

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

20 päivänä marraskuuta 1985

Lausunto n:o 18

Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 22 päivältä lokakuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 178 laiksi kansaneläkelain muuttamisesta sekä laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jukka Tammi valtiovarainministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jorma S. Aalto, oikeuskansleri Kai Korte, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, erityisavustaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Antti Suviranta, vakuutusneuvos Mauno Saalasti Kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen Suomen Kaupunkiliitosta, varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski ja osastopäällikkö Leif Engfelt Suomen Kunnallisliitosta, johtaja K. J. Brunström Finlands Svenska Kommunförbund -nimisestä järjestöstä, professori Edward Andersson, professori Bengt Broms, professori Mikael Hidén, professori Toivo Holopainen, tutkijaprofessori Antero Jyränki, vt. apulaisprofessori Kai Kalima, professori Tore Modéen, professori Olli Mäenpää, professori Esko Rieppula, professori Ilkka Saraviita, professori Kari S. Tikka, professori Jaakko Uotila, oikeustieteen tohtori (h.c.) Risto Leskinen, oikeustieteen tohtori Matti Niemivuo, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja kansliapäällikkö Arno Hannus. Valiokunta on saanut professori Toivo Holopaiselta myös erikseen pyydetyn kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Käsiteltävään asiaan yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

**Lakiehdotukset**

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laiksi kansaneläkelain muuttamisesta ja laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta.

Esityksessä, joka liittyy valtion vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesitykseen, ehdotetaan vuonna 1986 perittäväksi yksityisen yritystoiminnan piiriin kuuluvalta työnantajalta kansaneläkemaksua yrityksen pääomavaltaisuudesta riippuen 4,45, 5,40 tai 5,95 % ennakkoperinnän alaisen palkan määrästä. Yksityisen työnantajan sairausvakuutusmaksun suuruus olisi 1,45 %. Julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläkemaksu olisi 5,95 %, mutta valtiolta ja sen laitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta sekä kunnalliselta liikelaitokselta maksua perittäisiin 4,95 %. Julkisoikeudellisen työnantajan sairausvakuutusmaksu olisi 3,45 %, mutta valtion ja sen laitoksen sekä muiden edellä mainittujen julkisoikeudellisten työnantajien maksu olisi 2,45 %.

Vakuutetun sairausvakuutusmaksu ehdotetaan vahvistettavaksi vuodeksi 1986 1,70 penniksi ja kansaneläkevakuutusmaksu 1,80 penniksi veroäyriä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kunnan osuutena kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen perittäisiin 0,93 penniä veroäyriä kunnan säännönmukaisessa verotuksessa saamien veroäyrien yhteismäärästä. Kansaneläkerahaston vähimmäismäärää muutettaisiin siten, että rahaston olisi oltava kalenterivuoden päättyessä vähintään 6 % kansaneläkevakuutuksen vuotuisista kokonaiskustannuksista. Lisäksi valtio takaisi kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden suorittamalla kansaneläkerahastoon maksuvalmiuden turvaavan määrän varoja.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa uutta tai lisättyä veroa koskevassa järjestyksessä. Ehdotettavissa laeissa on kysymys veronluonteisina maksuina pidetyistä työnantajan sekä vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta. Koska kuntien lisäosuudet sekä työnantajan ja vakuutetun kansaneläkemaksut vaikuttavat kansaneläkerahastoon, on esityksen perustelujen mukaan asianmukaista säätää näistä muutoksista samassa laissa.

## Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

### *Veronluonteiset maksut*

Perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 1/1963 vp. hallituksen esityksestä n:o 129/1962 vp. sairausvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lausuntoonsa n:o 9/1984 vp. hallituksen esityksestä n:o 113 laiksi vuodelta 1985 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta sekä toteaa työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun samoin kuin vakuutetun sairausvakuutus- ja kansaneläkevakuutusmaksun olevan niin sanottuja veronluonteisia maksuja. Niitä koskee hallitusmuodon 61 §:n säännös, jonka mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu edellyttävän, että niin sanotun aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvalla lailla ei voida siirtää verovelvollisuutta ja veron suuruutta määrättäväksi lakia allemanasteisilla säädöksillä tai hallintopäätöksillä.

