

Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 27 hallituksen esityksestä laiksi kansaneläkelain muuttamisesta sekä laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta

Eduskunta on 11 päivänä lokakuuta 1985 lähettänyt sosiaalivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 178 laiksi kansaneläkelain muuttamisesta sekä laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut myös käsiteltäväksi eduskunnan 29 päivänä maaliskuuta 1985 valiokuntaan lähettämän ed. Paasion ym. toivomusaloitteen n:o 572 työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi.

Sosiaalivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 18 on mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuuluttavana vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen ja erikoistutkija Matti Toiviainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jukka Tammi ja vanhempi budjettisihteeri Erkki Virtanen valtiovarainministeriöstä, pääsihteeri Raimo Lindberg sisäasiainministeriöstä, vakuutusneuvos Mauno Saalasti ja toimistopäällikkö Hannu Häyry Kansaneläkelaitokselta, hallituksen puheenjohtaja Raimo Ilaskivi ja osastopäällikkö Urpo Ryönänkoski Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Leif Engfelt Suomen Kunnallisliitosta, jaostopäällikkö Christel von Martens Finlands Svenska Kommunförbund -nimisestä yhdistyksestä, oikeustieteen kandidaatti Johan Åström Suomen Työnanatajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Veikko Savela Liiketyönanatajain Keskusliitosta, talouspoliittinen sihteeri Antero Tuominen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, osastonjohtaja Iikka B. Voipio Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta, sosiaaliasiain sihteeri Kai Libäck Akavasta, tutkimussihteeri Riitta Martiskainen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta ja osastopäällikkö Keijo Hyvönen Maataloustuottajain Keskusliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työnantajan kansaneläkemaksua muutettavaksi vuoden 1986 osalta pysyvästi voimassa olevaan lakiin verrattuna siten, että yrityksen pääomavaltaisuudesta riippuen työnantajan kansaneläkemaksu on 4,45, 5,40 tai 5,95 prosenttia ennakoperinnän alaisesta palkan määrästä. Valtiolta ja sen laitoksilta, Ahvenanmaan maakunnalta ja kunnalliselta liikelaitokselta sanottua kansaneläkemaksua perittäisiin 4,95 prosenttia sekä kunnalta ja kuntainliitolta, evankelis-luterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntainliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta kansaneläkemaksua perittäisiin 5,95 prosenttia. Vakuutetun kansaneläkemaksu olisi vuonna 1986 1,80 penniä kunnallisverotuksesta määrättyä veroäyriä.

Kansaneläkerahastojen varojen tulisi kalenterivuoden päättyessä olla vähintään kuusi prosenttia vuotuisista kokonaiskustannuksista. Puuttuvat varat suoritettaisiin valtion varoista. Valtion tulisi myös kaikissa tilanteissa turvata kansaneläkerahaston maksuvalmius. Eläkkeiden lisäosien kokonaiskustannuksista vastaisivat valtio, kunnat ja eläkelaitos siten, että kunnan vuotuinen osuus olisi 0,93 penniä veroäyriä edellisen vuoden säännönmukaisen verotuksen äyrien yhteismäärästä. Eläkelaitoksen osuus olisi 74,1 prosenttia maksettujen lisäosien yhteismäärästä ja valtio vastaisi lisäosien kustannuksista muulta osalta.

Toivomusaloitteessa n:o 572 ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi kiireellisesti toimenpiteisiin työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi siten, että kunnilta järjestelmän rahoittamiseen takaisin perittävät määrät kuntakohtaisesti vastaisivat mahdollisimman hyvin kunnille kertyviä lisäverotuloja.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan la-
kiehdotukset liittyvät vuoden 1986 valtion tulo-
ja menoarvioon. Perustelujen mukaan on myös

tarkoituksena, että lakiehdotukset käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa uutta tai lisättyä veroa koskevassa sääntämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on mietinnön liitteenä olevassa lausunnossaan tarkastellut lakiehdotusta mainitussa suhteessa sekä lisäksi kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Perustuslakivaliokunta esittää lausunnossaan kansaneläkelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 62 §:ään ja voimaantulosäännökseen tehtäväksi muutoksia, jotta se täyttäisi verolaille asetettavat vähimmäisvaatimukset. Lakiehdotus tulisi myös kaikilta osin säädettäväksi yksivuotisena tai vain vuodelta 1986 perittävää suoritusta koskevana. Sosiaalivaliokunta ehdottaa kansaneläkelain muuttamista koskevaa lakia muutettavaksi siten, että myös se on käsiteltävissä yksivuotisena verolaina.

Lakiehdotuksen yksivuotisuus ei vastaa sosiaalivaliokunnan mietinnössään n:o 23/1984 vp. hallituksen esityksestä laiksi vuodelta 1985 suoritet-

tavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta hyväksymää lausumaa työttömyysturvan rahoituksen pysyväksi järjestämiseksi, eikä myöskään valiokunnan saamien tietojen mukaan kohtelee kuntia tasapuolisesti ja siten, että menettelyyn ei sisälly kunnallisten palvelujen kehittämisen kannalta haitallisia vaikutuksia. Sosiaalivaliokunta pitää edelleen tärkeänä asian pysyvää järjestämistä lausumassa edellytetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sosiaalivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan väliaikaisesti 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain 3 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti, 59 §:n 2 momentti ja 62 §, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti ja 59 §:n 2 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1982 annetussa laissa (307/82), 5 §:n 1 momentti 29 päivänä joulukuuta 1972 annetussa laissa (956/72) ja 62 § 5 päivänä helmikuuta 1982 annetussa laissa (103/82), näin kuuluviksi:

3, 5 ja 59 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

62 §

Eläkkeiden lisäosien kokonaiskustannuksista vastaavat valtio, kunnat ja kansaneläkelaitos.

