

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 8 juni 1993
Utlåtande nr 13

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 25 maj 1993 remitterade regeringens proposition nr 75 med förslag till lagar som gäller en reform av familjestödet till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört konsultative tjänstemannen Martti Lähteinen, regeringsrådet Eija Koivuranta och äldre regeringssekreteraren Anja Kairisalo vid social- och hälsovårdsministeriet, överdirektören Martti Lujanen vid miljöministeriet, ekonomiske experten Juhani Turkki- la vid Finlands kommunförbund, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, juris licentiaten Heikki Karapuu och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsför- fattningsrättslig synpunkt anför grundlagsut- skottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en reform av systemet för ekonomiskt stöd till barnfamiljer. Systemet förenklas genom att stödet via beskattningen försvinner. De inbesparingar inom statsekono- min som de slopade avdragen medför skall ges familjerna i form av direkt ekonomiskt stöd genom att barnbidraget höjs och stödet dirigeras i högre grad till familjer med många barn. Till ensamförsörjare skall betalas ett förhöjt barnbi- drag. Enligt propositionen slopas det förhöjda barnbidraget för barn som inte fyllt tre år.

Den ökning av kommunernas och församling- arnas skatteintäkter som föranleds av att skatte- avdragen slopas skall komma staten till godo.

Situationen för barnfamiljer med små inkom- ster förbättras genom att höjningen av det all- männa bostadsbidraget 1994 riktas till barnfa- miljer. I anknytning till detta höjs den försäkra- des sjukförsäkringspremie 1994 för de försäkra- de vars skattören överstiger 80 000.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1994.

Vad lagstiftningsordningen beträffar konsta- teras i propositionens motivering i anslutning till 66 § 7 mom. riksdagsordningen att barnbidrags- beloppet för varje barn efter reformen kommer att åtminstone motsvara det nuvarande barnbi- dragsbeloppet. Propositionen försvagar därför inte det lagstadgade grundläggande utkomst- skyddet. Dessutom konstateras i motiveringen med hänvisning till ett tidigare ställningstagande av grundlagsutskottet att det tredje lagförslaget som gäller kommunernas andel av tilläggsdelen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsord- ningen föreskriver.

Utskottets ställningstaganden

Kommunernas självstyrelse

Grundlagsutskottet har bedömt kommuner- nas skyldighet till penningprestationer på det sätt som avses i det tredje lagförslaget utgående från kommunernas självstyrelse i sina utlåtanden nr 18/1985 rd och nr 29/1992 rd. I båda utlåtandena ansåg utskottet att de då föreliggande lagförslagen inte stod i strid med kommunernas grundlagsfästa självstyrelse. Det senare utlåtand- et gavs om ett lagförslag som innebar att kommunernas andel av tilläggsdelen för 1993 fastställdes till 1,47 penni per skattöre. En mino- ritet i utskottet ansåg då att denna extra pålaga för kommunerna i så hög grad ingrep i kommu- nernas självstyrelse enligt 51 § 2 mom. regerings- formen att lagförslaget hade krävt grundlagsord- ning.

I propositionen föreslås att kommunernas andel av tilläggsdelen 1994 skall vara 1,74 penni per skattöre. Denna storlek har man kommit till genom att utgå från året 1993 och beakta dels den effekt kommunernas sparmål för 1994 har på statsdelarna och det därav föranledda beho-

vet att minska kommunernas andel av tilläggsdelen och dels strävan att överföra kommunernas ökade skatteintäkter till följd av den nu föreslagna reformen till staten.

Det är i sak svårt att anpassa en dylik finansieringsuppgift till principen med kommunernas självstyrelse, i synnerhet med beaktande av att just kommunernas rätt att själv uppbära skatt av tradition har betraktats som ett viktigt element i den i regeringsformen tryggade kommunala självstyrelsen. Förslaget till ändring av 62 § folkpensionslagen skulle innebära att staten härnäst kunde bestämma om mer än en tiondedel av kommunalskattens avkastning.

Vid sin bedömning av lagstiftningsordningen konstaterar utskottet att också den omständigheten är viktig att finansieringssystemet igen fjärras från utgångspunkten att kommunernas betalningsskyldighet borde vara sammankopplad med de tilläggsdelar till folkpensionen som dess invånare får. I lagförslaget blir andelen av tilläggsdelen sålunda med avvikelse från det ursprungliga syftet snarare en avgift av skattens natur som generellt belastar kommunernas ekonomi.

Enligt utskottets åsikt lämpar det sig illa i de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten att kommunerna skulle ha en dylik finansieringsuppgift med permanent karaktär gentemot staten som vad storleken beträffar bygger på resp. kommuns totala skattören. De ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten bör i första hand vara baserad på statsandelslagstiftningen.

