

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 19/1997 rd

Regeringens proposition 85, 90/1997 rd

Till Arbetspolitiska utskottet

Riksdagen remitterade den 26 maj 1997 regeringens proposition 85/1997 rd med förslag till lag om temporärt skattestöd för hushållsarbete och regeringens proposition 90/1997 rd med förslag till lag om ett temporärt stödsystem för hushållsarbete till arbetspolitiska utskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall ge utlåtande i ärendet till arbetspolitiska utskottet.

Utskottet har hört konsultative tjänstemannen Erkki Laanterä vid finansministeriet, äldre regeringssekreteraren Päivi Kerminen vid arbetsministeriet, specialsakkunnige Matti Halen vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, juris doktorn Liisa Nieminen, biträdande professorn Martin Scheinin och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendena från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet värdsamt följande.

Regeringens propositioner

I proposition 85/1997 rd föreslås en lag om temporärt skattestöd för hushållsarbete. Med stöd av lagen skall det inom en viss region på försök införas ett hushållsavdrag.

I proposition 90/1997 rd föreslås en lag om temporärt stödsystem för hushållsarbete. Med stöd av lagen blir det möjligt att genomföra ett regionalt försök med ett stöd för hushållsarbete.

Grunden för skatteavdraget eller stödet skall vara hushålls-, omsorgs- eller vårdarbete som utförs i den skattskyldiges hem eller fritidsbostad. Skatteavdrag eller stöd kunde också beviljas för underhålls- och ombyggnadsarbete i bostäder. Statsrådet beslutar särskilt inom vilken region hushållsavdraget och stödet skall införas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 oktober 1997 och skall tillämpas 1997—1999.

I de avsnitt av propositionernas motiveringar

där lagstiftningsordningen behandlas bedöms förslagen utifrån 5 § regeringsformen. I proposition 85/1997 rd konstateras att förslaget avviker från beskattningspraxis att skattelagstiftningen skall gälla samtliga medborgare oberoende av boningsort. I propositionen stannar regeringen dock för att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I proposition 90/1997 rd framhålls att lagförslaget inte innebär ett sådant ingrepp i den jämlikhet som tryggas i 5 § 1 mom. regeringsformen att lagförslaget borde behandlas i grundlagsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas om vardera propositionen.

Utskottets ställningstaganden

Propositionerna innehåller förslag till två lagar som skall gälla under en kort tid och som innebär experiment med alternativa arrangemang för att stödja hushållsarbete. Det ena bygger på ett stöd av statsmedel till företag som utför hushållsarbete och det andra på ett särskilt hushållsavdrag från den statliga inkomstskatten för skattskyldiga som beställt hushållsarbete. Vardera systemet skall tillämpas bara i en del av landet och i kommuner som statsrådet utser till försökskommuner.

Lagförslagen har den effekten att invånarna i kommunerna inom lagens tillämpningsområde i försökssyfte får möjlighet till en årlig ekonomisk netto nytta om 5 000 mark, medan åter invånarna i kommunerna utanför de båda experimenten inte skulle ha motsvarande möjlighet. Båda lagförslagen måste på grund av att de är regionalt begränsade bedömas utgående från likställighetsprincipen i 5 § 1 mom. regeringsformen.

I lagstiftningspraxis hittills har man ställt sig på två olika sätt till sådana stadganden som gäller bara i en del av landet och har karaktär av försök. Det har bland annat stadgats om experiment med

en viss straffform i en del av landet i grundlagsordning utan att grundlagsutskottet medverkade (lagen om försöksverksamhet med samhällstjänst 1105/1990 och lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff 1058/1996). Däremot har det i vanlig lagstiftningsordning stadgats om regionala försök inom social- och hälsovården (GrUU 3/1991 rd och 23/1994 rd; se också GrUU 5/1973 rd, 2/1987 rd och 12/1990 rd).

I sin tolkningspraxis har utskottet ofta understrukit att likställhetsprincipen inte kan föranleda strikta gränser för lagstiftarens prövning vid strävandena att få till stånd sådana regleringar som samhällsutvecklingen för tillfället kräver (GrUU 12/1990 rd och 3/1991 rd). Utskottets praxis tyder dessutom på att ett försök, som skall ge uppgifter och erfarenheter om vissa planerade reformers konsekvenser, åtminstone inom vissa gränser kan utgöra en sådan godtagbar motivering att det är möjligt att i regionalt hänseende pruta på den formella likställdheten. Å andra sidan måste den i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna understrukna omständigheten beaktas att det skall stadgas genom lag om anlitande av dessa rättigheter. Detta i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna viktiga krav på bestämmelser i lag sträcker sig också till likställhetsprincipen. Ett motsvarande krav är med anledning av 61 § regeringsformen av betydelse också när det gäller lagförslaget i proposition 85/1997 rd.

Vad beträffar kravet på bestämmelser i lag är de föreliggande lagförslagen bristfälliga, eftersom tillämpningen av lagarna enbart skulle bygga på att statsrådet har utsett några kommuner till "experimentkommuner" och några områden till "experimentorter". Tillämpningsområdet för lagarna skulle sålunda inte bygga på bestämmelser i en lag. Utom denna på sätt och vis formella bristfällighet beträffande bestämmelser i en författning har lagförslagen den svagheten att valet

Helsingfors den 11 juni 1997

av experimentområden inte är bundet av några som helst kriterier.

Ett villkor för att lagförslagen skall kunna behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver är att det i lagarna direkt anges i vilka kommuner och på vilka villkor försöket genomförs eller i andra hand, att statsrådets beslutsprocess i ärendet tillräckligt exakt knyts till kriterierna enligt lagen. I det förstnämnda fallet kunde en utgångspunkt för lagarna vara att de temporära arrangemangen på grunder som preciseras i lagen genomförs i experimentsyfte. I det senare fallet skall det dessutom bestämmas i lagen att valet av experimentkommuner bör utgå från några uttryckliga syftemål. Utskottet påpekar att det vid tolkningen av diskrimineringsförbuden i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan vara av betydelse om ett regionalt begränsat experiment baserar sig på ett vägande samhälleligt behov.

Det konstitutionellt sett klaraste sättet att genomföra ett kortvarigt experiment genom en lag är att genom uttryckliga bestämmelser i lag utsträcka experimentet till hela landet på så sätt att försök med den ena modellen genomförs i vissa delar av landet och försök med den andra modellen i andra delar. Därmed elimineras den regionalt avgränsade effekt av reformen som statsförfattningsrättsligt är problematisk med tanke på likställhetsprincipen.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet värdsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkning blir beaktad på vederbörligt sätt.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Gunnar Jansson /sv, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarihti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Valto Koski

/sd, Heikki Koskinen /saml, Jorma Kukkonen /sd, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Veijo Puhjo /vgr samt suppleanten Jouko Jääskeläinen /fkf.