

RIKSDAGENS  
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors  
den 1 december 1992  
Utlåtande nr 29

*Till Statsutskottet*

När riksdagen den 17 november 1992 remitterade regeringens proposition nr 288 med förslag till lagstiftning om socialskyddsavgifter och -premier för 1993 till statsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till statsutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Anja Kairisalo vid social- och hälsovårdsministeriet, ekonomiske experten Juhani Turkkila vid Finlands Stadsförbund, vice verkställande direktören Leif Engfelt och juristen Taisto Ahvenainen vid Suomen Kunnallisliitto, direktören Berndt Långvik vid Finlands svenska kommunförbund, professorn Mikael Hidén, juris doktor, förvaltningsrådet Toivo Holopainen, professorn Antero Jyränki, tf. professorn Kai Kalima, juris doktor, lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo, biträdande professorn Aimo Rynänen och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

I propositionen föreslås bland annat att det 1993 skall uppbäras 1,47 penni per skatteöre av det sammanlagda beloppet skatteören som kommunerna får vid den ordinarie beskattningen såsom kommunernas andelar av finansieringen av tilläggsdelarna i enlighet med folkpensionslagen. Folkpensionsanstaltens andel av tilläggsdelarna skall vara 52,0 % medan staten i övrigt svarar för utgifterna för tilläggsdelarna.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 1993.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen behandlas kommunernas andel av kostnaderna för tilläggsdelarna. I motiveringen anser regeringen att det inte står i strid med den

kommunala självstyrelsen att kommunernas ekonomiska belastning ökar märkbart till följd av det som föreslås i propositionen. Regeringen finner det emellertid önskvärt att utlåtande från grundlagsutskottet inhämtas om förslaget.

**Utskottets ställningstaganden**

Grundlagsutskottet har bedömt enbart den kommunala betalningsandelen enligt 62 § i det första lagförslaget från statsförfattningsrättslig synpunkt.

Utskottet utredde en liknande skyldighet till kommunala penningprestationer som en statsförfattningsrättslig fråga som bl.a. gäller den kommunala självstyrelsen under 1985 års riksdag då utskottet avgav sitt utlåtande nr 18/1985 rd i ärendet. Utskottet ansåg då att det hos kommunerna kan uppbäras en avgift av skattenatur för att täcka kostnaderna för folkpensionernas tilläggsdelar, om bara den härav föranledda ekonomiska belastningen för kommunerna inte blir så stor att den står i strid med den kommunala självstyrelsen som baserar sig på 51 § 2 mom. regeringsformen. Utskottet konstaterade beträffande denna gränsdragning med hänvisning till sitt tidigare utlåtande nr 9/1984 rd att kommunernas skattskyldighet gentemot staten står i konflikt med regeringsformen, t.ex. i det fall att syftet med den är att undergräva eller omintetgöra kommunernas självstyrelse. I denna grundläggande fråga som gäller bedömningen av lagstiftningsordningen kom utskottet fram till det resultatet att en avgift av skattenatur som skall uppbäras hos kommunerna till det i det aktuella lagförslaget stadgade beloppet (= 0,93 penni per skatteöre) i och för sig inte står i konflikt med det grundlagsfästa skydd som den kommunala självstyrelsen åtnjuter.

Utskottet ansåg sålunda 1985 att det var möjligt att genom en vanlig lag utan hinder av det grundlagsfästa skyddet för den kommunala

självstyrelsen stadga om just en sådan typ av kommunal finansieringsskyldighet gentemot staten som avses i det föreliggande lagförslaget. Detta ställningstagande bör ses mot den bakgrunden att utskottet omfattat en sådan tolkningspraxis (se GrUU 14/1986 rd) att kommunernas i grundlag tryggade självstyrelse främst inbegriper kommunal beskattningsrätt samt rätt för kommuninvånarna att själva bestämma om sina förvaltningsorgan och kommunens rätt att själv besluta om de kommunala tjänstemännens och arbetstagarnas avlöning och om andra anställningsvillkor. Utskottets tolkningspraxis i fråga om det i grundlag stadgade skyddet för kommunernas självstyrelse tyder även med beaktande av andra än ovan nämnda avgöranden närmast på att 51 § 2 mom. regeringsformen går ut på till att hindra sådana ändringar av självstyrelsens centrala innebörd som de facto skulle göra självstyrelsen betydelslös. En konsekvens av denna ståndpunkt är att det under hela den tid som det nuvarande systemet med kommunal självstyrelse har varit i kraft ansetts vara möjligt att genom lag påföra kommunerna nya obligatoriska uppgifter.

