

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2000 vp

Lakialoite laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 1 ja 2 §:n, kansanedustajain eläkelain 5 §:n ja tuloverolain 70 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä toukokuuta 2000 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi lakialoitteen laeiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 1 ja 2 §:n, kansanedustajain eläkelain 5 §:n ja tuloverolain 70 §:n muuttamisesta (LA 61/2000 vp — Antti Kalliomäki /sd ym.).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 15/2000 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- varapuhemies Jukka Mikkola ja hallintojohtaja Kari T. Ahonen, eduskunta
- hallitusneuvos Tuija Vilksa ja neuvotteleva virkamies Matti Halen, valtiovarainministeriö
- tilastajohtaja Jarmo Hyrkkö, Tilastokeskus
- toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto.

LAKIALOITE

Lakialoitteessa LA 61/2000 vp ehdotetaan muutettavaksi edustajanpalkkiolakia niin, että kansanedustajan palkkion vahvistaisi eduskunnan kansliatoimikunta eduskunnan ulkopuolisen palkkiotoimikunnan ehdotuksesta. Samalla kulukorvausta alennettaisiin ottamalla käyttöön ne perusteet, joita sovellettiin ennen kulukorvauksen osittaista verolle panoa. Nykyisen kulukorvauksen verollinen osa sisällytettäisiin edustajanpalkkioon.

Puhemiesneuvostolle ehdotetaan annettavaksi valtuus päättää, maksetaanko luvallisesti

eduskuntatyöstä poissa olevalle edustajalle poisolon ajalta palkkiota.

Edellä todetusta edustajanpalkkiolain muutoksesta seuraisi, että kansanedustajain eläkelaista poistettaisiin säännös, jonka mukaan veronalainen kulukorvaus lisää kansanedustajan eläkettä. Kun veronalaisen kulukorvauksen maksaminen lopetetaan, myös tuloverolain 70 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 15.6.2000. Uusia palkkioita ja kulukorvauksia maksetaan 1.9.2000 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakialoitteen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamiensa selvitysten perusteella valiokunta pitää aloitetta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa lakialoitteen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Valtiovarainvaliokunta korostaa, että lakialoitteen sisältämässä uudistuksessa on kyse nimenomaan palkkausjärjestelmän muutoksesta. Lakialoitteessa ei ole ollut tarkoitus ottaa varsinaisesti kantaa edustajanpalkkioiden määrään. Tulevassa järjestelmässä päästään eroon siitä epäkohdasta, että eduskunta itse päättää omista palkkioistaan. Tarkoitus on, että nimettävä eduskunnan ulkopuolinen palkkiotoimikunta itsenäisesti tekisi ehdotuksensa edustajanpalkkioiden määrästä. Tämän ehdotuksen kansliatoimikunta voisi ainoastaan hyväksyä tai hylätä.

Kuten lakialoitteen perusteluista ilmenee, edustajanpalkkioita on viimeksi tarkistettu 1.1.1986 alkaen. Kansanedustajan palkkio on em. vuodesta alkaen jäänyt ansiokehityksessä 15—23 prosenttia jälkeen vertailuryhmien ansioista. Aloitteessa on lähdetty siitä, että edustajanpalkkion tulee olla vertailukelpoinen valtion virkamiesten palkkaukseen ja asettua siinä korkealle tasolle. Kansanedustajille on turvattava riittävät taloudelliset mahdollisuudet keskittyä edustajantoimen hoitamiseen.

Lisäksi on aloitteen mukaan huolehdittava siitä, että edustajantoimesta aiheutuvien kustannusten korvaukset kattavat asianmukaisesti näitä kustannuksia ja kohdentuvat oikein. Etuuskien määräytymisperusteiden tulee olla selkeitä ja sanamuotonsa mukaisena sovellettavia sekä hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisia.

Yleisen oikeustajun mukaisena pidetään sitä, että edustajanpalkkiosta pitäisi voida luopua, jos on poissa eduskuntatyöstä.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että kansanedustajain eläkelain 5 §:ään ja tuloverolain 70 §:ään ehdotetut muutokset ovat suoraan seurausta edustajanpalkkiosta annetun lain 1 ja 2 §:ään ehdotetuista muutoksista ja siten teknisiä. Valiokunta keskittyykin seuraavassa lähin-

nä edustajanpalkkiolain muutosehdotusten arviointiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Edustajanpalkkiolaki

