintään samaan kuin nyky sääntelyn puitteissa. Valiokunnan mielestä kokeilun tavoite on näissä rajoissa hyväksyttävä sekä toteuttamistavan että kokeiltavan etuusjärjestelmän osalta.

Nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaiset kokeiluryhmät muodostetaan laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella. Henkilön sijoittuminen kokeiluryhmään perustuu satunnaisotantaan. Kysymys ei tältä osin ole erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella, minkä vuoksi asiaa tulee kokeiluun kuuluvien ryhmien osalta arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan kuitenkin perustulokokeilun kohdejoukkoa rajattavaksi myös eräiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetyt perusteet liittyvät kiinteästi perustulokokeilun tiedollisiin tavoitteisiin siten, että niitä voidaan pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuina hyväksyttävänä perusteina (ks. myös PeVL 42/2010 vp, s. 5/I—II, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I—II, PeVL 4/2003 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2/II—3/I).

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3/II—4/I). Lakiehdotuksen

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp

mukaisessa kokeilussa perustuloa saavat henkilöt asetetaan perustulon suuruus ottaen huomioon merkittävästi parempaan asemaan kuin muut henkilöt. Toisaalta kyse on määräaikaisesta kokeilusta, jolle on edellä osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Merkitystä on myös sillä, että kyse ei ole esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset tietystä taloudellisesta etuudesta (ks. PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Valiokunnan mielestä kokeilun sääntely ei ole oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista.

### *Lailla säätämisen vaatimus*

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteen (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2/I—II). Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaol rajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. PeVM 4/2006 vp, s. 3/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely on pääosin tarkkarajaista ja täsmällistä siten, että lailla säätämisen vaatimus täyttyy.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 12 §:n säännös velvollisuudesta tietojen antamiseen on avoin ja epätäsmällinen. Pykäläehdotuksen mukaan kokeiluryhmään kuuluvan on annettava Kansaneläkelaitokselle asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Lisäksi perustulon saajan on ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle kaikista perustulon myöntämiseen ja maksamiseen vaikuttavista muutoksista. Valiokunta on aiemmin arvioinut vastaavaa sääntelyä ja katsonut esimerkiksi asumistukea koskevan säännösehdotuksen yhteydessä, että säännösten sanamuoto viittasi siihen, että niissä on tehty ero etuuden hakijan oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien ("on ilmoitettava") ja Kansaneläkelaitoksen pyynnöstä annettavien ("on annettava") muiden tietojen välille (PeVL 17/2014 vp, s. 5/II ja siinä viitatus lausunnot). Tällöin perustuslain kannalta ongelmattomana pidettiin säännösehdotusta, jossa ilmoitusvelvollisuuden alaiset tiedot oli säännöksessä yksilöity, mutta pyynnöstä oli annettava myös muut hakemuksen ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot.

Nyt arvioitavana olevassa säännöksessä ei yksilöidä tietoja, joihin velvollisuus kohdistuu. Lisäksi tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuden sääntelykonteksti eroaa tilanteesta, jossa asia on tullut vireille etuudensaajan hakemuksesta, sillä kokeiluryhmään ei valikoiduta hakemuksen perusteella. Kansaneläkelaitos maksaa 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan perustulon ilman hakemusta kokeiluryhmään kuuluville henkilöille, jotka saavat työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa perustulokokeilun alkaessa. Ehdotus sisältää hyvin väljästi määritellyn ja laaja-alaisen ilmoitusvelvollisuuden, joka kohdistuu myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta keskeisiin yksilön oloihin. Yksittäisen etuudensaajan ei ole välttämättä mahdollista tietää, missä tapauksissa on kysymys hänen oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudestaan (ks. myös PeVL 15/2002 vp, s. 3/I). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä on muodostaa säännöksestä sellainen kokonaisuus, jossa yksilöidysti säädetään, mitkä tiedot kuuluvat oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja jossa osoitetaan täsmällisesti, millaisista muista seikoista voidaan vaatia tietoja tai selvitystä (ks. myös PeVL 15/2002 vp, s. 3/I).

## Valiokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota myös otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos poimii satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille maksetaan perustuloa. Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin, minkä johdosta menetelmä kohtelee kaikkia laissa täsmällisesti säädetyn kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. Satunnaistamisen ohjelmistokoodi julkaistaisiin ennen poiminnan suorittamista. Valiokunnan käsityksen mukaan esitetyt perustelut voidaan pitää sinänsä asianmukaisina. Valiokunnan mielestä kokeiluryhmää ei voi jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttävät, että otannan perusteista säädetään laissa esimerkiksi säätämisyjärjestysperusteluissa selostettuja luonnehdintoja vastaavin vaatimuksin. Sääntelyä on tältä osin täydennettävä. Laissa on syytä säätää nimenomaisesti myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta.

### *Sääntelyn selkeys*

Hallituksen esityksessä kokeiltavan perustulojärjestelmän erääksi perusteluksi esitetään, että nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteita voidaan pitää etuuksien saajan näkökulmasta hyvin monimutkaisina, minkä seurauksena etuudensaaja ei aina pysty arvioimaan pienten palkkatulojen vaikutusta etuuksien saantiin. Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottavaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I, PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 45/2016 vp, s. 3).

Valiokunta pitää nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen tavoitteet huomioiden valitettavana, että ehdotettava sääntely on verraten vaikeaselkoista. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sääntelystä ei yksiselitteisesti ja selvästi ilmene se perusteluissa painotettu seikka, ettei kokeilu heikennä siihen valittavien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa. Valiokunnan mielestä sääntelyä on syytä selkeyttää ja täsmentää ainakin säännöksellä siitä, että eri etuusjärjestelmien yhteensovittaminen satunnaisotantaan perustuvan kokeilun puitteissa ei saa johtaa sosiaaliturvaetuuksien tason heikentymiseen.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 12 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 51/2016 vp**

Helsingissä 16.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen