

Tuomas Ojanen
27.1.2021

LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt perustuslaillista ennakoarviotani seuraavista Harvaan asuttujen alueiden (HAMA) parlamentaarisen työryhmän loppuraportissa esittämistä toimenpide-ehdotuksista, joiden toteuttamisen katsotaan osaltaan riippuvan käsillä olevan ennakoarvioinnin johtopäätöksistä:

”

1. Verohuojennus palkasta harvaan asutulle alueelle työn perässä muuttavalle. Luodaan verohuojennusjärjestelmä harvaan asutulle maaseudulle, jotta saadaan osaavaa työvoimaa alueelle.
2. Harvaan asutun maaseudun alueelle töihin muuttavat saavat opintolainansa anteeksi 2600 euron arvosta vuosittain. Lainan korot pitää maksaa itse. Riittävän kauan asumalla laina pyyhkiytyy pois.
3. Poistetaan uusilta harvaan asuttujen alueiden yrityksiltä työnantajamaksut, Norjan mallin mukaisesti.
4. Syrjäseutulisiä: Syrjäseutulisiä maksettaisiin harvaan asutuilla alueilla toimiville valtion ja kuntien virkamiehille. Valtio kompensoisi syrjäseutulisen kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta.”

Arviotani varten käyttööni on toimitettu seuraavat asiakirjat:

- Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportti, Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:22 (jäljempänä *loppuraportti*)
- Oikeusministeriön huomioita Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän kokousta 16.1.2019 varten (4 sivua)
- Valtiovarainministeriön vero-osaston kommentteja Harvaan asutun maaseudun parlamentaarisen työryhmän 16.1.2019 pidettävään kokoukseen (9 sivua)

Esitän lausuntonani seuraavan.

Asiayhteys

Lausuntopyynnön asiayhteytenä ovat valtioneuvoston asettaman Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarisen työryhmän loppuraportin 2019:22 (*loppuraportti*) edellä mainitut toimenpide-ehdotukset, joiden tavoitteena on Suomen harvaan asuttujen alueiden¹ mahdollisuuksien parantaminen. Toimenpide-ehdotuksilla on kytkentä arvaan asutun maaseudun strategian 2017–2020 mukaisten toimenpiteiden toteutukseen sekä etenkin verohuojennuksiin ja alueellisiin tukiin liittyviin mahdollisuuksiin harvaan asutun maaseudun näkökulmasta. Käsillä olevien toimenpide-ehdotusten virikkeinä ovat olleet tietyt Ruotsin ja Norjan aluepoliittiset toimenpiteet, joita kuitenkin pyritään sovittamaan Suomen olosuhteisiin.

Loppuraportin mukaan harvaan asuttu maaseutu kattaa 68 prosenttia Suomen pinta-alasta, jolla asuu nykyisellään noin 5 prosenttia väestöstä. Harvaan asutun maaseudun – jota loppuraportissa käytetään harvaan asuttujen alueiden synonyyminä – alueellinen ala on siten huomattavan laaja, kun taas henkilöllisellä ulottuvuudella kysymys on huomattavan pienestä väestön osasta. Valtaosa Suomen luonnonvaroista sijaitsee harvaan asutuilla alueilla, mistä syystä yhtenä keskeisenä kysymyksenä on loppuraportin mukaan myös luonnonvarojen hyödyntäminen mahdollisimman kestäväällä tavalla Suomen elinvoiman vahvistamiseksi.

Loppuraportissa painotetaan alueiden merkitystä ihmisten hyvinvoinnin lisääjänä. Koska väestön väheneminen ja ikääntyminen lisääntyvät harvaan asutuilla alueilla, osaavan työvoiman saatavuuteen liittyy erityisiä ongelmia loppuraportin mukaan. Kasvava monipaikkaisuus tuo kuitenkin loppuraportin mukaan elinvoimaa alueille, mutta samalla se lisää tarvetta palveluihin.

Loppuraportissa painotetaan sitä, että harvaan asuttu maaseutu ei ole yhtenäinen ja että erilaisten tilastojen keskiarvojen taakse piiloutuu niin menestyneitä ja elinvoimaisia alueita kuin vähemmän hyvinvoivia alueita. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että vastaavia johtopäätöksiä esitettiin myös sivistyksellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista koskeneen tutkimushankkeen loppuraportissa.²

Loppuraportissa on hyvin pääpiirteittäin alustavasti arvioitu edellä mainittuja toimenpide-ehdotuksia perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Lisäksi työryhmä pyysi oikeusministeriön kommentteja loppuraportin vero- ja

¹ Harvaan asuttuihin alueisiin viitaan loppuraportissa myös termillä *harvaan asuttu maaseutu*, jota on kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan 68 prosenttia maapinta-alasta. Luokittelu sisältää kaikkinaensa seitsemän (7) erilaista kaupunki- tai maaseutualuetta: sisempi kaupunkialue; ulompi kaupunkialue; kaupungin kehysalue; maaseudun paikalliskeskus; kaupungin läheinen maaseutu; ydinmaaseutu; ja harvaan asuttu maaseutu. Ks. loppuraportti s. 21 ja 22. Harvaan asutun alueen ja harvaan asutun maaseudun käsitteillä on yhtymäkohtia myös esimerkiksi *syrjäkunnan* käsitteeseen, joka voidaan määritellä kunnan syrjäisyyttä kuvaavan syrjäisyyskertoimen avulla siten, että kunnan syrjäisyyttä kuvaava tunnusluvun arvo kasvaa kunnan syrjäisyyden kasvaessa. Ks. tarkemmin syrjäkunnista Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen ja Pauli Rautiainen, *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*, Kunnallisan kehittämissäätö, 2016, s. 7-11.

² Ks. Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen ja Pauli Rautiainen, *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*, Kunnallisan kehittämissäätö.

tukiesityksistä. Oikeusministeriön huomioissa painotetaan tarvetta arvioida käsillä olevia toimenpide-ehdotuksia tarkemmin varsinkin perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn kannalta. Oikeusministeriön muistiossa korostetaan myös sitä, että toimenpide-ehdotukset tuovat esiin sellaisia perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentteihin liittyviä kysymyksiä, joihin ei ole annettavissa yksiselitteisiä vastuksia tähänastisen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa lopputuloksella, että toimenpide-ehdotusten perustuslainmukaisuuteen liittyy oikeusministeriön mukaan valtiosääntöistä epävarmuutta.³ Näistä syistä loppuraportissa tuodaankin esiin muun ohella tarve käynnistää käsillä olevien toimenpide-ehdotusten osalta ”laajempi perustuslaillinen ennakoarviointi”, josta käsillä olevassa lausunnossa on kysymys.⁴

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat ja lausunnon ala

Vaikka käsillä olevat toimenpide-ehdotukset ovat toisiinsa verrattuina sisällöllisesti erilaisia, yhteistä niille on perustuslain näkökulmasta ensinnäkin se, että ne tarkoittavat harvaan asutuilla alueilla olevien ihmisten ja yritysten erilaista kohtelua verrattuna muiden alueiden ihmisiin ja yrityksiin. Kysymys on siten sellaisesta ihmisten välisestä erottelusta *alueellisella* ja tarkemmin sanottuna *asuin- tai kotipaikan* perusteella, jota on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn, samoin kuin yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevien Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Ylipäätään toimenpide-ehdotusten esille tuomat keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymyksenasettelut paikantuvat nähdäkseni tässä vaiheessa juuri perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin normikokonaisuuteen, mistä syystä käsillä olevassa perustuslaillisessa ennakoarvioinnissa on syytä keskittyä niihin.

Toimenpide-ehdotuksille on edelleen yhteistä se, että niissä olisi kysymys sellaisista veronhuojennuksista, työnantajamaksujen poistamista, opintolainojen anteeksiantoon ja syrjäseutulisan maksamista tarkoittavista esityksistä, joilla on ainakin osaksi verotuksellisia kytkentöjä. Tästä syystä toimenpide-ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa ennakoarviossa saa erityistä merkitystä sellainen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on kysymys (laajassa mielessä) *verotusta* koskevien lakiehdotusten arvioinnista perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelyn kannalta.⁵

Lausunnon rakenne on seuraava: Ensin teen seikkaperäisesti selkoa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäätelystä seuraavista valtiosääntöoikeudellisen

³ Oikeusministeriön kommentit. Ks. myös loppuraportti, s. 63 ja 64.

⁴ Loppuraportti, s. 65.

⁵ Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut verotusta koskevia lakiehdotuksia perustuslain 6 §:n ohella valtion veroista ja maksuista säättävän perustuslain 80 §:n (ks. esim. PeVL 31/2010 vp) ja kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n (ks. esim. PeVL 40/2014 vp) kannalta. Lisäksi kumotun hallitusmuodon aikana valiokunta arvioi verolakiehdotuksia silloisen omaisuusensuojasäännöksen kannalta. Ks. esim. PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp ja PeVL 9/1978 vp, joissa valiokunta katsoi, että hyvin ankara, konfiskatoriseksi osoittautuva veroprogressio olisi ristiriidassa perustuslain omaisuusensuoja- ja pakkolunastussäännösten kanssa. Nämä perustuslaillisen arvion kiinnekohdat eivät kuitenkaan ole vielä merkityksellisiä käsillä olevien toimenpide-ehdotusten ennakoarvioinnin kannalta.

arvioinnin lähtökohdista, samoin kuin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamista vaatimuksista. Erityishuomion kohteena on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on arvioitu verolainsäädäntöä perustuslain 6 §:n kannalta. Tämän jälkeen esitän perustuslaillisen arvion toimenpide-ehdotuksista, mihin sisältyy näkökohtia, joihin olisi perustuslain kannalta syytä kiinnittää huomiota toimenpide-ehdotusten mahdollisessa jatkovalmistelussa.

On syytä huomauttaa, että toimenpide-ehdotukset perusteluineen ovat vielä hyvin yleispiirteisiä. Toimenpide-ehdotusten vaikutuksista ei myöskään ole vielä riittävästi sellaista tilasto- ja tutkimustietoa, jonka perusteella voitaisiin arvioida esimerkiksi sitä perustuslain 6 §:n kannalta keskeistä kysymystä, ovatko toimenpide-ehdotukset tarkoitukseensa soveltuvia, so. voidaanko niillä ylipäätään saavuttaa toivottu seuraus, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Vaikutusarvioinneilla ja yleensä erilaisella tilasto- ja tutkimustiedolla on tällaisten kysymysten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa erittäin suuri merkitys, kuten jäljempänä selostettava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelystä osoittaa.

Näistä syistä käsillä olevassa perustuslaillisessa ennakoarviossa on mahdollista arvioida lähinnä yleisellä tasolla toimenpide-ehdotusten esille tuomia, perustuslain 6 §:ään paikantuvia valtiosääntökysymyksiä. Selvää muutoinkin on, että toimenpide-ehdotusten yksityiskohtainen valtiosääntöoikeudellinen arvio on mahdollista vasta sitten, kun toimenpide-ehdotusten toteutuminen etenisi säädösvalmistelun asteelle ja kun toimenpide-ehdotuksista on käytettävissä riittävästi vaikutusarvioita ja muuta tutkimustietoa. Vasta silloin on mahdollista arvioida toimenpide-ehdotuksia tarkemmin esimerkiksi perusoikeussääntelyyn yleisesti ja myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen ja siihen kiinteästi liittyvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta (ks. esim. PeVL 51/2016 vp ja PeVL 20/2012 vp). Sama koskee edellä mainittua kysymystä toimenpide-ehdotusten tosiasiallisista mahdollisuuksista saavuttaa niillä tavoiteltavat päämäärät.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännökseen 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 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42–43). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, PeVL 60/2002 vp ja PeVL 18/2006 vp).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee sanamuotonsa mukaan *ihmisiä* (ks. esim. PeVL 13/2020 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 13/2020 vp, PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin myös katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 10/2007 vp, PeVL 54/2005 v, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp). Merkitystä on näin ollen yhdenvertaisuusarvion kannalta myös sillä, minkä kokoisista yrityksistä on kysymys. Jos tiettyä elinkeinotoimintaa harjoitetaan tyypillisesti pienissä yrityksissä, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös voi saada merkitystä, koska tällöin tietty eroavaisuuksia merkitsemä sääntely voi vaikuttaa enemmän ja voimakkaammin myös luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan kuin tilanteessa, jossa kysymys on suuresta monikansallisesta pörssiyrityksestä.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto, 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 pidetään perustuslain esitöiden mukaan syrjäntäkiellon ydin-alueena. 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 esim. PeVL 31/2014 vp ja PeVL 53/2018 vp).

Käsillä olevat toimenpide-ehdotukset tarkoittaisivat ihmisten välistä erottelua *asuinpaikan* perusteella. Asuinpaikkaa arvioidaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä (ks. esim. PeVL 44/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot). Asuinpaikalla

on kytkentä myös perustuslain 9 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan "(s)elvää on, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös lähtökohtaisesti edellyttää samanlaista kohtelua ... myös muun muassa asuinpaikkaan katsomatta (ks. pykälän 2 momentin osalta HE 309/1993 vp, s. 44/I). Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus." (PeVL 59/2001 vp).

Tässä yhteydessä on myös merkityksellistä, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyä toteuttavassa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 12 §:n 2 momentissa on erityinen poikkeussäännös asuinpaikasta. Momentin mukaan asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu on lisäksi oikeutettua, jos kohtelulla on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen tai työmarkkinoita koskeva tavoite. Säännöksen perusteella kunnilla on mahdollisuus työllisyyspolitiikan harjoittamiseen kohdentamalla toimet oman kunnan asukkaille esimerkiksi tarjoamalla kesätyöpaikkoja vain kunnassa asuville nuorille.

Säännöksen taustalla on perustuslakivaliokunnan kehoitus eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle selvittää, tarvitaanko yhdenvertaisuuslakiin ottaa erityissäännös asuinpaikan perusteella tapahtuvan erilaisen kohtelun turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota hallituksen esityksessä mainittuun tilanteeseen, joka käsitteli kesätyöpaikkojen tarjoamista vain kunnassa asuville nuorille kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä koskevan kuntalain säännöksen perusteella. Hallituksen esityksen mukaan mainittu säännös voisi muodostua hyväksyttäväksi perusteeksi ihmisten erilaiselle kohtelulle heidän asuinpaikkansa perusteella, ja kunta voisi siten tarjota kesätyöpaikkoja vain kunnassa asuville nuorille (PeVL 31/2014 vp).

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta katsoikin yhdenvertaisuuslakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä, että työelämän oikeuttamisperusteisyydessä on turvattava kunnille mahdollisuus työllisyyspolitiikan harjoittamiseen kohdentamalla toimet oman kunnan asukkaille. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että asuinpaikka ei voi olla oikeuttamisperuste valittaessa työntekijöitä ja viranhaltijoita kunnan palvelussuhteisiin. (TyVM 11/2014 vp s. 8.)

On huomattava, että perustuslain 6 §:n 2 momentissa ei käytetä käsitettä syrjintä. Sitä vastoin säännöksessä kielletään ihmisen asettamisen muihin ihmisiin nähden eri asemaan ilman *hyväksyttävää perustetta*. Jos esimerkiksi laissa tehdylle erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (esim. PeVL 55/2016 vp, ks. myös PeVL 31/2013 vp), kyse ei ole syrjinnästä, ellei erottelu ole asteeltaan niin voimakas, ettei edes sinänsä hyväksyttävä peruste oikeuta sitä (*oikeasuhtaisuus, suhteellisuusvaatimus*). Toisin sanoen: edes hyväksyttävään perusteeseen perustuva ihmisten välinen erottelu ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Perustuslakivaliokunta on näin ollen vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa ensinnäkin se, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Samalla valiokunta on korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksessä nimenomaisesti lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 38/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö edelleen osoittaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna *hyväksyttävän syyn* pitää olla *asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen* ja että ehdotetulla erottelulla on oltava *tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa sääntelylle asetetut, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävoinä pidettävät päämäärät*. Näiden seikkojen selvittämiseksi valiokunta on tukeutunut tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp ja PeVL 42/2004 vp). Jos esimerkiksi riittävää tilastotietoa ei ole esitetty valtiosääntöisen arvion pohjaksi, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän puutteeseen huomiota ja kehottanut tuottamaan tällaista tietoa (PeVL 44/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännös koskee myös pelkkää erilliskohtelua. Siten yhtäläistenkin palvelujen tarjoaminen erikseen eri väestöryhmille perustuslain 6 §:2 momentissa mainitun perusteen mukaisesti on kiellettyä, jollei sitä voida jonkin hyväksyttävän syyn perusteella pitää määrätystä tilanteesta oikeutettuna. Syrjintäkielto koskee niin ikään toimenpiteitä, jotka *välillisesti* johtavat syrjivään lopputulokseen (välillinen syrjintä). Tältä osin syrjinnän käsilläolo arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Perustuslain esitöiden mukaan suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan pidetään säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kuitenkin sallii *positiivisen erityiskohtelun*, jonka tavoitteena on esimerkiksi naisten, nuorten tai vähemmistöjen tosiasiallisen aseman ja olosuhteiden parantaminen tosiasiallisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi (HE 309/1993 vp s. 44, ks. myös esim. PeVL 39/2014 vp, PeVL 56/2010 vp ja PeVL 38/2006 vp). Positiivinen erityiskohtelu saattaa olla tietyissä tilanteissa julkisen vallan velvollisuuskin perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen nojalla. Positiivista erityiskohtelua rajoittaa kuitenkin suhteellisuusvaatimus, mihin sisältyy määräaikaisuuden tai tilapäisyyden ajatus: tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavista toimenpiteistä on luovuttava, kun tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja tasa-arvo on saavutettu. Positiivinen erityiskohtelu on pidettävä erillään suosinnasta tai jonkin yksilön taikka ryhmän asettamisesta etuoikeutettuun tai parempaan asemaan, samoin kuin toimista, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan muodostuvat syrjiviksi. Positiivisesta erityiskohtelusta on säädetty tarkemmin yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä, jonka mukaan syrjintää ei ole "(s)ellinen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen".⁶

Positiivista erityiskohtelua havainnollistaa perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 56/2010 vp, jossa arvioitiin perustuslain 6 §:n kannalta postilakiehdotuksen 43 §:n 2 momenttia, jonka mukaan jakelupaikkaa määriteltäessä voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet tai postin saajan iästä tai terveydentilasta johtuvat henkilökohtaiset erityistarpeet. Näistä erityistarpeista postin saajan liikuntaesteisyys tai vähintään 75 vuoden ikä on otettava huomioon säännöksen nojalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli "selvää, että postin noutaminen tavanomaiseen paikkaan sijoitetusta postilaatikosta voi aiheuttaa iäkkäille ja terveysongelmista kärsiville henkilöille merkittäviä vaikeuksia". Kun sääntelyn tavoitteena oli "lähinnä saattaa nämä henkilöt mahdollisimman samaan asemaan muiden kanssa", valiokunta katsoi, että kyse oli sellaisesta

⁶ Ks. tarkemmin Liisa Nieminen ja Tuomas Ojanen, 9 § Positiivinen erityiskohtelu. Teoksessa Outi Anttila ja Tuomas Ojanen, Yhdenvertaisuuslaki kommentein, Helsinki 2019, s. 189-198.

positiivisesta erityiskohtelusta, jolle oli ”olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, joka tässä tapauksessa on myös selvästi asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. PeVL 44/2010 vp, s. 6/1)”. Lisäksi sääntely toteutti valiokunnan mielestä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 25 artiklassa mainittuja ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia.

Erityisesti verotusta perustuslain 6 §:n kannalta koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä

Kuten edellä jo todettiin, käsillä olevissa toimenpide-ehdotuksissa olisi yleisesti ottaen kysymys veronhuojennuksista, työnantajamaksujen poistamisesta, opintolainojen anteeksiantamisesta ja syrjäseutulaisien maksamisesta harvaan asutuilla alueilla. Näin ollen ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa saa erityisesti merkitystä sellainen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännölle, jossa on ollut kysymys erilaista verokohtelua tarkoittaneiden lakiehdotusten arvioinnista perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäseutulaisien sääntelyn kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä on kertynyt toistaiseksi verraten vähän verolainsäädännöstä perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien kannalta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen.⁷ Valiokunnan verolainsäädäntöä koskeneista yhdenvertaisuusarvioista voidaan todeta kootusti seuraavaa:

- Perustuslakivaliokunta on painottanut, ettei verolainsäädäntöä voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (ks. erit. PeVL 52/2016 vp ja PeVL 53/2016 vp).
- Perustuslakivaliokunta on kuitenkin samalla todennut verolainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana ensinnäkin sen, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin. Lisäksi valiokunnan mielestä nimenomaan verolainsäädännölle on tyypillistä, että sen piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen. Valiokunnan mukaan verotuksessa on tyypillistä, että eri tulolajeja (pääomatuloja ja ansiotuloja) ja tulolähteitä (elinkeino toiminta, maatilatalous ja muu toiminta) sekä omaisuuslajeja kohdellaan eri tavoin ja menojen vähennyskelpoisuus on säännelty erikseen ja se poikkeaa eri tilanteissa. Vaikka verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon, että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot, verotusta on valiokunnan mukaan perinteisesti käytetty myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta on toistaiseksi lähtenyt siitä, että perustuslain 6 §:n kannalta lainsäätäjälle verotuksessa sallittujen ratkaisujen alue ja siten lainsäätäjälle sallittujen sisällöllisten vaihtoehtojen piiri on laaja verrattuna muihin lainsäädännön lohkoihin.

⁷ Ks. myös Pekka Nykänen, Perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimus ja välitön verotus. Oikeus 2/2017, s. 224.

- Perustuslakivaliokunta on edelleen verolakiehdotusten yhdenvertaisuusarvioinneissa painottanut, että erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja erottelu ei saa olla mielivaltainen (PeVL 52/2016 vp, ks. esim. PeVL 64/2010 vp). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on myös oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, ks. myös PeVL 52/2016 vp ja PeVL 53/2016 vp). Verovelvollisten kohtuuttoman erilainen verokohtelu ei siis ole hyväksyttävää perustuslain 6 §:n kannalta.
- Perustuslakivaliokunta on yleensä arvioinut erilaista verokohtelua tarkoittavia lakiehdotuksia vain perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Sitä vastoin valiokunta on vain hyvin harvoin arvioinut verolakiehdotuksia perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltosäännöksen näkökulmasta. Valiokunnan lausuntokäytäntö onkin jossain määrin epäselvää sen suhteen, onko esimerkiksi ihmisten välillä erottelevan verolakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arvio perustettava vain ehdotuksen suhteeseen perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuutta koskevaan yleislausekkeeseen, vai milloin ja missä määrin perustuslaillisessa arvioinnissa on huomioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltosäännös yhdenvertaisuussäännöksen ohella ja sijastakin.

Lakiehdotus metsätilan lahjaksi saavien verotuksen keventämisestä asetti lahjansaajat parempaan asemaan kuin muuta pääomatuloa tuottavaa varallisuutta saavat henkilöt, metsävarallisuutta perinnön kautta saavat henkilöt ja alle 30 000 euron arvoisen tai alle 100 hehtaarin suuruisen metsätilan lahjaksi tai perinnöksi saavat henkilöt. Perustuslakivaliokunta katsoi, että esitys oli ”tällaisten erottelujen vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.” Valiokunta edelleen totesi, että se on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Ehdotetussa metsätilan lahjaksi saavia suosivassa kohtelussa ei kuitenkaan ollut valiokunnan mukaan niinkään kysymys perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjinnän kiellon alaan kuuluvasta tilanteesta eli erilaiseen asemaan asettamisesta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Näin ollen valtiosääntöoikeudellinen arvio tuli valiokunnan mukaan perustaa ehdotuksen suhteeseen vain perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuutta koskevaan yleislausekkeeseen (PeVL 52/2016 vp).

Valiokunnan lausunnossa PeVL 53/2016 vp valiokunta poikkeuksellisesti arvioi eläketulon lisäveroa koskenutta lakiehdotusta perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltosäännöksen kannalta. Lakiehdotus oli pelkistetyksi kyse siitä, että keskimääräistä suurempiin eläketuloihin kohdistettaisiin muista eläkkeestä veroa maksavista poiketen lisävero, jonka tarkoituksena oli kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi lisäveron tavoitteena oli kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden välistä eroa sekä parantaa ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen.

Perustuslakivaliokunta ensinnäkin katsoi, että ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oli kyse siitä, loukkaako sääntely yleistä yhdenvertaisuuslauseketta asettamalla ihmiset mielivaltaisesti ja kohtuuttomasti erilaiseen asemaan. Kun ehdotuksessa oli valiokunnan mielestä yksinomaan suurten eläkkeiden saajiin kohdistuvasta verotuksesta ja kun eläkkeelle jääminen liittyy pääsäännön mukaan eläkeiän saavuttamiseen, ehdotuksen tarkoittamassa erilaisessa kohtelussa suhteessa muiden ansiotulojen saajiin oli valiokunnan mukaan myös tosiasiaa kysymys eri asemaan asettamisesta *iän ja varallisuuden* perusteella

perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoittamalla tavalla. Tältä kannalta ratkaisevaksi muodostui valiokunnan mukaan se, onko eri asemaan asettamiselle perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytetty hyväksyttävä peruste ja voidaanko erottelua pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena. Valiokunta katsoi, että ehdotukselle oli esitetty hyväksyttävä peruste, eikä se johtanut tietyn ryhmän asettamiseen merkittävästi muita heikompaan asemaan. Lakiehdotus ei siten ollut sen paremmin perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen yhdenvertaisuuden kuin 2 momentin mukaisen syrjinnän kiellon vastainen.

Eläketulon lisäveron perustuslainmukaisuus on ollut myös tuomioistuinten arvioitavana korkeinta hallinto-oikeutta myöden siltä kannalta, tulisiko eläketulon lisäveroa koskevat tuloverolain säännökset perustuslain 6 §:n vastaisena jättää soveltamatta perustuslain etusijasta säättävän 106 §:n nojalla. Samassa yhteydessä arvioitavana on myös ollut kysymys eläketulon lisäveron sopusoinnusta Euroopan unionin ikään perustuvan syrjinnän kieltä koskevan normiston, samoin kuin yhdenvertaisuuslain (21/2004), kanssa. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2016:180 päädyttiin katsomaan, että säännös eläketulon lisäverosta ei ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain ja erityisesti sen 6 §:n 2 momenttiin sisältyvän ikään perustuvan syrjinnän kiellon kanssa, tapaus kuitenkin havainnollistaa tarvetta ottaa huomioon perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen ohella 2 momentin syrjintäkieltosäännös, jos jokin lakiehdotus merkitsee verovelvollisten erilaista verokohtelua jonkin perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Eläketulon lisäverosta on myöhemmin valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, jossa valitus on edelleen vireillä.

Edellä selostettujen valtiosääntöoikeudellisten linjausten perusteella perustuslakivaliokunta ei ole vielä kertakaan katsonut vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen, että lakiehdotuksessa täsmällisesti säädetty verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi ollut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten vastainen. Toisin sanoen valiokunta on toistaiseksi pitänyt kaikkia arvioimiaan verolakiehdotuksia perustuslain 6 §:n mukaisina.

Edellä jo käsiteltyjen lausuntojen ohella seuraavassa havainnollistetaan tarkemmin konkreettisilla lausuntoesimerkeillä perustuslakivaliokunnan sellaista lausuntokäytäntöä, jossa on siis päädytty pitämään verolakiehdotuksia ongelmattomina perustuslain 6 §:n kannalta. On huomionarvoista, että osassa lausunnoista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena ovat olleet *kokeiluluontoiset lakiehdotukset*. Tältä osin lausuntoesimerkit havainnollistavat myös sitä, että verovelvollisten välisiä erotteluja alueellisessa suhteessa tarkoittavien lakiehdotusten kokeiluluontoisuus osaltaan poistaa tai ainakin merkittävästi vähentää alueellisia erotteluja ihmisten välillä tarkoittavien lakiehdotusten *prima facie* ongelmallisuutta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslain 6 §:n kannalta valiokunta on kuitenkin korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimuksen ulottumista myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 20/2012 vp). Käytännössä vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualan määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 58/2001 vp, PeVL 19/1997 vp) Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. PeVM 4/2006 vp) ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n kannalta ongelmattomana esimerkiksi tietyn kokeilualueen työnantajien vapauttamista sosiaaliturvamaksun maksuvelvollisuudesta kolmen vuoden ajaksi (PeVL 39/2002 vp), samoin kuin yliopistojen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alentamista kahden vuoden ajaksi (PeVM 11/2009 vp).

Lausunnossa PeVL 19/1997 vp valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena olivat lakiehdotukset kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta ja kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä kokeiluluontoisesti siten, että toinen perustui kotitaloustyötä suorittaneille yrityksille valtion varoista maksettavaan tukeen ja toinen kotitaloustyötä tilanneille verovelvollisille valtion tuloverosta myönnettävään erityiseen kotitalousvähennykseen. Molemmat mallit olivat esityksen mukaan sovellettavana vain osassa maata niissä kunnissa, jotka valtioneuvosto nimesi kokeilukunniksi.

Perustuslakivaliokunta viittasi arvionsa lähtökohtana ensinnäkin aiempaan lausuntokäytäntöönsä siitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johtunut tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Lisäksi valiokunta viittasi siihen, että kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin jossain rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perustelun, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Valiokunta kuitenkin kiinnitti samalla huomiota siihen, että lailla säätämisen vaatimus ulottuu yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja että lakiehdotukset olivat tältä kannalta puutteellisia, koska lakien soveltaminen tiettyihin valtioneuvoston nimeämiin kokeilukuntiin ei perustunut lain tasoihin säännöksiin. Siksi valiokunta edellytti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, että laeissa suoraan säädettäisiin, missä kunnissa ja millaisin edellytyksin kokeilu pannaan toimeen, tai toissijaisesti sidotaan valtioneuvoston päätöksenteko kunnista riittävän täsmällisiin laissa ilmaistuihin kriteereihin. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjäntäkieltosäännösten tulkinnassa saattaisi olla merkitystä sillä, perustuuko jokin alueellisesti rajattu kokeilu johonkin painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Näistä syistä selkein tapa toteuttaa lyhytaikainen kokeilu oli valiokunnan mielestä se, että kokeilu ulotettaisiin nimenomaisin lainsäännöksin koko maahan siten, että osissa maata kokeillaan yhtä, toisissa osissa toista mallia, koska tällä tavoin poistuisi valiokunnan mukaan sellainen alueellisesti rajattu vaikutus, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta (PeVL 19/1997 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt mahdollisena säätää lailla korkeammasta kiinteistöveroprosentista laissa määritellyissä kunnissa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen estämättä seuraavilla perusteluilla: ”Sääntely korkeammasta kiinteistöveroprosentista kohdistuu vain 12 b §:n 1 momentissa mainittuihin kuntiin ja niiden asukkaisiin. Rakennusmaasta on pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien alueella työvoiman muuttoliikkeen takia pulaa. Tarkoitus on siksi edistää asuntorakentamiseen kaavoitetun rakennusmaan saamista asuntotuotannon käyttöön tällä alueella. Sääntelylle on hyväksyttävät perusteet. Viime kädessä kysymys on julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädetystä tehtävästä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kiinteistöverosta päättävät muiden kunnallisverojen tapaan kunnat verotusoikeutensa nojalla ja vero vaihtelee tämän takia jo muutenkin maan eri osissa, ei sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten kannalta.” (PeVL 51/2005 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt *veronhuojennuksia* tietyin edellytyksin perustuslaillisesti sallittuina. Tällöin valiokunta on kuitenkin säännönmukaisesti korostanut, että huojennusten tulee selvästi jäädä poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määrätymisperusteisiin ja että laista tulee käydä ilmi huojennusten hyväksyttävät myöntämisperusteet samoin kuin se, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää. Nämä vaatimukset veronhuojennuksille perustuvat paitsi verolaille

asetettavaan täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimukseen perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, joka on valiokunnan mukaan asianmukaisesti huomioita myös huojennusvaltuuksia käytännössä sovellettaessa *in casu* (ks. PeVL 5/2010 vp ja PeVL 44/2005 vp ja siinä mainitut muut lausunnot).

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkiellot Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

Syrjinnän kiellot ovat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten historiallista ydinaluetta. Käytännössä kaikki kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät tavalla tai toisella määräyksiä syrjinnän kiellosta.

Valtaosassa ihmisoikeussopimuksia syrjintäkiellot ovat sikäli *epäitsenäisiä*, että ne kieltävät syrjinnän vain suhteessa sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 14 artiklassa kielletään syrjintä muualla sopimuksessa turvattujen oikeuksien osalta. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 26 artikla turvaa kuitenkin syrjinnän kiellon *itsenäisenä* ihmisoikeutena kieltämällä syrjinnän kaikilla elämänalueilla. Myös Euroopan ihmisoikeussopimusta täydennettiin vuonna 2000 kahdennellatoista pöytäkirjalla, joka sisältää YK:n KP-sopimuksen tapaan yleisen syrjintäkiellon itsenäisenä ihmisoikeutena (SopS 8/2005).

Syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä on myös useissa muissa YK:n yleissopimuksissa, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista ja kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevissa yleissopimuksissa.

Siinä missä syrjinnän kiello löytyy jokseenkin kaikista yleissopimuksista, yhdenvertaisuuden käsitettä ei useinkaan nimenomaisesti käytetä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Yhdenvertaisuusperiaate ei nimenomaisesti ilmene esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklasta eikä yleisen syrjinnän kiellon sisältävästä ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklasta. Silti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että sopimuksen syrjintäkielloissa on kyse analogisessa tai olennaisesti samanlaisessa asemassa olevien henkilöiden erilaisesta kohtelusta (*Carson and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuren jaoston tuomio 16.3.2010, kohta 61; *D.H. and Others v. Tsekin tasavalta*, suuren jaoston tuomio 13.11.2007, kohta 175; ja *Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuren jaoston tuomio 29.4.2008, kohta 60). Poikkeuksena on esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirja, jonka 20 artikla sisältää yleismääräyksen yhdenvertaisuudesta, kun taas 21 artikla sisältää hyvin laaja-alaisen syrjintäkieltomääräyksen.

Kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti linjannut perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon suhteen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vastaavasti katsonut, ettei erilainen kohtelu ole ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa kiellettyä syrjintää, kunhan sillä vain on objektiivinen ja kohtuullinen oikeuttamisperuste (esim. *Andrejeva v. Latvia*, suuren jaoston tuomio 18.2.2009, 81 kohta). Sama koskee ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklan itsenäistä syrjintäkielloa (*Sejdic ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina*, suuren jaoston tuomio 22.12.2009, 55 kohta). Samoin YK:n KP-sopimuksen noudattamista valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan erilaistava menettely on KP-sopimuksen 26 artiklan mukaista, jos erilaiselle kohtelulle on olemassa kohtuulliset ja objektiiviset

kriteerit (ks. esim. *Kavanagh v. Irlanti*, 2001). Sitä vastoin esimerkiksi pelkkä hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus ei ihmisoikeuskomitean mukaan oikeuta erilaiseen kohteluun (*Gueye v. Ranska* 196/1985).

Samankaltaisuuksia on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön välillä nähtävissä myös siinä, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtioilla on syrjinnän kiellon alaan kuuluvissa soveltamistilanteissa tiettyä harkintavaltaa, jonka laajuus riippuu sääntelyn kohteena olevasta asiasta ja muista olosuhteista, ja jota käytettäessä on otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Huomionarvoista edelleen on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut valtiolla olevan verotuksen alalla tavanomaistakin laajempi liikkumavara (*OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Venäjä*, tuomio 20.9.2011, kohdat 559 ja 566 ja *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat*, tuomio 23.2.1995, kohta 60), mitä perustuslakivaliokunta on vastaavasti painottanut verolainsäädännön suhteen perustuslain 6 §:n tasolta.

Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (ks. esim. PeVM 4/2018 vp, ks. myös PeVL 35-36/2018 vp) ja kotimaisen tuomioistuinikäytännön (ks. esim. KHO 2014:1) mukaan kotimaisen perusoikeussuojan *vähimmäistason*. Tämä koskee myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltojen ja perustuslain 6 §:n välistä keskinäissuhdetta, so. perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyä on vähintään tulkittava ja sovellettava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltomääräysten mukaisella tavalla, sellaisena kuin näiden määräysten sisältö täsmentyy sopimusten valvontaelinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskäytännössä ja muissa tulkintakannanotoissa.