Aineelliseen verolainsäädäntöön kuuluvat säännökset, jotka sisältävät verovelvollisuuden syntymistä, muuttamista tai lakkaamista, veron määrän lisäämistä tai vähentämistä, veron määräämisperusteita tai verovelvollisen henkilöä koskevia oikeussäännöksiä. Esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti kuuluvat aineellisen verolainsäädännön alaan. Koska lakiehdotuksen asianomaiset säännökset maksun suuruudesta ovat yksiselitteisiä, ei kysymys lainsäädäntövallan kielletystä delegoinnista ole tässä yhteydessä merkityksellinen.

Perustuslakivaliokunta on edelleen selvittänyt, onko lakiehdotukset käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä vai 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetty käsittelyjärjestys on tarkoitettu noudatettavaksi kaikissa aineellista verolainsäädäntöä koskevissa tapauksissa, joissa ei ole kysymys valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä nimenomaan mainituista poikkeuksista eli uudesta tai lisäystä verosta taikka määräajaksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamatta. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säännös on siten muotoiltu, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukainen menettely on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä erikseen mainituissa tapauksissa.

Viitaten esimerkiksi lausuntoon n:o 8/1982 vp. hallituksen esityksestä n:o 184 laeiksi apteekkilaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä apteekkimaksusta annetun lain muuttamisesta ja

väliaikaisesta muuttamisesta perustuslakivaliokunta katsoo, että on arvioitava maksuvelvollisten kannalta, onko kysymyksessä uusi tai lisätty vero valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Jos lakiehdotuksen vaikutukset merkitsevät joillekin maksuvelvollisille maksun lisäystä ja toisille maksun alentumista, on lakiehdotuksen käsittelyjärjestys valittava maksun lisäyksen mukaan ja lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Ensimmäinen lakiehdotus merkitsee työnantajan kansaneläkemaksun korottamista kansaneläkelain mukaiseen perustasoon verrattuna kaikkien työnantajien osalta. Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksua sen sijaan alennettaisiin mainitusta perustasosta. Toinen lakiehdotus tarkoittaa vakuutetun sairausvakuutusmaksun korottamista siitä tasosta, joka on pysyvänä voimassa sairausvakuutuslain 33 §:n 1 momentin perusteella. Myös julkisoikeudellisen työnantajan sairausvakuutusmaksua korotettaisiin työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 1 §:n 1 momenttiin verrattuna. Yksityisen työnantajan sairausvakuutusmaksu sen sijaan alenisi mainitusta tasosta.

Koska lakiehdotukset näin ollen joillekin maksuvelvollisille merkitsevät maksun suuruuden korottamista, täyttävät kummatkin lakiehdotukset tältä osin valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen soveltamisen edellytykset.

Edellä olevan johdosta perustuslakivaliokunta toteaa, että toisessa lakiehdotuksessa, joka koskee vuodelta 1986 suoritettavaa sairausvakuutusmaksua, on pelkästään verosta säätämistä merkitseviä säännöksiä eli lakiehdotus kuuluu kokonaisuudessaan aineellisen verolainsäädännön alaan. Näin ollen lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.

### *Kansaneläkelain muutosehdotus yksivuotisena verolakina*

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti on tarkoitettu yksivuotiseksi sekä 59 §:n 2 momentti ja 62 § pysyviksi. Nämä pysyviksi tarkoitettut säännökset koskevat kansaneläkerahaston vähimmäismäärää ja kuntien osuutta kansaneläkkeiden lisäosien rahoituksessa eli sitä, kuinka paljon ja missä suhteessa valtion ja kuntien on suoritettava varoja kansan-