Enligt utskottets åsikt kan kommunernas andel av tilläggsdelarna i föreslagen storlek försämrade kommunernas verksamhetsbetingelser på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och sålunda också om sin egen förvaltning. På denna grund står förslaget i strid med kommunernas i 51 § 2 mom. regeringsformen tryggade självstyrelse och måste därför behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan ett lagförslag lämnas vilande, om det är fråga om ett förslag till en sådan lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet och om förslaget inte gäller stadgande om skatt eller

godkännande av bestämmelser som ingår i ett statsfördrag. På grund av formuleringen i detta lagrum i grundlagen är det klart att det andra lagförslaget i och med att det gäller stadgande om skatt inte är betydelsefullt vid en bedömning av möjligheten att lämna lagförslag vilande med tanke på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Med det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet avsågs när denna punkt i riksdagsordningen stiftades bara periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och endast den del av socialskyddet vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard. När lagen stiftades förelåg en i propositionen ingående förteckning över förmåner inom ramen för det grundläggande utkomstskyddet, som grundlagsutskottet ansåg vara en så heltäckande förteckning som möjligt över de förmåner som åtminstone åtnjuter skydd.

I förteckningen nämndes barnbidrag enligt barnbidragslagen. De ändringar som i det första lagförslaget föreslås i barnbidragssystemet måste sålunda bedömas utgående från 66 § 7 mom. riksdagsordningen. Med beaktande av att barnbidragets belopp i samtliga fall vore minst lika stort som det nuvarande innebär lagförslaget inte att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet försvagas på ett sådant sätt som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

Enligt vad utskottet erfarit leder den sammanlagda effekten av de slopade skatteavdragen och de ändrade markbeloppen för barnbidragen till att i synnerhet familjer med ett eller två barn får mindre disponibla månadsinkomster. Utskottet uppmärksamgör social- och hälsovårdsutskottet på om ändringarna till denna del kan anses vara motiverade med tanke på det faktiska grundläggande skyddet för barnfamiljer.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att det tredje lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver och

att de övriga lagförslagen kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och att de med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanterna von Bell och Viljanen.

Avvikande åsikter

I

Vi kan inte omfatta utskottsmajoritetens åsikt i fråga om behandlingsordningen för det tredje lagförslaget.

Enligt vår åsikt borde det till denna del för det första ha konstaterats i utskottets utlåtande att utlåtandet nr 29/1992 rd gavs om ett lagförslag likt det föreliggande, enligt vilket kommunernas andel av tilläggsdelarna för 1993 fastlogs till 1,47 penni per skattöre och att detta lagförslag inte ansågs stå i strid med kommunernas grundlagsfästa självstyrelse.

I propositionen föreslås att kommunernas andel av tilläggsdelarna 1994 skall vara 1,74 penni per skattöre. Denna storlek har man kommit fram till utgående från året 1993 och med beaktande dels av de konsekvenser kommunernas sparmål för 1994 har på statsandelarna och det därav föranledda behovet att minska kommunernas andel av tilläggsdelarna och dels strävan att överföra kommunernas ökade skatteintäkter på grund av den nu föreslagna reformen

till staten. Det är meningen att kommunernas andel av tilläggsdelarna 1994 med nämnda justeringar skall motsvara andelen i år. I konsekvens med avgörandet i utlåtande nr 29/1992 rd borde utskottet enligt vår åsikt ha uttalat att det tredje lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vi anser också att utskottet inte borde ha uttalat sig om det faktiska grundläggande skyddet för barnfamiljerna på det sätt som det i enlighet med majoritetens åsikt gör i utlåtandets sista stycke. Denna fråga är inte statsförvaltningsrättslig och hör sålunda inte till utskottets behörighet.

Med stöd av det ovan sagda anser vi

att lagförslagen i regeringens proposition kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och att de med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande.

Helsingfors den 8 juni 1993

Sauli Niinistö
Matti Väistö

Markku Laukkanen
Johannes Leppänen

Anneli Jäätteenmäki
Pentti Viljanen

II

Vid behandlingen av reformen av familjestödet föreslog vi att grundlagsutskottet i sitt utlåtande skulle fästa uppmärksamhet vid följande uttalande av riksdagen och de där föreslagna åtgärderna:

När riksdagen godkände ändringarna i riksdagsordningen förutsatte den "att regeringen inte avlåter sådana skattelagspropositioner till riksdagen, vars yttersta syfte är att med förbigående av den möjlighet att lämna lagförslag vilande som ingår i riksdagsordningen försämra det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet".

