

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

8 päivänä kesäkuuta 1993

Lausunto n:o 13

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 25 päivänä toukokuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 75 perhuetuen uudistamista koskeviksi laeiksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Martti Lähteinen, hallitusneuvos Eija Koivuranta ja vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Martti Lujanen ympäristöministeriöstä, ekonomisti Juhani Turkkila Suomen Kuntaliitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Heikki Karapuu ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan lapsiperheiden taloudellisen tukijärjestelmän uudistamista. Järjestelmää yksinkertaistettaisiin luopumalla verotuksen kautta annettavasta tuesta. Vähennysten poistamisesta syntyviä valtiontalouden säästöjä suunnattaisiin perheille suorana taloudellisena tukena korottamalla lapsilisä ja ohjaamalla tukea enemmän monilapsisille perheille. Yksinhuoltajille lapsilisä maksettaisiin korotettuna. Alle 3-vuotiaille nykyisin maksettavasta lapsilisän korotuksesta luovuttaisiin.

Kunnille ja seurakunnille verovähennysten poistamisesta tuleva verotulojen kasvu ohjattaisiin valtiolle.

Pienituloisten lapsiperheiden asemaa parannettaisiin kohdentamalla yleisen asumistuen korotus vuonna 1994 lapsiperheisiin. Tähän liittyen korotettaisiin vakuutetun sairausvakuutusmaksua vuonna 1994 niiden vakuutettujen osalta, joiden veroäyrimäärä ylittää 80 000 äyriä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttiin liittyen, että uudistuksen jälkeen jokaisesta lapsesta maksettavan lapsilisän määrä vastaa vähintään nykyistä. Esitys ei siksi heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Lisäksi perusteluissa todetaan perustuslakivaliokunnan aiempaan kannanottoon viitaten, että kuntien lisäosaosuutta koskeva 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

**Valiokunnan kannanotot**

*Kuntien itsehallinto*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut 3. lakiehdotuksen mukaista kuntien rahasuoritusvelvollisuutta kuntien itsehallinnon kannalta lausunnoissa n:o 18/1985 vp ja n:o 29/1992 vp. Kummassakaan lausunnossa valiokunta ei pitänyt käsiteltävinä olleita lakiehdotuksia kuntien perustuslainvoimaisesti turvatun itsehallinnon vastaisina. Jälkimmäinen lausunto annettiin lakiehdotuksesta, jonka mukaisesti kuntien lisäosaosuus vuodeksi 1993 säädettiin 1,47 penniksi veroäyriä. Tuolloin valiokunnan vähemmistö katsoi kunnille asetettavan lisärasituksen puuttuvan siinä määrin hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon, että lakiehdotus olisi vaatinut perustuslainsäätämisyjärjestyksen.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 1994 kuntien lisäosaosuus olisi 1,74 penniä veroäyriä. Tämän suuruiseen lisäosaosuuteen on päädytty pitäen pohjana vuotta 1993 sekä ottaen huomioon yhtäältä kuntien vuoden 1994 säästö tavoitteiden vaikutus valtionosuuksiin ja siitä johtuva tarve pienentää kuntien lisäosaosuutta ja toisaalta pyrkimys siirtää nyt ehdotetusta uudistuksesta johtuvat kuntien lisääntyvät verotulot valtiolle.

Tällaista rahoitustehtävää on asiallisesti vaikea sovittaa kuntien itsehallinnon periaattee-

seen, etenkin kun otetaan huomioon, että juuri kuntien itseverotusoikeutta on perinteisesti pidetty hallitusmuodossa turvatun kunnallisen itsehallinnon olennaisena sisältönä. Kansaneläkelain 62 §:n muutosesitys merkitsisi, että yli kymmenesosa kunnallisveron tuotosta siirtyisi valtion määräysvaltaan.

Valiokunta toteaa säätämisyjärjestystä arvioissaan merkitykselliseksi myös sen, että rahoitusjärjestelyssä on edelleen etäännytty lähtökohdasta, jossa kuntien maksuvelvollisuuden tuli kytkeytyä asukkaidensa saamiin kansaneläkkeen lisäosaetuksiin. Lakiehdotuksessa lisäosuudesta on siten muodostunut alkuperäisestä tarkoituksesta poiketen enemmänkin kuntataloutta yleisesti rasittava veronluonteinen maksu.

Valiokunnan käsityksen mukaan kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämän tapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veröyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtion nähden. Kuntien ja valtion taloudellisten suhteiden tulee ensisijaisesti rakentua valtionosuuslainsäädännön varaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan kuntien lisäosaisuus ehdotetun suuruisena saattaa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaa kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Tällaisena ehdotus on ristiriidassa kuntien hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvatun itsehallinnon kanssa ja on siksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

### *Toimeentulon lakisääteinen perusturva*

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säätämistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Tämän perustuslainkohdan sanamuodon takia on selvää, ettei 2. lakiehdotus

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukka-

koskiessaan verosta säätämistä ole merkityksellinen lepäämään jättämistä koskevassa perusturvataarkastelussa.

Toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitettiin kyseistä valtiopäiväjärjestyksen kohtaa säädettäessä vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Lain säätämisyvaiheessa oli esillä hallituksen esitykseen sisältynyt perusturvaetuuksien luettelo, jota perustuslakivaliokunta piti mahdollisimman kattavaksi tarkoitettuna vähimmäisluettelona.

Tässä luettelossa mainittiin lapsilisälaissa tarkoitettu lapsilisä. Lapsilisäjärjestelmään 1. lakiehdotuksessa ehdotettuja muutoksia joudutaan näin ollen arvioimaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin kannalta. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että maksettavan lapsilisän määrä kaikissa tapauksissa olisi vähintään nykyisen suuruinen, ei lakiehdotus merkitse valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettua toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan verovähennysten poistamisen ja lapsilisien markkamääräisen muuttamisen yhteisvaikutus johtaa etenkin yksi- ja kaksilapsisten perheiden käytävissä olevien kuukausitulojen vähenemiseen. Valiokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, voidaanko muutoksia näiltä osin pitää perusteltuina lapsiperheiden tosiasiallisen perusturvan kannalta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että 3. lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja*

*että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.*

nen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Viljanen.

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen 3. lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä.

Mielestämme valiokunnan lausunnossa tältä osin olisi tullut ensiksikin todeta, että lausunto n:o 29/1992 vp annettiin nyt käsiteltävänä olevan kaltaisesta lakiehdotuksesta, jonka mukaisesti kuntien lisäosaosuus vuodeksi 1993 säädettiin 1,47 penniksi veroäyriä, ja että tuolloista lakiehdotusta ei pidetty kuntien perustuslainvoimaisesti turvatus itsehallinnon vastaisena.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 1994 kuntien lisäosaosuus olisi 1,74 penniä veroäyriä. Tämän suuruiseen lisäosaosuuteen on päädytty pitäen pohjana vuotta 1993 sekä ottaen huomioon yhtäältä kuntien vuoden 1994 säästö-tavoitteiden vaikutus valtionosuuksiin ja siitä johtuva tarve pienentää kuntien lisäosaosuutta ja toisaalta pyrkimys siirtää nyt ehdotetusta uudistuksesta johtuvat kuntien lisääntyvät verotulot valtiolle. Kuntien vuoden 1994 lisäosa-

osuuden on mainituin tarkistuksin tarkoitus vastata suuruudeltaan tämänvuotista. Lausunnon n:o 29/1992 vp sisältämää ratkaisua seuraten olisi valiokunnan mielestämme tullut lausua, että 3. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Katsomme myös, että valiokunnan ei olisi tullut lausua, niin kuin se enemmistön kannan mukaisesti teki lausunnon viimeisessä kappaleessa, lapsiperheiden tosiasiallisesta perusturvasta. Tämä kysymys ei ole valtiosääntöoikeudellinen eikä siten kuulu valiokunnan toimialaan.

Edellä esitetyn perusteella katsomme,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja että niitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.*

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1993

**Sauli Niinistö**  
**Matti Väistö**

**Markku Laukkanen**  
**Johannes Leppänen**

**Anneli Jäätteenmäki**  
**Pentti Viljanen**

### II

Perhetuen uudistamista koskevan lain käsitteilyn yhteydessä ehdotimme perustuslakivaliokunnan kiinnittävän lausunnossaan huomiota myös seuraavaan eduskunnan lausumaan ja siitä esitettyihin toimenpiteisiin:

Hyväksyessään valtiopäiväjärjestyksen muutokset eduskunta edellytti, "että hallitus ei tuo eduskuntaan verolakiesitystä, jonka perimmäisenä tarkoituksena on valtiopäiväjärjestyksen sisältämä lepäämäänjättämismahdollisuus sivuuttaen heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa".