eläkerahastoon. Lakiehdotusta ei näiden pysyviksi tarkoitettujen säännösten vuoksi voida käsitellä niin sanottuna yksivuotisena verolakina. Nämä säännökset eivät myöskään kuulu aineellisen verolainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymystä yksivuotiseen verolakiin sisältyvistä, muista kuin aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä muun muassa lausunnossa n:o 6/1957 vp. hallituksen esityksestä n:o 58 laiksi vientimaksusta, n:o 7/1963 vp. hallituksen esityksistä n:o 122 ja 134 laeiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta annetun lain muuttamisesta, n:o 10/1964 vp. hallituksen esityksestä n:o 183 laiksi maataloustuotteiden tuontimaksuista sekä n:o 6/1976 vp. hallituksen esityksestä n:o 40 laiksi vuoden 1975 veronpalautusten maksamisen lykkäämisestä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissa katsonut, että koska eduskunnan vähemmistö ei verolakia säädettäessä nauti sille tavallisen lain säätämässä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa turvattua suojaa, ei yksivuotisessa verolaissa voida säätää kulloinkin kysymyksessä olevasta verosta säätämisen ulkopuolelle menevistä kysymyksistä. Jos yksivuotiseksi tarkoitettu verolaki sisältää muita asioita koskevia säännöksiä, on laki säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Verosta säätämisen ulkopuolelle jäävinä kysymyksinä ei kuitenkaan ole pidettävä lakiehdotuksen pääasiallisen sisällön kannalta toissijaisia ja täydentäviä säännöksiä, vaikka ne erikseen tarkasteltuina saattaisivatkin edellyttää muuta käsittelyjärjestystä. Esimerkiksi veron käyttötarkoitukseen kiinteästi liittyvät sekä veron perintää ja verotusmenettelyä koskevat säännökset, jotka eivät poikkeaisi yleisestä verolakikäytännöstä, on katsottu voitavan käsitellä samassa järjestyksessä kuin itse verosta säätämistä tarkoittavat säännökset.

Lakiehdotuksen 59 §:n 2 momentti on sillä tavoin verosta säätämisen ulkopuolelle jäävä seikka, että se erillisenä lainsäädäntötoimena olisi epäilyksittä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tämän lakiehdotuksen osana se on kuitenkin ehdotuksen pääasiallisen sisällön kannalta toissijainen ja täydentävä säännös. Se liittyy kiinteästi nyt säädettävän veron käyttötarkoitukseen koskiessaan kansaneläkerahaston varojen vähimmäismäärää ja siihen ehdotettavaan muutokseen kytkeytyvää, rahaston maksuvalmiuden turvaavaa vuoden 1986 tulo- ja menoarvioon liittyvää valtion takuusuuritusta. Siksi lakiehdotus voidaan 59 §:n 2 momentin

estämättä käsitellä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta, edellyttäen, että 59 §:n 2 momentin voimassaolo rajoitetaan vain budjetтивуoteen 1986.

Lakiehdotuksen 62 §:n säännökset kuntien osuudesta kansaneläkkeiden lisäosien rahoituksessa vaikuttavat kansaneläkerahastoon niin kuin työnantajan ja vakuutetun kansaneläkemaksua koskevat säännöksetkin. Tässä mielessä nämä säännökset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on kuitenkin epäselvää, muodostavatko näiden eri säännösten liittymät kansaneläkerahastoon valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sellaisen riittävän asiallisen yhteyden uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä yksinomaan veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien säännösten perusteella. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on myös tarkastellut lakiehdotuksen 62 §:n tarkoittaman kunnan rahasuoritusvelvollisuuden asiallisia ominaisuuksia siltä kannalta, millä edellytyksillä 62 § täyttäisi hallitusmuodon 61 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä tarkoitettun valtiosääntöoikeudellisen veron tunnusmerkit.

#### *Kunnan rahasuorituksen muuttaminen veronluonteiseksi maksuksi*

Perustuslakivaliokunta on 1950- ja 1960-luvulla käsitellyt useaan otteeseen sitä, mitä verolla ja siihen asiallisesti rinnastettavalla veronluonteisella maksulla tarkoitetaan edellä sanotuissa perustuslain kohdissa. Valtiosääntöoikeudellisen veron tunnusmerkit ilmenevät esimerkiksi perustuslakivaliokunnan jo edellä mainitusta lausunnosta n:o 1/1963 vp. Vero on valtiolle laajassa merkityksessä ymmärrettynä menevä pakollinen rahasuoritus, joka ei ole korvaus mistään hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettua palveluksesta ja joka menee joko yleistulona valtiovarastoon tai määrätarkoitukseen käytettäväksi budjetin ulkopuoliseen rahastoon. Lisäksi veron suorittamisperusteen tulee olla sellainen, että siihen voidaan käyttää verorahoja ja ylipäänsä julkisia varoja.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu kunnan rahasuoritusvelvollisuus on jo kansaneläkejärjestelmän voimaantulosta lähtien ollut kunnan pakollinen velvoite. Suorituksen perusteen hyväksyttävyyden osalta voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 1/1963 vp. katsoneen