Regeringens skattelagsproposition, som avskaffar skatteavdrag, har just en sådan effekt som avses i riksdagens kläm. Även om de förbättringar av barnbidragsförmånerna som ingår i det första lagförslaget beaktas går förmånstagnarna miste om ungefär 1 miljard mark om året, som i stället används för att lappa ihop statsekonomi. Förmånstagnarna förlorar i medeltal 60 mark per barn och 100 mark per familj i månaden. För många familjer är förlusten många gånger större. En betydande del av försämringarna drabbar ensamförsörjarfamiljer, vars dis-

ponibla inkomster minskar med 100—130 mk i månaden. Familjer med två försörjare och två barn får sina inkomster nedskurna med 30—390 mark per månad.

Enligt propositionens motivering kommer bostadsbidragsförmånerna att förbättras för barnfamiljerna. I detta sammanhang är det skäl att konstatera att tiotusentals mottagare av bostadsbidrag räknat från 1.4.1993 helt har gått miste om bostadsbidrag, att inkomsterna i matlag med två personer minskade med i genomsnitt 643 mark och i matlag med tre personer med i medeltal 722 mark per månad. Den ökning med 370 miljoner mark nästa år som

Helsingfors den 8 juni 1993

Ensio Laine
Raimo Vistbacka

nämns i propositionen räcker inte till för att fylla denna lucka.

Med beaktande av allt det ovan anförda borde grundlagsutskottet i sitt utlåtande ha understrukit riksdagens faktiska vilja i samband med ändringen av riksdagsordningen, nämligen att regeringen inte får avlåta skattelagspropositioner som går ut på att med förbigående av möjligheten att lämna lagförslaget vilande försämra det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Med hänsyn till denna viljeyttring av riksdagen kunde det ha varit motiverat att konstatera att denna skattelag som står i strid med riksdagens vilja kan lämnas vilande.

Matti Vähänäkki
Aarno von Bell

III

Grundlagsutskottets majoritet har stannat för att det tredje lagförslaget i propositionen, som gäller temporär ändring av 62 § folkpensionslagen, i strid med hävdvunnen tolkningspraxis i utskottet påkallar grundlagsordning. Utskottets majoritet ansåg det däremot inte vara behövligt att fästa allvarlig uppmärksamhet vid propositionens konsekvenser för barnfamiljerna.

Regeringsformens stadgande om skydd för den kommunala självstyrelsen avser medborgarnas rätt att delta i kommunens förvaltning. De ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten gäller stadgandet bara indirekt så till vida att de inte i vanlig lagstiftningsordning kan ändras på ett sätt som i praktiken gör medborgarnas självstyrelse betydelselös. Så långt går lagförslaget dock inte. Det ingriper inte i frågor som omfattas av den kommunala självstyrelsen eller ändrar de kommunala förtroendeorganens status eller uppgifter. Lagförslagets ekonomiska konsekvenser för kommunerna påverkar inte i väsentlig grad kommunernas egen ekonomiska prövningsrätt när också tilläggsinkomsterna på grund av de slopade skatteavdragen beaktas.

Kommunernas självstyrelse regleras enligt grundlag genom separata lagar. Också detta är ett tecken på att det genom stadganden som tillkommit i vanlig lagstiftningsordning är möj-

ligt att reglera relationerna mellan staten och kommunerna så länge principen med medborgarnas självstyrelse inte väsentligen kringskärs. De sakkunniga på statsförfattningsrättens område som utskottet hörde ansåg att den temporära ändringen av 62 § riksdagsordningen är sådan att den kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet förelades också en utredning för propositionens konsekvenser för barnfamiljernas ekonomi. De slopade skatteavdragen och de ändrade markbeloppen för barnbidragen har den sammantagna effekten att stödet till familjer med ett eller två barn minskar mest och därigenom månadsinkomsterna. Utskottet borde därför enligt vår åsikt i sitt utlåtande ha uppmärksamgjort social- och hälsovårdsutskottet på om ändringarna till denna del kan anses vara motiverade med tanke på det faktiska grundläggande skyddet för barnfamiljer.

Med stöd av det ovan sagda anser vi att grundlagsutskottet i klämman borde ha anført

att också det tredje lagförslaget i propositionen kan handläggas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och att det med beaktande av stadgandena i paragrafens 7 mom. inte kan lämnas vilande.

Helsingfors den 8 juni 1993

Marjut Kaarilahti

Paavo Nikula

Undertecknad omfattar dessutom det som anförts i rdm. Laines m.fl. avvikande åsikt II om att utskottet i sitt utlåtande borde ha tagit upp

det av riksdagen godkända klämuttalandet mot skattelagförslag som de facto försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Helsingfors den 8 juni 1993

Paavo Nikula