Käsitykseni mukaan sen paremmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla ja 12 lisäpöytäkirja kuin muutkaan ihmisoikeussopimukset, joiden valossa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyä on tulkittava, ei edellä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintakäytäntö huomioiden merkitse perustuslain 6 §:ää koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön verrattuna tiukempia lisävaatimuksia varsinkaan siltä osin kuin on kysymys verotuksesta, etenkin kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin on perustuslakivaliokunnan tapaan korostanut valtion ja sitä myöden lainsäätäjän nauttivan tavanomaista laajempaa harkintavaltaa verotuksen alalla syrjinnän kiellon estämättä.

Perustuslaillinen ennakoarvio toimenpide-ehdotuksista

Arvioitavina olevissa toimenpide-ehdotuksissa on yleisesti ottaen kysymys suomalaisen yhteiskunta- ja talouselämän kannalta merkittävistä ehdotuksista, joilla olisi moninaisia taloudellis-yhteiskunnallisia ja sosiaaliakin vaikutuksia.

Toimenpide-ehdotuksilla on nähtävissä kytkentöjä useisiin muihinkin perustuslain säännöksiin kuin edellä seikkaperäisesti tarkasteluun perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosäätelyyn. Koska toimenpide-ehdotuksissa olisi kysymys veronhuojennuksista, syrjäseutulisistä ja muista taloudellisista eduista ihmisille ja yrityksille harvaan asutuilla alueilla, toimenpide-ehdotukset ovat merkityksellisiä myös maassaliikkumisoikeutta ja varsinkin asuinpaikan valitsemisen vapautta turvaavan perustuslain 9 §:n 1 momentin kannalta. Juuri tämä samalla kytkee toimenpide-ehdotukset perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, joka perustuslakivaliokunnan edellä selostetun lausuntokäytännön valossa muun ohella lähtökohtaisesti edellyttää ihmisten yhdenvertaista kohtelua *asuinpaikkaan* katsomatta.

Toimenpide-ehdotukset ovat edelleen merkittäviä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta turvaavan perustuslain 18 §:n kannalta. Sikäli kuin toimenpide-ehdotukset tosiasiaassa parantaisivat työllisyyden ja työllistymisen sekä elinkeino- ja yritystoiminnan edellytyksiä harvaan asutuilla alueilla, ehdotukset olisivat nimenomaan perustuslain 18 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumista edistäviä.

Edellä mainittujen perustuslain perusoikeussäännösten ohella toimenpide-ehdotukset olisivat niin ikään merkityksellisiä, varsinkin jos ne kehittyisivät lakiehdotuksiksi, valtion veroista ja maksuista säättävän perustuslain 81 §:n 1 momentin, samoin kuin perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kannalta.

Kuten edellä on todettu, perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellon osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn – tässä tapauksessa asuinpaikkaan - perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jos toimenpide-ehdotukset edistävät perustuslain 18 §:ssä turvattujen perusoikeuksien toteutumista, toimenpide-ehdotuksille on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, nimenomaan perustuslain 18 §:ään kiinnittyviä tavoitteita. Perustuslain 18 §:ssä turvattujen perusoikeuksien edistämisen kautta toimenpide-ehdotukset saattavat myös edistää asuinpaikan valitsemisen vapautta lisäämällä harvaanasuttujen alueiden ”houkuttelevuutta” asuin- ja kotipaikkana, vaikkei tällaisten alueiden asuttuna pitäminen itsessään ainakaan kovin vahvasti kiinnity perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin.

Kaiken kaikkiaan toimenpide-ehdotuksille on siis ainakin jossain määrin osoitettavissa sellaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettäviä tavoitteita, joiden nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa.

Kuten edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn on kuitenkin pitänyt olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on

kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen. Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on siis oltava keskenään oikeasuhtaisia. Oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä tosiasiallisilla mahdollisuuksilla saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät, minkä arvioimiseksi perustuslakivaliokunta on tukeutunut tutkimus- tai tilastotietoon sekä vaikutusarviointeihin, jollei tietty ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen. Kuten edeltä ilmeni, valiokunta on toisinaan myös erikseen vaatinut tällaista lisätietoa, jos tietoa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin pohjaksi ei ole valmiiksi riittävästi esitetty.

Käsillä olevaa perustuslaillista ennakkoarviota varten käytettävissä oleva aineisto ei valitettavasti anna edellytyksiä arvioida perusteellisesti toimenpide-ehdotusten oikeasuhtaisuutta, eikä edelleen sitä, onko toimenpide-ehdotuksilla reaaliset mahdollisuudet saavuttaa niillä tavoiteltavat, perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettävät päämäärät, jotka edellä selostetulla tavalla kiinnittyvät ennen muuta perustuslain 18 §:ään. Tämä tietopuute tulee nimenomaisesti esille myös käsillä olevan perustuslaillisen arvion hankintapyynnössä: "(k)ohtelun oikeasuhtaisuuden arvioiminen edellyttää mahdollisimman hyvät ja eritellyt tiedot ja ennusteet siitä, miten esitykset tulisivat vaikuttamaan." Tyydyn korostamaan vaikutusarviointien tarvetta, samoin kuin sitä, että oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi olisi myös saatava tarkempaa tietoa siitä, kuinka suurista veronhuojennuksista ja syrjäseutuliaisista toimenpide-ehdotuksissa 1 ja 3 olisi tarkemmin kysymys.

Sitä vastoin toimenpide-ehdotukset 2 ja 3 antavat tässä suhteessa jo tarkempaa johtoa. Toimenpide-ehdotuksen 2 mukaan harvaan asutulle maaseudulle töihin muuttavat saisivat opintolainansa anteeksi 2600 euron arvosta vuosittain, mitä ei voida sinällään euromääräisesti arvioituna pitää kovin suurena harvaan asutuilla alueilla työssä käyvien ja asuvien suosimisena verrattuna esimerkiksi siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 6 §:n mukaisena huomattavasti suurempaa metsälahjavähennystä⁸ (PeVL 52/2016 vp).