hyväksyttäväksi käyttötarkoitukseksi sen, että lakiehdotuksella tarkoitettiin turvata toimeentulominimi kansalaisille, jotka ovat sairauden vuoksi itse estetyt sitä hankkimasta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt esillä olevan kunnan rahasuorituksen käyttötarkoitus on tähän rinnastettava. Myöskään veronsaajaa koskevan edellytyksen osalta ei ole esitettävissä epäilyksiä. Ongelmallisena sitä vastoin voidaan pitää sitä, onko kunnan rahasuoritusvelvollisuus vastike asianomaisen kunnan jäsenille suoritettavista lisäosista. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoo, ettei kunnan rahasuoritus ole vastike välittömästi kunnalle annettavasta erityisestä edusta eikä niin muodoin myöskään hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettu maksu. Mainittua vastikkeen välittömyyttä annettavaan etuun nähden perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisenä seikkana esimerkiksi lausunnossa n:o 5/1950 vp. hallituksen esityksistä n:o 106 laiksi lapsilisälain muuttamisesta ja n:o 107 laiksi työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta.

Perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena muuttaa lakiehdotuksen 62 § sellaiseksi, että kunnan rahasuoritus — toisin kuin hallituksen esityksessä — on veronluonteinen maksu. Lisäksi säännös on kirjoitettava tulo- ja menoarvioon liittyvänä budjettivuotta 1986 koskevaksi. Jos laki täyttää hallitusmuodon 61 §:stä verolaille johdettavat vaatimukset, tällainen säännös kuuluu valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n käsittelyjärjestyksen piiriin.

Lakiehdotuksen 62 § on jo hallituksen esittämissä muodossa maksuvelvollista ja maksun suuruutta koskevilta osiltaan niin yksiselitteinen, ettei säännös voi tarkoittaa lainsäädäntövallan kiellettyä delegointia. Maksuvelvollisen oikeusturvaa koskevia säännöksiä lakiehdotuksessa ei sen sijaan ole. Tältä osin perustuslain verolaille asettamat vähimmäisvaatimukset voidaan valiokunnan käsityksen mukaan täyttää esimerkiksi soveliaalla viittaussäännöksellä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annettuun lakiin ja veronkantolakiin.

Edellä esitetyn perusteiden lakiehdotuksen 62 § ja voimaantulosäännös voitaisiin muuttaa esimerkiksi näin kuuluviksi:

#### ''62 §

Eläkkeiden lisäosien kokonaiskustannuksista vastaavat valtio, kunnat ja kansaneläkelaitos.

Kunta maksaa kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin 0,93

pennia veroäyrieltä niiden veroäyrien yhteismäärästä, jotka kunnassa on edellisellä vuonna toimitetussa säännönmukaisessa verotuksessa määrätty. Kunnan on maksettava 1/12 edellä tarkoitettusta määrästä lääniveroviraston postisiirtotilille viimeistään kunkin kalenterikuukauden 10 päivänä. Muutoin kunnan suorituksen maksamisesta, maksuunpanosta, liikaa tai aiheettomasti maksetun suorituksen palauttamisesta, suorituksen korottamisesta, viivästysseuraamuksista, kannosta, perinnästä, tilittämisestä ja muutoksenhausta on soveltuvin osin voimassa, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetussa laissa (366/63) ja veronkantolaisissa (611/78) on säädetty työnantajan sosiaaliturvamaksusta lukuun ottamatta työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoitus- ja vähennysmenettelyä.

Eläkelaitoksen osuus eläkkeiden lisäosien kustannuksista on 74,1 prosenttia maksettujen lisäosien yhteismäärästä. Valtio vastaa lisäosien kustannuksista siltä osin kuin kunnan suoritus ja eläkelaitoksen osuus eivät niitä kata.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986.

Lain 3 §:n 2 momenttia sovelletaan vuonna 1986 maksetuista palkoista suoritettavaan työnantajan kansaneläkemaksuun ja 5 §:n 1 momenttia vuodelta 1986 toimitettavassa verotuksessa. Lain 59 §:n 2 momentti ja 62 § ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 1986.