Den i propositionen föreslagna kommunala andelen av finansieringen av folkpensionernas tilläggsdelar är 1,47 penni per skatteöre av det sammanlagda antalet skatteören som kommunen erhållit vid den ordinarie beskattningen. Denna betalningsandel är mer än en och en halv gång så stor som den avgift av skattenatur som utskottet behandlade 1985. Även jämfört med den nuvarande avgiften på 0,98 penni skulle kommunernas ekonomiska belastning öka betydligt till följd av propositionen.

Även om kommunernas ekonomiska belastning ostridigt ökar betydligt om förslaget blir lag bör man dock enligt utskottets mening betona det enda faktum som i detta avseende är väsentligt såsom en statsförfattningsrättslig grund, nämligen att kommunernas skyldighet att betala penningprestationer till staten till förslaget belopp inte skulle hindra kommunerna från att fatta beslut om sin egen ekonomi. Med beaktan-

de av tolkningspraxis hittills i fråga om det grundlagsfästa skyddet för kommunernas självstyrelse bör det enligt utskottets uppfattning på statsförfattningsrättsliga grunder sålunda kunna dras den slutsatsen att förslaget inte innebär ett sådant ingrepp i den centrala innebörden av kommunernas självstyrelse som de facto skulle göra självstyrelsen betydelslös. Därför står förslaget inte i strid med den självstyrelse som kommunerna tillförsäkrats i 51 § 2 mom. regeringsformen. Det första lagförslaget kan sålunda utan hinder av den föreslagna betalningsskyldigheten behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt utskottets uppfattning harmonierar det illa med de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna att kommunerna permanent skulle vara tvungna att till staten betala ett belopp som är beroende av skatteöresintäkterna i respektive kommun. Det är svårt att i sig samordna en sådan finansieringsuppgift med principen om kommunal självstyrelse, även om den inte står i strid med grundlagen, i synnerhet som den kommunala självbeskattningsrätten traditionellt ansetts utgöra en väsentlig del av den i grundlag tryggade självstyrelsen. De ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten bör primärt bygga på statsandelslagstiftningen. Ett av de primära syftena med statsandelsreformen, som träder i kraft vid ingången av nästa år, är att bibehålla kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna på 1992 års nivå. Utskottet fäster statsutskottets uppmärksamhet vid att den föreslagna kommunala finansieringsuppgiften ändrar denna kostnadsfördelning väsentligt om inte den genom statsandelsystemet kumulerade effekten av en sådan utomstående finansiering från kommunerna eliminerar.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

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

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskovicz, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Jäätteenmäki, Kaarilahti,

Kekkonen, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

## Avvikande åsikter

### I

Enligt vår uppfattning innebär den i propositionen (RP nr 288) föreslagna skyldigheten för kommunerna att betala en större andel av folkpensionens tilläggsdel ett så djupgående ingrepp särskilt i de kommuners självbestämmanderätt vars ekonomiska situation är svårast, att lagen måste stiftas i grundlagsordning (RO 67 §). Vi motiverar vår ståndpunkt som följer:

Lagstiftningen från 1985, varigenom kommunerna ålades skyldighet att på basis av antalet skatteören betala en avgift av skattenatur för kostnaderna för folkpensionens tilläggsdelar, innebar att intäkter om 1,1 miljard mark av kommunalskatten togs in i folkpensionskostnaderna. Den nu föreslagna betalningsskyldigheten betyder att kommunernas disponibla inkomster av kommunalskatten minskar med 4,4 miljarder mark. Kommunernas centralorganisationer uppskattar att det nu är fråga om en extra räkning på 1 500 miljoner mark för kommunerna.

Grundlagsutskottet hade till uppgift att bl.a. dryfta om denna extra belastning för kommunerna innebär ett sådant ingrepp i den i 51 § 2 mom. regeringsformen stadgade kommunala självstyrelsen att det endast kan genomföras i den ordning som RO 67 § stadgar. Utskottsmajoriteten kom fram till det resultatet att förslaget inte innebär ett sådant ingrepp i den kommunala självstyrelsens centrala innebörd som skulle göra självstyrelsen betydelslös i sak.

Enligt vår uppfattning kommer kommunernas extra belastning om 1,5 miljarder mark att medföra att nästan hundra kommuner — de kommuner som har de största ekonomiska problemen — ställs inför ett övermäktigt behov av att försämra bl.a. basservicen.

Hänvisande till sakkunnigutlåtanden konstaterar vi att kärnan i den kommunala självstyrelsen — den kommunala beskattningsrätten — innebär att kommunernas ekonomiska resurser bör användas för skötseln av självstyrelseuppgif-

ter. Även om vi i och för sig anser det motiverat att kommunerna är med och finansierar kostnaderna för folkpensionen borde kommunernas betalningsskyldighet klarare kopplas samman med de tilläggsdelar till folkpensionen som kommuninvånarna får än vad som fallet är i fråga om denna avgift av skattenatur, för att betalningsskyldigheten skall kunna genomföras utan att den kommunala självstyrelsen kränks.

Under propositionens behandling har det dessutom framgått att propositionen uppenbarligen också innebär ett ingrepp i artikel 9 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse, som är bindande för Finland. I artikeln konstateras att de lokala myndigheterna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken är berättigade att få tillräckligt stora egna ekonomiska resurser som de fritt får disponera inom ramen för sin behörighet.

Den allmänna utgångspunkten bör vara att det ankommer på staten att vid behov stödja kommunerna ekonomiskt. Den föreliggande propositionen innebär en åtgärd av exakt motsatt slag: staten föreslår — för att få medel — att kommunerna skall betala en större betalningsandel på grund av avsaknaden av anslag för folkpensionernas tilläggsdel. Med tanke på kommunernas ekonomiska självstyrelse är problemet här att kommunerna ensidigt åläggs att medverka till att lösa problemen inom statsekonomi och att kommunernas medel härigenom de facto används för att finansiera utgifter för ändamål som staten, dvs. riksdagens majoritet, beslutar om.

På basis av det ovan sagda anför vi vördsamt

*att det första lagförslaget bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver och*

*att det andra, tredje och fjärde lagförslaget kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 1 december 1992

**Ensio Laine**  
**Arja Alho**

**Raimo Vistbacka**  
**Matti Vähänäkki**

**Antero Kekkonen**

## II

Vi anser att den föreslagna ändringen av 62 § folkpensionslagen inte överensstämmer med den självstyrelse som 51 § 2 mom. regeringsformen och 9 art. i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse tillförsäkrar kommunerna. Skälen är följande:

1. Kommunernas skyldighet att svara för kostnaderna för pensionernas tilläggsdelar grundar sig på principen om att fattigvården skall utges av allmänna medel. Denna skyldighet berättigar inte staten att beskatta kommunerna.

2. Lagändringen syftar till att balansera statens utgifter och att staten skall få en del av de inbesparingar som staten förväntar sig att kommunerna gör. Det hör inte till de kommunala uppgifterna att balansera upp statens utgifter. Kommunernas möjligheter att spara varierar från kommun till kommun. Dessa möjligheter kan staten påverka i ringa grad.

Kommunerna har beskattningsrätt för att täcka sina kommunala utgifter; inte statens. Det

hör till statens uppgifter att stöda kommunerna, inte tvärtom.

3. Grundlagsutskottet uttalade i utlåtande nr 18/1985 rd tveksamhet till den dåvarande höjningen av tilläggsdelarna. Ifall höjningen den gången blivit så stor som nu hade kritiken varit ännu starkare. En stegvis höjning lindrar inte kritiken.

4. I små kommuner kan det vara svårt eller omöjligt att uppnå sparmålen. Ändå gäller betalningsskyldigheten enligt lagförslaget alla kommuner oberoende av ekonomiska resurser. Därmed kan en svag kommuns självstyrelse sättas ur spel i strid med regeringsformen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att lagändringen tar sikte på något helt annat än det som är avsikten med kostnadsfördelningen av folkpensionernas tilläggsdelar. En sådan lagstiftning bör inte alls förekomma, inte ens fastän den tillkommer i grundlagsenlig ordning.

Helsingfors den 1 december 1992

**Gunnar Jansson**

**Päivi Varpasuo**