Menettely edustajanpalkkion määräämiseksi. Edustajanpalkkiota koskevan lakiehdotuksen 1 §:ssä säädetään edustajanpalkkion määräytymismenettelystä. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ole nähnyt estettä sille, että laissa ei säädettäisi edustajanpalkkion suuruuden perusteista. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöoikeuden kannalta on tärkeää nähdä edustajanpalkkio yhtenä takeena perustuslain 29 §:n mukaiselle kansanedustajan riippumattomuuden toteutumiselle. Edustajanpalkkion on oltava sellainen, että se osaltaan luo riittävästi edellytyksiä kansanedustajan riippumattomuudelle. Valtiovarainvaliokunta ehdottaa 1 §:n 1 momenttia täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti siten, että se sisältää perussäännöksen kaltaisen maininnan kansanedustajille suoritettavasta palkkiosta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen perustelujen ja 1 §:n 1 momentin väliseen ristiriitaan. Perustelujen mukaan kansliatoimikunnan asiana on vahvistaa edustajanpalkkio palkkiotoimikunnan ehdotuksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on ehdottanut perusteluja muutettavaksi siten, että kansliatoimikunta vahvistaa palkkion määrän palkkiotoimikunnan ehdotuksesta. Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena on ollut, kuten edellä on todettu, että kansliatoimikunta voi ainoastaan hyväksyä tai hylätä palkkiotoimikunnan ehdotuksen. Valiokunta ehdottaa 1 §:n 1 momenttia tarkennettavaksi tämän mukaisesti vastaamaan lakiehdotuksen perusteluja.

Palkkiotoimikunta. Lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että palkkiotoimikunnan puheenjohtajan ja kaksi muuta jäsentä valitsee eduskunnan

puhemiehistö neljäksi vuodeksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt luontevampana, että palkkiotoimikunnan valitseminen kuuluu puhemiesneuvostolle. Valtiovarainvaliokunta pitää lakialoitteessa esitettyä menettelyä tältä osin parempana ja katsoo, että palkkiotoimikunnan valinta kuuluisi luontevasti puhemiehistölle. Sille on jo nyt alemmanasteisilla säännöksillä delegoitu toimivaltaa.

Lakiehdotuksen mukaan puhemiehistö voisi antaa palkkiotoimikunnan toimintaa koskevia täydentäviä määräyksiä. Tämän on saadun selvityksen mukaan tulkittava tarkoittavan toimikunnan käytännön työhön liittyviä teknisiä näkökohtia, ei vaikuttamista toimikunnan käsittelemään substanssiin. Perustuslakivaliokunta on viitannut lausunnossaan myös mahdollisuuteen hyväksyä johtosääntö tällaiselle toimielimelle.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että toimikunnan jäseniin ei kohdisteta ehdotuksessa kelpoisuusvaatimuksia. Valtiovarainvaliokunta on täsmentänyt perustuslakivaliokunnan esittämien perusteiden 1 §:n 1 momenttia siten, että kansanedustajat tai eduskunnan virkamiehet eivät voi olla palkkiotoimikunnan jäseninä.

Palkkion suorittamatta jättäminen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena sitoa puhemiesneuvoston harkintavaltaa edustajanpalkkion suorittamatta jättämisessä. Yhtyen perustuslakivaliokunnan näkemykseen valtiovarainvaliokunta ehdottaa 2 §:n 4 momenttia täsmennettäväksi siten, että palkkio voidaan jättää maksamatta edustajan pyynnöstä ja muutoin vain painavasta syystä.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

edustajanpalkkiosta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

Tuloverolaki

Lakialoitteeseen sisältyvät muutokset on tarkoitettu saattaa voimaan kesken kalenteri- ja verovuoden. Saadun selvityksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta ehdottaa tuloverolain 70 §:n muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen täsmentämistä siten, että lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2000 toimitettavassa verotuksessa. Muutettu säännös ei koskisi verovuoden aikana maksettuja vanhan lain mukaisia kulukorvauksia.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 momentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittavasti ehdottaa,

että lakialoitteeseen sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

muutetaan edustajanpalkkiosta 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun lain (328/1947) 1 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 1 momentti laissa 464/1977 sekä 2 momentti laissa 1295/1988, lisätään 2 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 39/2000 uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavasti:

1 §

Kansanedustajille *maksetaan edustajantoi-
men asianmukaisen hoitamisen vaatima palk-
kio. Edustajanpalkkioiden määrät vahvistaa*
eduskunnan kansliatoimikunta palkkiotoimikun-
nan *ehdotuksen mukaisesti*. Palkkiotoimikunnan
puheenjohtajan ja kaksi muuta jäsentä, *joista ku-
kaan ei voi olla kansanedustaja tai eduskunnan*
virkamies, valitsee eduskunnan puhemiehistö
neljäksi vuodeksi. Puheenjohtaja kutsuu toimi-
kunnan koolle. Toimikunta on päätösvaltainen
kaikkien jäsenten ollessa sen kokouksessa läs-
nä. Puhemiehistö voi antaa toimikunnan toimin-
taa koskevia täydentäviä määräyksiä.

(2 mom. kuten LA)

2 §

— — — — —
Jos edustaja puhemiesneuvoston tai eduskun-
nan luvalla ei osallistu eduskuntatyöhön, voi pu-
hemiesneuvosto *edustajan pyynnöstä* päättää,
että hänelle ei poissaolon ajalta suoriteta edusta-
janpalkkiota tai osaa siitä. *Muutoin puhemies-
neuvosto voi päättää palkkion suorittamatta jät-
tämisestä vain painavasta syystä.*

—————
Voimaantulosäännös
(Kuten LA)

3.

