

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 19/1997 vp

Hallituksen esitys 85, 90/1997 vp

### *Työasiainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 26 päivänä toukokuuta 1997 hallituksen esityksen 85/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta ja hallituksen esityksen 90/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä työasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asioista lausuntonsa työasiainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvoteleva virkamies Erkki Laanterä valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Päivi Kerminen työministeriöstä, erityisasiantuntija Matti Halen oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori Liisa Nieminen, apulaisprofessori Martin Scheinin ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asiaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

#### **Hallituksen esitykset**

Hallituksen esityksessä 85/1997 vp ehdotetaan säädettäväksi laki kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta. Lain nojalla kokeiltaisiin alueellisesti valtion tuloverosta tehtävää kotitalousvähennystä.

Hallituksen esityksessä 90/1997 vp ehdotetaan säädettäväksi laki kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä. Lain nojalla voitaisiin kokeilla alueellisesti kotitaloustyön tukijärjestelmää.

Verovähennyksen tai tuen perusteena olisi verovelvollisen kotona tai vapaa-ajan asunnossa tehty kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö. Vähennyksen tai tuen voisi saada myös asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön perusteella. Valtioneuvosto päättäisi erikseen siitä alueesta, jolla kotitalousvähennystä ja tukijärjestelmää kokeiltaisiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voi-

maan 1.10.1997 ja niitä sovellettaisiin vuosina 1997—1999.

Esitysten säätämisperusteluissa ehdotuksia arvioidaan hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta. Esityksessä 85/1997 vp todetaan ehdotuksen poikkeavan siitä verotuksessa noudatetusta käytännöstä, että verolainsäädäntö on voimassa kaikkia kansalaisia koskevana samansisältöisenä asuinpaikasta riippumatta. Esityksessä päädytään kuitenkin siihen, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Esityksessä 90/1997 vp katsotaan, ettei ehdotus sisällä sellaista puuttamista hallitusmuodon 5 §:n 1 momentissa suojattuun yhdenvertaisuuteen, että se olisi käsiteltävä perustuslainsäätämisperusteluissa. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että kummastakin esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

#### **Valiokunnan kannanotot**

Esitykset sisältävät ehdotukset kahdeksi lyhytaikaisesti voimassa olevaksi laiksi, joilla säädettäisiin kokeiluluonteisesti käyttöön otettavista vaihtoehtoisista kotitaloustyön tukijärjestelmistä. Niistä toinen perustuisi kotitaloustyötä suorittaneille yrityksille valtion varoista maksettavaan tukeen ja toinen kotitaloustyötä tilanneille verovelvollisille valtion tuloverosta myönnettävään erityiseen kotitalousvähennykseen. Kumpikin järjestelmä olisi sovellettavana vain osassa maata niissä kunnissa, jotka valtioneuvosto nimeäisi kokeilukunniksi.

Lakiehdotukset vaikuttavat siten, että lakien soveltamispiirissä olevien kuntien asukkaat saisivat kokeiluluonteisesti mahdollisuuden 5 000 markan vuotuisen taloudelliseen nettohyötyyn, kun taas molempien kokeilujen ulkopuolelle jäävien kuntien asukkailla ei olisi vastaavaa mahdollisuutta. Molempia lakiehdotuksia on niiden

alueellisesti rajatun soveltamisalan vuoksi arvioitava hallitusmuodon 5 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Tähän astisessa lainsäädäntökäytännössä on suhtauduttu kahdella tavalla kokeiluluonteisiin, vain osassa maata voimassa oleviin säännöksiin. Tietyn rangaistusseuraamuksen kokeilemisesta osassa maata on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksesta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (laki yhdyskuntapalvelun kokeilemisestä 1105/1990 ja laki nuorisorangaistuksen kokeilemisestä 1058/1996). Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisia kokeiluja on sen sijaan säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (PeVL 3/1991 vp ja 23/1994 vp; ks. myös PeVL 5/1973 vp, 2/1987 vp ja 12/1990 vp).

Valiokunta on omassa tulkintakäytännössään usein korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 12/1990 vp ja 3/1991 vp). Valiokunnan käytäntö viittaa lisäksi siihen, että kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissain rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perustelun, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta on otettava huomioon se perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla. Tämä perusoikeuskysymyksissä tärkeä lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vastaavan sisältöinen vaatimus on merkityksellinen hallituksen esitykseen 85/1997 vp sisältyvän lakiehdotuksen kannalta myös hallitusmuodon 61 §:n johdosta.

Lakiehdotukset ovat lailla säätämisen vaatimuksen kannalta puutteellisia, koska lakien soveltaminen perustuisi yksinomaan siihen, että valtioneuvosto on nimennyt jotkut kunnat ”kokeilukunniksi” tai jotkut alueet ”kokeilupaikkakunniksi”. Lakien soveltamisala ei näin ollen nojautuisi lain tasoiisiin säännöksiin. Tämän säädöstasoa koskevan, tavallaan muodollisen puut-

teellisuuden lisäksi lakiehdotuksissa on se heikkous, ettei kokeilualueiden valintaa ole sidottu mihinkään kriteereihin.

Lakiehdotusten käsittelemisen edellytyksenä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä on, että laeissa suoraan säädetään, missä kunnissa ja millaisin edellytyksin kokeilu pannaan toimeen, tai toissijaisesti sidotaan valtioneuvoston tätä koskeva päätöksenteko riittävän täsmällisesti laissa ilmaistuihin kriteereihin. Edellisessä tapauksessa lakien lähtökohtana voisi olla väliaikaisjärjestelyjen toteuttaminen laissa täsmennettävien perusteiden kokeilutarkoituksessa. Jälkimmäisessä tapauksessa lisäksi laissa säädetäisiin, että kokeilukuntien valinnan tulee määräytyä joidenkin nimenomaisten tarkoituserien vuoksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvien syrjintäkieltojen tulkinnassa saattaa olla merkitystä sillä, perustuuko jokin alueellisesti rajattu kokeilu johonkin painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Valtiosääntöoikeudellisesti selkein tapa toteuttaa lyhytaikainen kokeilu lailla on ulottaa kokeilu nimenomaisin lainsäännöksin koko maahan siten, että osissa maata kokeillaan yhtä mallia ja muissa osissa toista mallia. Näin poistuu uudistuksen sellainen alueellisesti rajattu vaikutus, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan niistä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-  

---

ojo /kesk, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /kok, Jorma Kukkonen /sd, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd ja Veijo Puhjo /va-r sekä varajäsen Jouko Jääskeläinen /skl.

