

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

1 päivänä joulukuuta 1992

Lausunto n:o 29

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 17 päivänä marraskuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 288 vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Anja Kairisalo sosiaali- ja terveysministeriöstä, ekonomisti Juhani Turkki-la Suomen Kaupunkiliitosta, varatoimitusjohtaja Leif Engfelt ja lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kunnallislitosta, johtaja Berndt Långvik Finlands svenska kommunförbundet, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Toivo Holopainen, professori Antero Jyränki, vt. professori Kai Kalima, oikeustieteen tohtori, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemi-vuo, apulaisprofessori Aimo Ryyänen ja professori Ikka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muun ohella, että vuonna 1993 kunnan osuutena kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen peritään 1,47 penniä veroäyriiltä kunnan säännönmukaisessa verotuksessa saamien veroäyrien yhteismäärästä. Kansaneläkelaitoksen osuus lisäosamenoista olisi 52,0 % valtion vastatessa lisäosamenoista muilta osin.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Esityksessä ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty edellä mainittua kuntien osuutta lisäosakustannuksista. Perusteluissa katsotaan, että

esityksessä ehdotetun mukaisesti merkittävästi kasvava kuntien taloudellinen rasitus ei ole ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että ehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudellisesti yksinomaan ensimmäisen lakiehdotuksen 62 §:n mukaista kunnan maksuosuutta.

Vastaavanlainen kunnan rahasuoritusvelvollisuus oli valiokunnan selvitettävänä muun muassa kuntien itsehallintoa koskevana valtiosääntökysymyksenä vuoden 1985 valtiopäivillä, jolloin valiokunta antoi asiasta lausunnon n:o 18/1985 vp. Valiokunta piti tuolloin mahdollisena peria kunnilta veronluonteista maksua kansaneläkkeiden lisäosakustannusten kattamiseksi, kunhan siitä aiheutuva kuntien taloudellinen rasitus ei kohoa sellaiseksi, että se olisi ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin pohjautuvan kuntien itsehallinnon kanssa. Tästä rajanvedosta valiokunta totesi, aiempaan lausuntoonsa n:o 9/1984 vp viitaten, että kunnan verovelvollisuus valtiolle muodostuu hallitusmuodon vastaiseksi esimerkiksi silloin, jos sen avulla on tarkoitus murtaa tai mitätöidä kuntien itsehallinto. Tämän säätämisyjärjestysarviota koskevan peruskysymyksen osalta valiokunta päätyi siihen, ettei silloisen lakiehdotuksen suuruisena (= 0,93 penniä veroäyriiltä) kunnilta perittävä veronluonteinen maksu ollut sellaisenaan ristiriidassa kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Valiokunta piti siten vuonna 1985 mahdollisena säätää kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan sitä estämättä juuri nyt esillä olevan kaltaisesta kuntien rahoitustehtävästä valtion nähdessä tavallisella lailla. Tuolloisen kannanotton taustaksi on syytä todeta, että kuntien itsehallin-

non perustuslainvoimaisesti turvaton osan on valiokunnan tulkintakäytännössä (ks. PeVL 14/1986 vp) katsottu muodostuvan lähinnä vain kunnallisesta verotusoikeudesta sekä kuntalaisten oikeudesta itse valitsemiinsa hallintoelimiin ja kunnan oikeudesta päättää itse kunnan virkamiesten ja työntekijöiden palkkauksesta ja muista heidän palvelussuhdettaan koskevista ehdoista. Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa koskeva valiokunnan tulkintakäytäntö, muutkin kuin edellä tarkoitetut ratkaisut huomioon ottaen, viittaakin ensi sijassa siihen, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin sisältönä on estää puuttumasta tavallisella lailla itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Tähän näkökohtaan liittyy johdonmukaisesti se, että koko nykyisen kunnallisen itsehallintojärjestelmän aikana on pidetty mahdollisena säätää lailla kunnille uusia pakollisia tehtäviä.

Esityksessä ehdotettu kuntien osuus kansaneläkkeiden lisäosien rahoituksesta on 1,47 penniä veroäyriä kunnan säännönmukaisessa verotuksessa saamien veroäyrien yhteismäärästä. Tällainen maksuosuus olisi suuruudeltaan yli puolitoistakertainen vuonna 1985 valiokunnan arvioitavana olleeseen veronluonteiseen maksuun verrattuna. Myös nykyiseen, 0,98 pennin suuruiseen maksuun verrattuna esityksestä aiheutuva kuntien taloudellisen rasituksen nousu olisi huomattavan suuri.