Kunnalta tammikuulta 1986 perittävän suorituksen osasuoritukseksi katsotaan kunnan vuoden 1985 marraskuun lisäosaosuus ja vastaavasti helmikuulta 1986 perittävän suorituksen osasuoritukseksi vuoden 1985 joulukuun lisäosaosuus.

Jos kunnalta perittävän vuoden 1985 marraskuun tai joulukuun lisäosaosuus on suurempi kuin vuoden 1986 tammikuun tai helmikuun suoritus, kunnan on lisäksi maksettava näiden erotus."

Perustuslakivaliokunta on harkinnut 62 §:n muutosta myös kuntien itsehallinnon kannalta. Tältä osin perustuslakivaliokunta toteaa olevan tietyissä rajoissa mahdollista hallitusmuodon

51 §:n 2 momentin estämättä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä kunnille sellaisia rahoitustehtäviä, joista esimerkkinä on kansaneläkelain 62 § voimassa olevassa muodossaan. Kansaneläkkeiden lisäosakustannusten osalta tällaisen rahoitustehtävän säätämisen erityisenä perusteena on se, että rahoittamisen voidaan katsoa olevan kuntien vanha pakollinen tehtävä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslaeista ei sinänsä voida johtaa estettä käyttäen tällaisen kunnan rahasuoritusvelvollisuuden toteuttamiseksi muunlaista taloudellisen sääntelyn keinoa, esimerkiksi kunnilta perittävää veronluonteista maksua. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisen yksivuotisen verolain käsittelyjärjestyksen tarkoituksena on turvata mahdollisuus päättää eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi tarvittavista tuloista, mistä lakiehdotuksen 62 §:n mukaisessa kuntien taloudellisessa velvoittamisessa on kysymys. Kunnilta perittävän yksivuotisen veronluonteisen maksun edellytyksenä kuitenkin on, ettei kuntiin kohdistettava taloudellinen rasitus kohoa keinoa muutettaessa sillä tavoin, että taloudellinen rasitus olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 9/1984 vp., jossa valiokunta totesi muun muassa, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin vastaiseksi kunnan verovelvollisuus valtiolle muodostuu esimerkiksi silloin, jos sen avulla on tarkoitus murtaa tai mitätöidä kuntien itsehallinto.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksen 62 §:n suuruinen taloudellinen rasitus saattaa vaikuttaa merkittävämminkin kuin vähäiseksi katsottavalla tavalla joidenkin kuntien toimintaan. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 62 §:n suuruisena kunnilta kansaneläkkeiden lisäosakustannuksiin perittävä veronluonteinen maksu ei kuitenkaan sellaisenaan ole ristiriidassa kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi kansaneläkelain muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, ellei sitä muuteta tässä lausunnossa edellytetyllä tavalla, jolloin se voidaan käsitellä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta, ja*

*että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.*

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowicz

*Ilkka O. Jumppanen*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, jäsenet Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, Kärhä,

J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Kettunen, E. Laine ja Roos.

## Eriäviä mielipiteitä

## I

Emme voi yhtyä valiokunnan lausuntoon siltä osin kuin valiokunnan enemmistö on nähnyt tarkoituksenmukaiseksi pohtia sitä, voidaanko kansaneläkelain 62 §:n tarkoittama kuntien osallistuminen kansaneläkkeiden lisäosien rahoitukseen toteuttaa hallituksen alkuperäisestä esityksestä poiketen kunnilta perittävän veronluonteisen maksun muodossa ja tämän muutoksen avulla päätyä lakiehdotuksen osalta hallituksen esityksen mukaiseen säätämisyjärjestykseen.

Katsomme, että sosiaali- ja terveystieteiden edustajan valiokuntakäsittelyn aikana esiin tuoman mallin mukainen kuntien verottaminen hallintoyksikköinä, joka olisi maamme historiassa ja ilmeisesti kansainvälisestikin ainutlaatuista, on joka suhteessa epätarkoituksenmukaista ja suorastaan epäasiallista. Edelleen se olisi jyrkässä ristiriidassa kaikkien kuntien itsehallintoa samoin kuin kuntien ja valtion välisiä suhteita koskevien periaatteiden kanssa. Näin ollen katsomme, ettei valiokunnan olisi tullut lausunnossaan — kun se ei ollut välttämätöntä — lainkaan pohtia tätä periaatteelliselta kannalta hyvin arveluttavaa ja seurausvaikutuksiltaan arvaamatonta vaihtoehtoa.

