

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

28 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 17

*Sosiaali- ja terveystalvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä loka-kuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 208 vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveystalvaliokuntaan valmistelevalti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustustalvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveystalvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja vanhempi hallitussihteri Juha Rossi sosiaali- ja terveystalministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Antti Arola kansaneläkelaitoksesta, ekonomisti Juhani Turkkila ja johtava lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kuntaliitosta, professori Mikael Hidén ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltävään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustustalvaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 1995 sosiaaliturvamaksuista sekä kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitus- ja rahastojärjestelyistä. Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.1995.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään kunnilla kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen perittävän lisäosaosuuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perusteluissa viitataan valiokunnan lausuntoon n:o 29/1992 vp ja katsotaan, että koska kuntien yhteenlaskettu lisäosaosuus säilyisi entisen suuruisena, lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta 1. lakiehdotuksen 62 §:ää. Sen mukaan kunta on velvollinen maksamaan kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin 1,55 penniä veroäyriältä.

Vastaavanlainen kuntien rahasuoritusvelvollisuus on ollut tarkasteltavana hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin pohjautuvan kuntien itsehallinnon kannalta valiokunnan lausunnoissa n:o 18/1985 vp, 29/1992 vp ja 13/1993 vp.

Kahdessa ensiksi mainitussa lausunnossa silloisia lakiehdotuksia, joissa ensimmäisessä kuntien lisäosaosuus oli 0,93 penniä ja toisessa 1,47 penniä, ei pidetty kuntien perustustalvoimaisesti turvatun itsehallinnon vastaisina. Vuoden 1993 lausunnossa valiokunta päätyi siihen, että 1,74 pennin suuruisena kuntien lisäosaosuus oli ristiriidassa kuntien hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvatun itsehallinnon kanssa, minkä vuoksi lakiehdotus tuli käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Ehdotetunlaista rahoitustehtävää on, niin kuin valiokunta on ennenkin todennut, asiallisesti vaikeaa sovittaa kuntien itsehallinnon periaatteeseen. Myös kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämäntapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtioon nähden. Juuri kuntien itseverotusoikeutta on perinteisesti pidetty hallitusmuodossa turvatun kuntien itsehallinnon olennaisena sisältönä. Esitys johtaa kuntien rasiustason nousuun veroäyriä kohti eli kuntien tuloverotuspohjaan nähden, vaikka kuntien osuus kansaneläkkeiden lisäosien kustannuksista säilyisikin markkamääräisesti ennallaan.

Vaikka kuntien taloudellinen rasiitus kasvaisikin suhteellisesti, jos käsiteltävänä oleva ehdotus

säädetään laiksi, on valiokunnan mielestä kuitenkin korostettava sitä valtiosääntöoikeudellisenä perusteena tässä suhteessa ainoaa olennaista seikkaa, ettei kuntien ehdotetun suuruinen rahasuoritusvelvollisuus valtiolle kuitenkaan estäisi kuntia päättämästä omasta taloudestaan. Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa koskeva tähänastinen tulkintakäytäntö huomioon ottaen on valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisin perustein näin ollen päädyttävä siihen, ettei ehdotus puutu kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

merkityksettömäksi. Ehdotus ei siksi ole ristiriidassa kunnille hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvatun itsehallinnon kanssa. Kunnille ehdotetun maksuvelvollisuuden estämättä ensimmäinen lakiehdotus voidaan niin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.

### Eriävä mielipide

Katsomme, että kansaneläkelain 62 §:n muutos ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan kunnille turvaaman itsehallinnon kanssa. Syyt ovat seuraavat:

1. Kuntien velvollisuus vastata eläkkeiden lisäosien kustannuksista perustuu periaatteeseen, jonka mukaan köyhäinhuolto tapahtuu yleisistä varoista. Tämä velvollisuus ei oikeuta valtiota verottamaan kuntia.

2. Lainmuutoksella pyritään tasapainottamaan valtion menoja, jotta valtio saisi osan niistä säästöistä, joita valtio odottaa kuntien tekevän, vaikka kuntien osuus lisäosien kustannuksista säilyisikin markkamääräisesti ennallaan. Kuntien tehtävänä ei ole valtion menojen tasapainottaminen. Kuntien säästömahdollisuudet vaihtelevat kunnittain. Näihin mahdollisuuksiin valtio voi vaikuttaa vähäisessä määrin. Kunnilla on verotusoikeus kunnallisten menojensa kattamiseksi, ei valtion menojen kattamiseksi. Valtion tehtävänä on kuntien tukeminen eikä päinvastoin.

3. Perustuslakivaliokunta suhtautui lausunnossaan n:o 18/1985 vp epäillen tuollaiseen lisäosien korotukseen. Lausunnossaan n:o 13/1993 vp perustuslakivaliokunta totesi, että silloin ehdotettu korotus 1,74 penniin veroäyryiltä oli ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille turvatun itsehallinnon kanssa. Asteittainen korotus ei lievennä arvostelua.

4. Lakiehdotuksen mukainen maksuvelvollisuus koskee kaikkia kuntia taloudellisista voimavaroista riippumatta. Tämän vuoksi heikossa asemassa olevan kunnan itsemääräämisoikeus voi mitätöityä hallitusmuodon vastaisesti.

Tiivistäen toteamme, että lainmuutos tähtää johonkin aivan muuhun kuin mikä on kansaneläkkeiden lisäosien kustannusjaon tarkoitus. Tällaista lainsäädäntöä ei tulisi lainkaan esiintyä, ei vaikka se syntyisi perustuslain mukaisessa järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella katsomme,

*että 1. lakiehdotus tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.*

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 1994

**Gunnar Jansson**  
**Ensio Laine**

**Raimo Vuoristo**

**Päivi Varpasuo**  
**Johannes Koskinen**

**Arja Alho**  
**Raimo Vistbacka**

**Matti Vähänäkki**