Laki

tuloverolain 70 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 70 §:n 2 momentti, sel-
laisena kuin se on laissa 1072/1998, seuraavasti:*

70 §
(Kuten LA)

—————
Voimaantulosäännös
(1 mom. kuten LA)

*Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuo-
delta 2000 toimitettavassa verotuksessa. Ennen
lain voimaantuloa maksettuihin kulukorvauk-
siin sovelletaan kuitenkin lain voimaantullessa
voimassa olleita säännöksiä. (Uusi)*

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Virpa Puisto /sd
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Ola Rosendahl /r
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Matti Saarinen /sd
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Jorma Huuhtanen /kesk	Sakari Smeds /skl
	Timo Ihamäki /kok	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Seppo Kääriäinen /kesk	Kari Uotila /vas (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Jukka Vihriälä /kesk
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Jorma Vokkolainen /vas
	Tuija Nurmi /kok	vjäs. Kari Kantalainen /kok
	Mauri Pekkarinen /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Kristillisen liiton eduskuntaryhmä ei ole ollut tukemassa lakialoitetta edustajanpalkkiolain muuttamisesta. Emme pidä lakialoitteesta kuvattua tasokorotusta edustajanpalkkioihin perusteltuna emmekä tarpeellisena.

Lakialoitteen perusteluissa todetaan kansanedustajan peruspalkkion jääneen jälkeen muista palkansaajaryhmistä. Eron sanotaan syntyneen yleiskorotusten muodosta eli siitä, että pienimpiä palkkoja on nostettu suhteellisesti eniten. Emme pidä matalapalkka-aloja mahdollisesti suosineita palkkaratkaisuja kestäväenä perustena kansanedustajien palkkioiden tarkistukselle. Palkkavertailussa tulisi myös huomioida koko palkkiojärjestelmän kokonaisuus kulukorvauksineen ja siinä tapahtuneine muutoksineen. Lakialoitteessa hahmotettu korotustaso myös selkeästi ylittää sen tason, mitä lakialoitteessa pidetään jälkeenjääneisyytenä. Mielestämme yhden palkkausluokan tarkistus olisi selvästi lähempänä oikeaa ja kohtuullista korjaustasoa. Lakialoitteen henki pyrkii mielestämme tosiasiallisesti rajaamaan palkkiotoimikunnan harkintavaltaa palkkiotason määrittelyssä.

Lakialoitteessa palkkioiden korotuksia perustellaan myös vertaamalla suomalaisten kansanedustajien palkkioita Euroopan unionin jäsenmaiden edustajien kuukausipalkkioihin. Vertailu on monella tapaa ongelmallinen. Myös muiden palkansaajaryhmien osalta korotuksia voitaisiin perustella eurotasoon pyrkimisellä. Vertailussa ei myöskään ole huomioitu verotukselli-

sia eikä kulukorvauksia koskevia eroavaisuuksia. Kansanedustajien palkkiotason määrittely on mielestämme perusteltua tehdä selkeästi kansallisesta näkökulmasta käsin.

Taloudellisten vaikutusten osalta valtion menojen väitetään lisääntyvän 14 tai 21 miljoonaa markkaa riippuen valittavasta palkkausluokasta. Vaikutuksissa ei ole huomioitu palkkioiden muutosten vaikutusta edustajien eläketurvaan ja ns. sopeutumistukeen. Myös näiden muutosten kustannusvaikutukset on tärkeä tiedostaa. Esimerkiksi 12 vuotta kansanedustajana toimineen kuukausieläke nousisi noin 11 000 markasta runsaaseen 15 000 markkaan, jos uudeksi palkkausluokaksi valittaisiin A 31.

Mielestämme kansanedustajien kulukorvauskäytäntöä tulisi selkeyttää ja normalisoida. Kansalaistenkin näkökulmasta palkkiojärjestelmän hyväksyttävyyttä lisääntyisi, jos kaikkien kansalaisryhmien kohtaama kulukorvauskäytäntö olisi mahdollisimman pitkälle yhdenvertainen. Kulukorvauskäytännön läpinäkyvyyden lisäämisen tulee mielestämme olla keskeinen lähtökohta palkkiojärjestelmän kehittämisessä. Lakialoitteessa tämä lähtökohta ei toteudu riittävällä tavalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2000

Sakari Smeds /skl

VASTALAUSE 2

Perustelut

Lakialoitteessa esitetään ulkopuolisen toimikunnan asettamista määrittelemään edustajanpalkkio. Uudistuksessa ei kuitenkaan jätettäisi toimikunnalle vapaata harkintavaltaa, vaan sitä tiukasti ohjeistettaisiin niin, että koko uudistus johtaisi varsin suuriin palkkionkorotuksiin ilman, että toimikunta voisi arvioida korotusten perusteita vapaan harkintansa mukaan. Valiokunta ei ole myöskään tähän aloitteen perustelujen

sisältämään tiukkaan ohjaamiseen puuttunut. Katsomme, että tältä pohjalta uudistukselle ei ole edellytyksiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 2000

Mikko Kuoppa /vas
Jorma Vokkolainen /vas
Kari Uotila /vas

VaVM 9/2000 vp — LA 61/2000 vp