Katsomme myös, että valiokunnan lausunnossa pohdittu puheena oleva ns. kuntaveron ei edes valiokunnan lausunnossa rajatulla tavalla ole sopusoinnussa hallitusmuodon 50 ja 51 §:n hengen kanssa ja on hyvin huonosti sopusoinnussa hallitusmuodon mainittujen pykälien kirjaimen kanssa. Erityisen arveluttavaksi asian tekee valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden se, että nyt puheena oleva periaatteellinen ratkaisu tehtäisiin ns. yksivuotisen verolain säätämisyjärjestyksessä lepäämäänjättämiskieltoa noudattaen. Kuitenkin kuntien hallinnon tulee hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan perustua kansalaisten itsehallintoon niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Käsittelemme mukaan mainitun perustuslain kohdan voitaisiin hyvin katsoa viittaavan siihen, että esillä olevan kaltaisesta kuntien itsehallinnon kannalta merkittävästä seikasta voitaisiin säätää vain valtiovälisjärjestyksen 66 §:n mukaisesti käsiteltävällä lailla.

Katsomme edelleen, että valiokunnan enemmistö suostumalla hallituksen pöytäkirjassa esitettyjen toiveiden mukaisesti käsittelemään lausunnossa ns. kuntaveromallia on antamassa apua porttien avaamisessa kehitystielle, joka — valiokunnan

lausunnossa olevista sinänsä oikeista varauksista huolimatta — saattaa pitkän päälle johtaa kuntien kunnallisverona kuntalaisilta keräämien varojen laajamittaiseen verottamiseen ja siten kuntien ja valtion välisten taloudellisten suhteiden uudelleen muovaantumiseen tavalla, joka romuttaa kuntien itsehallintoa.

Edelleen pidämme äärimmäisen omalaatuisena sitä, että valiokunnan enemmistö on lausunnossa väistänyt kannan ottamisen yhteen koko säätämisyjärjestyksiin ydinkysymykseen eli siihen, muodostavatko lakiehdotuksen 3 ja 5 §:n ja 62 §:n säännösten liittymät kansaneläkerahastoon valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sellaisen riittävän asiallisen yhteyden uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä yksinomaan veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien säännösten eli 3 ja 5 §:n perusteella. Valiokunnan enemmistön mukaan tämä on ”epäselvää”! Juuri sen vuoksihan lakiehdotuksesta pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto ja juuri sen vuoksi perustuslakivaliokunta kävi läpi erittäin laajan asiantuntijakuulemisen. Tämän asiantuntijakuulemisen jälkeen olisi perustuslakivaliokunnan kaikkien jäsenten tullut tehtävänsä ja valiokunnan tehtävän mukaisesti määrittellä oma kantansa puheena olevaan ”epäselvään” kysymykseen eikä väistää kannanottamista.

Mielestämme perustuslakivaliokunnan olisi tullut tältä osin selvästi todeta, että näiden eri säännösten liittymät kansaneläkerahastoon eivät valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden muodosta sellaista riittävää asiallista yhteyttä uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien lakiehdotusten säännösten perusteella.

Nyt sanottu koskee myös lakiehdotuksen 59 §:ää. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka lakiehdotusta muutettaisiin valiokunnan enemmistön kaavailemalla tavalla, tulisi 59 § sijoittaa erilliseen valtiovälisjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävään lakiin, jotta hallituksen lakiehdotus edes tuossa valiokunnan enemmistön kaavailemassa muodossa voitaisiin säätää valtiovälisjärjestyksen 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edelleen katsomme lopuksi, että kun valiokunnan enemmistö halusi pohtia ns. kuntaveron-

mallia, olisi pohdittaessa tuon mallin suhdetta kuntien itsehallinnon suojaan valiokunnan tullut lausunnossaan todeta, että kuntien itsehallinnon periaatteen kanssa on huonosti sopusoinnussa se,

että kunnalle veronluonteisen maksun perimisestä aiheutuva taloudellinen rasitus ylittäisi kuntaan maksettujen lisäosien määrän.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1985

**Impi Muroma**  
**Liisa Hilpelä**

**Lea Kärhä**  
**Iiro Viinanen**

**Ben Zyskovicz**

## II

Hallituksen esityksen n:o 178 käsittely eduskunnassa osoittaa, että Suomen valtiosääntö on keskeisiltä osilta puutteellinen ja kiistanalainen. Hallitusryhmät romuttavat vuosikymmenien aikana kehittyneen valtion ja kuntien tehtäväjaon vetoamalla siihen, että valtiosäännössä ei kielletä kuntien verottamista. Valtiopäiväjärjestyksen varsin tiukkoja lainsäätämistä koskevia määräyksiä kiertetään nimeämällä kunnanosuus veronluonteiseksi maksuksi.