Toimenpide-ehdotuksen nro 3 ongelmallisuutta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosääntelyn kannalta taas puolestaan vähentää jo lähtökohtaisesti se, että kysymys olisi *yritysten* työnantajamaksujen poistamisesta harvaan asutuilla alueilla. Kuten edeltä on ilmennyt, perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee kuitenkin jo sanamuotonsa mukaan *ihmisiä*. Tosin yhdenvertaisuusperiaatteella voi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 13/2020 vp, PeVL14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp ja PeVL 11/2012 vp). Nähdäkseni toimenpide-ehdotuksen nro 3 jatkovalmistelussa olisi paikallaan selvittää tarkemmin harvaan asuttujen alueiden yritystoiminnan rakennetta ja kokoa, mikä loisi nyt käsillä

⁸ Metsälahjavähennyksestä saatava veroetu on hyvin merkittävä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 158/2016 vp selostetussa esimerkkitilanteessa verokustannus alenisi jopa 56 prosentilla (HE, s. 24), mikä perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoittaa voimakasta yhden elinkeinoharjoittajien ryhmän verotuksellista suosintaa. PeVL 52/2016 vp.

olevia parempia edellytyksiä arvioida toimenpide-ehdotusta myös perustuslain 6 §:n kannalta.

Toimenpide-ehdotuksia 1-4 yhdistää se, että niissä on yleisesti ottaen kysymys erilaisista veronluontoisista taloudellisista lisistä tai helpotuksista. Kuten edeltä on ilmennyt, työllisyys- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet ovat etenkin verotuksellisten ratkaisujen yhteydessä hyväksyttäviä ja lähtökohtaisesti lainsäätäjän laajaan harkintavaltaan kuuluvia. Suomen vero-oikeudellinen järjestelmä sisältää historiallisesti ja nykyiselläänkin runsaastikin erilaista veronhuojennussäntelyä taikka niihin rinnastettavia verotukia, mille voidaan myös antaa painoa toimenpide-ehdotusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa perustuslain 6 §:n kannalta. Varsinkin verotus on ylipäätään vain harvoin neutraalia. Sitä vastoin verotukselle tyypillistä, että sillä on fiskaalisen tavoitteen ohella monia muita taloudellis-yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, kuten käsillä olevilla toimenpide-ehdotuksilla on työllisyyteen ja elinkeino- ja yritystoiminnan edistämiseen liittyviä tavoitteita. Yhdenvertaisuudesta ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi muutoinkaan johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säntelyyn. Lisäksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa asuinpaikkaa ei ole nimenomaisesti mainittu niinä erotteluperusteina, joita perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan voidaan pitää ”syrjintäkiellon ydinalueena” ja joiden yhteydessä ”perustelulle asetettavat vaatimukset ovat ...korkeat” (esim. PeVL 53/2016 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).

Kaiken kaikkiaan on verraten monia perusteita päätyä kantaan, jonka mukaan toimenpide-ehdotuksille voidaan lähtökohtaisesti osoittaa perustuslain kannalta hyväksyttäviä, etenkin perustuslain 18 §:ään kytkeytyviä perusteita, ja etteivät ainakaan toimenpide-ehdotukset 2 ja 3 vaikuta merkitsevän asteeltaan kohtuuttoman voimakkaaksi muodostuvaa harvaan asutuilla alueilla asuvien ja työskentelevien ihmisten suosintaa. Lisäksi toimenpide-ehdotus 3 työnantajamaksun poistamisesta koskisi yrityksiä, kun taas perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussännös koskee ihmisiä, mikä jo *a priori* vähentää tämän ehdotuksen merkityksellisyyttä perustuslain 6 §:n kannalta.

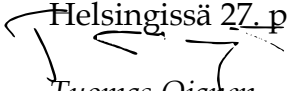
Silti ei voida nähdäkseni vielä tässä vaiheessa selvästi ja riidattomasti arvioida toimenpide-ehdotusten perustuslain mukaisuutta jo yksin siitä syystä, että käsillä oleva aineisto ei tarjoa tarpeeksi tietoa varsinkaan toimenpide-ehdotusten 1 ja 4 oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Samoin käytettävissä oleva aineisto vielä puutteellista sen arvioimiseksi, miten toimenpide-ehdotukset vaikuttaisivat ja voidaanko niillä riittävän reaalisesti saavuttaa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä pidettävät päämäärät. Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisikin syytä muun ohella tuottaa tietoa ehdotusten arvioiduista vaikutuksista.

Lisäksi toimenpide-ehdotusten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin tuo jonkin verran epävarmuutta se edellä todettu seikka, että toimenpide-ehdotusten kaltaisia, verotukseen ainakin osaksi kytkeytyviä lakiehdotuksia on arvioitu verraten vähän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Tähänastinen lausuntokäytäntö viittaa kuitenkin nähdäkseni varsin vahvasti siihen, että perustuslaillinen kynnyks todeta esimerkiksi veronhuojennusta tarkoittava lakiehdotus perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi on korkealla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Lopuksi on syytä toistaa se edellä todettu seikka, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti pidetty jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 37/2020 vp, PeVL 44/2017 vp, PeVL 24/2017 vp ja PeVL 20/2012 vp). Valiokunta on tällöinkin 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 (PeVL 37/2020 vp, PeVL 44/2017 vp, PeVL 24/2017 vp ja PeVL 42/2010 vp). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, PeVL 24/2017 vp, PeVL 51/2016 vp). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, PeVL 24/2017 vp, PeVL 70/2002 vp).

Edellä on korostettu tarvetta saada huomattavasti enemmän tietoa käsillä olevien toimenpide-ehdotusten vaikutuksista, samoin kuin toimenpide-ehdotusten tosiasiallisista mahdollisuuksista saavuttaa niiden sellaiset päämäärät, joita voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Siksi *toimenpide-ehdotusten mahdollinen toteuttaminen aluksi määräaikaisina kokeilulakeina, joilla nimenomaisesti pyrittäisiin hankkimaan tarvittavaa tietoa toimenpide-ehdotusten vaikutuksista ja reaalisesta toimivuudesta tavoitteidensa saavuttamiseksi, voisi varsinkin muodostaa perustuslain 6 §:n edellyttämän hyväksyttävään perusteen tinkiä muodollisesta yhdenvertaisuudesta alueellisessa suhteessa* lopputuloksella, että toimenpide-ehdotuksia voitaisiin pitää niiden jonkinasteista erottelua tuottavasta vaikutuksesta huolimatta hyväksyttävänä perustuslain 6 §:n kannalta. Suosittelen näin ollen sen harkitsemista mahdollisessa jatkovalmistelussa, että toimenpide-ehdotukset koetettaisiin aluksi toteuttaa määräaikaisina kokeilulakeina.

Helsingissä 27. päivänä tammikuuta 2021


Tuomas Ojanen
OTT, professori
Helsinki