

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 28 oktober 1994
Utlåtande nr 17

Till Social- och hälsovårdsutskottet

När riksdagen den 4 oktober 1994 remitterade regeringens proposition nr 208 med förslag till lagstiftning om socialskyddsavgifter och -premier för 1995 och om folkpensionsanstaltens finansiering till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Tuulikki Haikarainen och äldre regeringssekreteraren Juha Rossi vid social- och hälsovårdsministeriet, budgetrådet Raija Koskinen vid finansministeriet, avdelningschefen Antti Arola vid folkpensionsanstalten, ekonomiske experten Juhani Turkkila och ledande juristen Taisto Ahvenainen vid Finlands Kommunförbund, professorn Mikael Hidén och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet utgående från statsförfattningsrättsliga synpunkter anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår lagstiftning om socialskyddsavgifterna och -premierna för 1995 och om finansierings- och fondarrangemangen i fråga om folkpensions- och sjukförsäkringen. Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1995. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1995.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen behandlas den författningsrättsliga betydelsen av kommunernas andel av tilläggsdelen enligt folkpensionslagen. I motiveringen hänvisas till utskottets utlåtande nr 29/1992 rd och anses att lagförslaget kan behandlas på det sätt 66 § riksdagsordningen föreskriver, eftersom kommunernas sammanlagda andel av kostnaderna för tilläggsdelarna kvarstår oförändrad.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet har bedömt 62 § i det första lagförslaget utgående från författningsrättsliga aspekter. Enligt denna paragraf är kommunerna skyldiga att till folkpensionsanstalten betala 1,55 penni per skatteöre för pensionernas tilläggsdelar.

En motsvarande betalningsplikt för kommunerna har utgående från kommunernas självstyrelse enligt 51 § 2 mom. regeringsformen granskats i utskottets utlåtanden nr 18/1985 rd, 29/1992 rd och 13/1993 rd.

I de två förstnämnda utlåtandena ansågs inte de aktuella lagförslagen, där kommunernas andel av tilläggsdelen i det första var 0,93 penni och i det andra 1,47 penni, strida mot kommunernas i grundlag tryggade självstyrelse. I utlåtandet från 1993 kom utskottet fram till att en kommunal andel om 1,74 penni av tilläggsdelen stod i strid med kommunernas självstyrelse enligt 51 § 2 mom. regeringsformen. Därför borde lagförslaget behandlas på det sätt som stadgas i 67 § riksdagsordningen.

Som utskottet också tidigare har konstaterat är finansiering av det slag som här föreslås svår att i sak anpassa till principen om kommunernas självstyrelse. Också med tanke på de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten rimmar det illa om kommunerna gentemot staten hade en sådan så gott som bestående finansieringsuppgift, vars belopp beror på antalet skatteören i kommunen. Just kommunernas självbeskattningsrätt har av tradition ansetts utgöra det centrala innehållet i kommunernas självstyrelse, som tryggas genom regeringsformen. Propositionen leder till att kommunernas betalningsandel per skatteöre stiger, dvs. i förhållande till deras inkomstskattebas, trots att kommunernas andel av kostnaderna för folkpensionernas tilläggsdelar i mark räknat också kvarstår på samma nivå.

Fastän den ekonomiska belastningen på kommunerna relativt sett ökar om detta förslag leder till en lag, bör här enligt utskottets åsikt ändå understrykas det enda faktum som är väsentligt ur författningsrättsligt perspektiv, dvs. att kommunernas skyldighet att betala ett belopp av föreslagen storlek till staten inte hindrar kommunerna från att besluta om den egna ekonomin. Med beaktande av praxis hittills när det gäller tolkningen av kommunernas grundlagsfästa självstyrelse bör det enligt utskottets uppfattning på författningsrättsliga grunder anses att förslaget inte ingriper i den centrala innebörden i kommunernas självstyrelse på ett sätt som i sak skulle göra

den betydelselös. Förslaget står därför inte i strid med kommunernas självstyrelse enligt 51 § 2 mom. regeringsformen. Det första lagförslaget kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning utan hinder av den betalningsskyldighet som kommunernas föreslås bli påförda.

Med stöd av det ovan nämnda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

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

Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Saastamoinen.

Avvikande åsikt

Vi anser att den föreslagna ändringen av 62 § folkpensionslagen inte stämmer överens med den självstyrelse som kommunerna tryggas genom 51 § 2 mom. regeringsformen och artikel 9 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Orsakerna är följande:

1. Kommunernas skyldighet att ansvara för kostnaderna för pensionernas tilläggsdelar grundar sig på principen om att fattigvården skall betalas med allmänna medel. Denna skyldighet ger inte staten rätt att beskatta kommunerna.

2. Genom att lagändringen går ut på att i mån av möjlighet balansera statsutgifterna för att staten skall få del av de inbesparingar som kommunerna förväntas göra, fastän kommunernas andel av kostnaderna för tilläggsdelarna i mark är lika stor som tidigare. Det är inte kommunernas sak att balansera statens utgifter. Möjligheterna att spara varierar från kommun till kommun. Dessa möjligheter kan staten påverka i ringa grad. Kommunerna har beskattningsrätt när det gäller att täcka sina egna utgifter, inte statens. Det är staten som skall stödja kommunerna och inte tvärtom.

3. I sitt utlåtande nr 18/1985 rd ställde sig grundlagsutskottet tvivlande till en liknande höjning av tilläggsdelarna. I utlåtande nr 13/1993 rd konstaterade grundlagsutskottet att den då föreslagna höjningen till 1,74 penni per skatteöre stod i strid med kommunernas självstyrelse enligt 51 § 2 mom. regeringsformen. En gradvis höjning ändrar inte bedömningen.

4. En betalningsskyldighet enligt lagförslaget berör alla kommuner oberoende av de ekonomiska resurserna. Därför kan självbestämmanderätten i kommuner med dålig ekonomi i strid med regeringsformen bli värdelös.

Sammanfattningsvis påpekar vi att syftet med lagändringen är något helt annat än att fördela kostnaderna för folkpensionernas tilläggsdelar. Lagstiftning av denna typ borde inte alls få förekomma ens om den tillkommer i grundlagsordning.

Med stöd av det ovan anförda anser vi

att det första lagförslaget bör behandlas på det sätt 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 28 oktober 1994

Gunnar Jansson
Ensio Laine

Raimo Vuoristo

Päivi Varpasuo
Johannes Koskinen

Arja Alho
Raimo Vistbacka
Matti Vähänäkki