Verovähennykset poistavalla hallituksen verolakiesityksellä on juuri tällainen eduskunnan ponnassa tarkoitettu merkitys. Vaikka otetaan huomioon 1. lakiehdotukseen sisältyvät lapsilisäetuksien parannukset, etuuskien saajat menettävät noin miljardi markkaa vuodessa ja tällä

paikataan valtion taloutta. Etuuskien saajat menettävät keskimäärin 60 markkaa lasta ja 100 markkaa perhettä kohti kuukaudessa. Monien perheiden osalta menetys on monta kertaa suurempi. Huomattava osa heikennyksistä kohdistuu yksinhuoltajaperheisiin, joiden käytettävissä olevat tulot supistuvat 100—130 markalla kuukaudessa. Kahden huoltajan perheissä, joissa on kaksi lasta, tulojen vähennykset vaihtelevat 30 markasta 390 markkaan kuukaudessa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan asumistukietuja tullaan parantamaan lapsiperheiden osalta. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että 1.4.1993 alkaen kymmenentuhannet asumistuen saajat menettivät asumistukensa kokonaan huhtikuun alusta alkaen, tulot pienenevät kahden hengen ruokakunnissa keskimäärin 643 markkaa ja kolmen hengen ruokakunnissa kes-

kimäärin 722 markkaa kuukaudessa. Hallituksen esityksessä mainittu 370 miljoonan markan lisäys ensi vuonna ei riitä näin syntyneen aukon paikkaamiseen.

Kaiken edellä sanotun huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan olisi pitänyt lausunnoissaan korostaa valtiopäiväjärjestyksen muutoksen yhteydessä eduskunnan tosiasiallista tahtoa

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1993

**Ensio Laine**  
**Raimo Vistbacka**

**Matti Vähänäkki**  
**Aarno von Bell**

### III

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on päätenyt siihen, että esityksen 3. lakiehdotus kansaneläkelain 62 §:n väliaikaisesta muuttamisesta vaatii vastoin valiokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä perustuslainsäätämisyjärjestyksen. Sen sijaan valiokunnan enemmistö ei pitänyt tarpeellisena kiinnittää vakavaa huomiota esityksen vaikutuksiin lapsiperheiden asemaan.

Hallitusmuodon säännös kunnallisen itsehallinnon turvasta tarkoittaa kansalaisten oikeutta osallistua kunnan hallintoon. Kuntien ja valtion taloudellisia suhteita säännös koskee vain välillisesti siten, että niitä ei voi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä muuttaa tavalla, joka tekee kansalaisten itsehallinnon käytännössä merkityksettömäksi. Näin pitkälle kysymyksessä oleva lakiesitys ei mene. Kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluviin asioihin se ei kajoa eikä muuta kuntien luottamuselinten asemaa tai tehtäviä. Lakiesityksen taloudelliset vaikutukset kunnille, ottaen huomioon myös verovähennysten poistamisesta koituvat lisätulot, eivät olennaisesti muuta kuntien omaa taloudellista harkintavaltaa.

Kuntien itsehallinto järjestetään perustuslain mukaan erikseen annettavilla laeilla. Tämäkin osoittaa, että eduskunnan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä antamalla säännöksillä voidaan valtion ja kuntien suhteita järjestää uudel-

siitä, että hallitus ei saa tuoda eduskuntaan verolakiesitystä, jonka tarkoituksena on lepäämäänjättämismahdollisuus sivuuttaen heikentää toimeentulon lakisäätteistä perusturvaa. Tähän eduskunnan lausumaan tahtoon viitaten olisi saattanut olla perusteltua todeta eduskunnan tahdon vastainen verolaki lepäämäänjättämismisuojan piiriin kuuluvaksi.

leen, kunhan kansalaisten itsehallinnon periaatetta ei olennaisesti rajoiteta. Valiokunnan kuulemat valtiosääntöasiantuntijat pitivät kansaneläkelain 62 §:n väliaikaista muutosta sellaisena, joka on säädettävä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnalle esitettiin myös selvitys esityksen vaikutuksista lapsiperheiden taloudelliseen asemaan. Verovähennysten poistamisen ja lapsilisien markkamäärien muuttamisen yhteisvaikutus vähentää tuntuvimmin yksi- ja kaksilapsisille perheille tarkoitettua tukea ja johtaa kuukausitulojen pienenemiseen. Tämän vuoksi mielestämme valiokunnan olisi tullut lausunnossaan kiinnittää sosiaali- ja terveystalouden huomiota siihen, voidaanko muutoksia näiltä osin pitää perusteltuina lapsiperheiden tosiasiallisen perusturvan kannalta.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että perustuslakivaliokunnan olisi tullut esittää ponnessaan,

*että myös esityksen 3. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja että sitä ei mainitun pykälän 7 momentin säännökset huomioon ottaen voida jättää lepäämään.*

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1993

**Marjut Kaarilahti**

**Paavo Nikula**

Allekirjoittanut yhtyy lisäksi ed. Laineen ym. eriävässä mielipiteessä II esitettyyn, että valiokunnan lausuntoon olisi tullut ottaa maininta

eduskunnan hyväksymään ponsilausumaan, jossa torjutaan lakisääteistä perusturvaa tosiasiallisesti heikentävien verolakiesitysten antaminen.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 1993

**Paavo Nikula**