Hallituspuolueiden edustajat perustuslakivaliokunnassa ovat hylänneet kaiken logiikan päätettyään alistua hallituksen vaatimukseen siitä, että kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuus on tulkittava veronluonteiseksi maksuksi. Emme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön väitettä, että heidän muotoilemansa kansaneläkelain 62 §:n sanamuoto tekisi tavallisella lailla säädetystä kunnan osuudesta yhtäkkiä veronluonteisen maksun, vaan toteamme, että hallituksen esitys n:o 178/1985 vp. on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä myös valiokunnan enemmistön ehdottamassa muodossa.

Kunnanosuus samoin kuin valtionosuus ovat tavallisessa laissa säädettyä kuntien ja valtion kustannusten jakamista. Näillä rahoituserillä on huomattava merkitys sekä kuntien että valtion taloudelle. Kunnat joutuvat päättämään lopullisesti veroäyrin hinnasta ennen valtion tulo- ja menoarvion valmistumista. Jos eduskunta ryhtyy päättämään kuntien veroäyrin tuoton käyttämisestä valtion menoihin yksivuotisilla verolaeilla, tämä romuttaa ratkaisevasti kuntien mahdollisuutta vastata itsenäisesti omasta taloudenpidostaan.

Valiokunnan enemmistö ei ole suostunut pohtimaan sitä, mitä kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuuksille jatkossa tapahtuu. Jos niistä päätetään vuosittain yksivuotisilla verolaeilla, kuntien taloudellinen epävarmuus kasvaa vielä nykyisestäänkin, jolloin valtio jatkuvasti rikkoo kuntien keskusjärjestöjen kanssa tekemiään sopimuksia. Jos pyritään pysyviin säännöksiin, tarvitaan jatkossa eduskunnan 2/3 kuntien osuuden määrittelyyn. Mikäli taas palataan uudelleen tavallisessa laissa säädettävään lisäosaosuuteen, romuttuu valtiopäiväjärjestyksen merkitys lakien säätämisjärjestyksen määrittelyssä täydellisesti.

Valiokunnan enemmistön hyväksymä silmälläkääntötempu merkitsee nyt sitä, että tulevaisuudessa eduskunta voi hyväksyä lakeja yksivuotisen verolain säätämisjärjestyksessä liittämällä kiistanalaisiin lakiesityksiin pykälän, joka koskee lain rahoitusta ja väittämällä, että kysymyksessä on vero tai veronluonteinen maksu.

SKDL:n eduskuntaryhmä on sillä kannalla, että Suomen valtiosääntö ja sen tulkinnat tulisi muuttaa sellaisiksi, että eduskunnan enemmistö pystyy päättämään talouspolitiikasta ja valtiontaloudesta. Emme voi hyväksyä sitä, että lakien käsittelyjärjestystä muutetaan mielivaltaisesti niin, että kuntien taloutta pystytään heikentämään yksivuotisella verolailla samaan aikaan, kun muiden lakien käsittelyjärjestys säilytetään vaikeampana.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Jos valtio ryhtyy kantamaan kunnilta veroja tai veronluonteisia maksuja, jotka ulottu-

vat kuntien lakisääteisten tehtävien ulkopuolelle ja pakottavat kunnat osallistumaan muiden kuntien tehtävien hoitoon tai valtion yleisiin menoihin, etäännyttään kauas kuntien vakiintuneesta tehtäväalueesta.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1985

**Kati Peltola**

Toteamme myös, että lakiehdotuksen 59 §:n 2 momentti ei sisällä ehdotusta verosta tai liity verotukseen siten, että se olisi säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa säätämistäjärjestyksessä.

**Ensio Laine**