Vaikka kuntien taloudellinen rasitus kiistattomasti kasvaisikin merkittävästi, jos käsiteltävänä oleva ehdotus säädetään laiksi, on valiokunnan mielestä kuitenkin korostettava sitä valtiosääntöoikeudellisena 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 merkityksettömäksi. Ehdotus ei siksi ole ristiriidassa kunnille hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvaton itsehallinnon kanssa. Kunnille ehdotetun maksuvelvollisuuden estämättä ensimmäinen lakiehdotus voidaan niin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valiokunnan käsityksen mukaan kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämän tapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtion nähden. Tällaista rahoitustehtävää, vaikkakaan se ei ole perustuslain vastainen, on asiallisesti vaikea sovittaa kuntien itsehallinnon periaatteeseen, etenkin kun otetaan huomioon, että juuri kuntien itseverotusoikeutta on perinteisesti pidetty perustuslainvoimaisesti turvaton itsehallinnon olennaisena sisältönä. Kuntien ja valtion taloudellisten suhteiden tulee ensisijaisesti rakentua valtionosuuslainsäädännön varaan. Ensi vuoden alusta voimaan tulevan valtionosuus uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on säilyttää valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa vuoden 1992 tasolla. Valiokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että esityksen mukainen kuntien rahoitustehtävä muuttaa oleellisesti tätä kustannustenjakoa, ellei kunnilta tulevan tällaisen ulkopuolisen rahoituksen valtionosuusjärjestelmän kautta kertautuvaa vaikutusta estetä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Jääteenmäki, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen,

Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

Eriäviä mielipiteitä

I

Käsityksemme mukaan hallituksen esityksessä n:o 288 kuntien maksettavaksi ehdotettu korotus kansaneläkkeen lisäosan maksuveloitteeseen puuttuu niin syvällisellä tavalla erityisesti taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien kuntien itsemääräämisoikeuteen, että lain säätäminen edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä (VJ 67 §). Perustelemme kantaamme seuraavasti:

Vuonna 1985 toteutettu lainsäädäntö, jolla kunnille asetettiin velvollisuus maksaa veronluonteista maksua veroäyrien perusteella kansaneläkkeen lisäosien kustannuksista, merkitsi tuolloin 1,1 miljardin markan suuruista kunnallisveron tuoton siirtoa kansaneläkekustannuksiin. Nyt esitetty maksuvelvollisuus merkitsee kunnille 4,4 miljardin markan poistumaa kuntien käytettävissä olevista kunnallisverotuloista. Kuntien keskusjärjestöjen arvion mukaan kyseessä on nyt 1 500 miljoonan markan lisälasku kunnille.

Perustuslakivaliokunnan oli määrä pohtia muun muassa sitä, merkitseekö tällaisen lisärasituksen asettaminen kunnille hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon puuttumista tavalla, joka on toteutettavissa vain VJ 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valiokunnan enemmistö päätyi siihen, ettei ehdotus puutu kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Käsityksemme mukaan 1,5 miljardin markan lisärasituksen asettaminen kunnille tulee merkitsemään lähes sadalle — pahimmissa taloudellisissa vaikeuksissa olevalle — kunnalle ylivoimaisen suuria paineita muun muassa peruspalvelujen heikentämiseen.

Asiantuntijanäkemyksiin viitaten toteamme, että kunnallisen itsehallinnon ydin — kunnallisverotusoikeus — merkitsee sitä, että kunnan keräämiä taloudellisia voimavaroja tulee käyttää

itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Vaikka pidämmekin sinänsä perusteltuna ajatusta siitä, että kunnat osallistuvat kansaneläkkeen kustannuksiin, tulisi kuntien maksuvelvollisuus kytkeä selkeämmin kuntien asukkaiden saamiin kansaneläkkeen lisäosaetuuksiin kuin tässä veronluonteisessa maksussa on laita, jotta se voitaisiin toteuttaa kunnallista itsehallintoa loukaamatta.

Esityksen käsittelyn aikana on lisäksi käynyt ilmi, että esitys merkitsee ilmeisesti myös jonkinasteista puuttumista Suomea sitovaan, vuonna 1991 voimaan saatettuun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan määräykseen, jossa todetaan:

”Paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuksiensa rajoissa.”

Yleisen lähtökohdan tulee olla se, että valtion tehtävänä on tarvittaessa kuntien taloudellinen tukeminen. Tämä esitys merkitsee täsmälleen päinvastaista toimenpidettä: valtio — puuttuvien varojen saamiseksi — esittää kuntien lisärahostusta puuttuvilla kansaneläkkeen lisäosan määrärahoilla. Tähän sisältyy kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta se ongelma, että kunnat velvoitetaan yksipuolisesti toimimaan valtiontalouden ongelmien ratkaisemiseksi ja niiden varoja käytetään tätä kautta tosiasiallisesti valtion eli eduskunnan enemmistön päättämien menokohteiden rahoittamiseen.

Edellä olevan perusteella esitämme kunnioitavasti,

että 1. lakiehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että lakiehdotukset 2—4 voidaan käsitellä sanotun lain 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 1992

Ensio Laine
Arja Alho

Raimo Vistbacka
Matti Vähänäkki

Antero Kekkonen

II

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 periaatteen, jonka mukaan köyhäinhoito 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. 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.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 1992

Gunnar Jansson

3. Perustuslakivaliokunta suhtautui lausunossaan n:o 18/1985 vp epäillen tuolloiseen lisäosien korotukseen. Jos korotus olisi tuolloin ollut yhtä suuri kuin nyt, arvostelu olisi ollut vielä voimakkaampaa. Asteittainen korotus ei lievennä arvostelua.

4. Pienissä kunnissa säästötavoitteisiin pääseminen voi olla vaikeaa tai mahdotonta. 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.

Päivi Varpasuo