Kunta maksaa kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin 0,93 penniä veroäyriä niiden veroäyrien yhteismäärästä, jotka kunnassa on edellisenä vuonna toimitetussa säännön mukaisessa verotuksessa määrätty. Kunnan on maksettava 1/12 edellä tarkoitettua määrästä lääninveroviraston postisiirtotilille viimeistään kunkin kalenterikuukauden 10 päivänä. Muutoin kunnan suorituksen maksamisesta, maksuun panosta, liikaa tai aiheettomasti maksetun suorituksen palauttamisesta, suorituksen korottamisesta, viivästyseuraamuksista, kannosta, perinnästä, tiittämisestä ja muutoksenhausta on soveltuvin osin voimassa, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetussa laissa (366/63) ja veronkan-

tolaissa (611/78) on säädetty työnantajan sosiaaliturvamaksusta lukuunottamatta työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoitus- ja vähennysmenettelyä.

Eläkelaitoksen osuus eläkkeiden lisäosien kustannuksista on 74,1 prosenttia maksettujen lisäosien yhteismäärästä. Valtio vastaa lisäosien kustannuksista siltä osin kuin kunnan suoritus ja eläkelaitoksen osuus eivät niitä kata.

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tämän lain 3 §:n 2 momenttia sovelletaan vuonna 1986 maksetuista palkoista suoritettavaan työnantajan kansaneläkemaksuun ja 5 §:n 1 momenttia (poist.) vuodelta 1986 toimitettavassa verotuksessa. Lain 59 §:n 2 momentti ja 62 § ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 1986.

Kunnalta tammikuulta 1986 perittävän suorituksen osasuoritukseksi katsotaan kunnan vuoden

1985 marraskuun lisäosaosuus ja vastaavasti helmikuulta 1986 perittävän *suorituksen* osasuoritukseksi vuoden 1985 joulukuun lisäosaosuus.
Jos kunnalta perittävän vuoden 1985 marras-

kuun tai joulukuun lisäosaosuus on suurempi kuin vuoden 1986 tammikuun tai helmikuun *suoritus*, kunnan on lisäksi *maksettava* näiden erotus.

Samalla sosiaalivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 572 hylättäisiin.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1985

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Halonen, varapuheenjohtaja S. Mikkola, jäsenet Ikonen, H. Kemppainen, Könkkölä, P. Leppänen, Lip-

ponen, Moisander, Nordman, Pesola, Rantanen, Skön ja Stenius-Kaukonen sekä varajäsenet Joupila, Kokko (osittain) ja Vihriälä (osittain).

Vastalauseita

I

En hyväksy hallituksen esitystä vaan pidän sitä typeränä ja huonona.

1. Olisi luullut hallituksen vuodessa pystyneen kehittämään oikeudenmukaisemman tavan kerätä talteen työttömyysturvalain muutoksesta kunnille tulleet lisätulot kuin nyt esitetty.

2. Kunnan asettaminen verotuksen kohteeksi

olisi tarvinnut perusteellisemmän harkinnan mikäli ko. ratkaisua yleensäkin voi pitää järkevänä. Kuntien ja valtion välisten taloussuhteiden kokonaisvaltainen selkiyttäminen olisi tarpeen.

3. Kuntien työnantajamaksujen korkeampi taso yksityisiin yrityksiin verrattuna haittaa turhaan kuntien omaa toimintaa.

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1985

Kalle Könkkölä

II

Työttömyysturvauudistuksen seurauksena kuntien saamat ylimääräiset verotulot on palautettu perimällä kunnilta yhteensä 3,05 prosentilla korotettua työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksua. Järjestelyn aiheuttaman voimakkaan arvostelun vuoksi on hallitus esittänyt, että

kuntien sotu-maksun korotusta alennettaisiin 3,05:stä 2 prosenttiin. Alennus kuitenkin mitätöidään kunnille asetettavilla muilla lisärasituksilla. Arpajaisveron tuotto siirretään kokonaan valtiolle. Kun tämä ei riitä kattamaan sotu-maksun alenemisesta johtuvaa valtion tulovähennystä,

esitetään sotu-maksun alentamisen kompensoimiseen osaa uusien perustein määräytyvistä kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuuksista.

Voidakseen toteuttaa muutoksen kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuuksien määräytymiseen ovat hallituspuolueet joutuneet turvautumaan silmäkääntötemppeihin, jolla kansaneläkelain 62 § on muutettu sellaiseen muotoon, jonka väitetään olevan säädettävissä verolain säätämisyhteistyössä. Tällä tempulla hallitusryhmät romuttavat vuosikymmenten aikana kehittyneen valtion ja kuntien tehtävänjaon.

SKDL:n eduskuntaryhmä ei hyväksy sitä, että kunnilta peritään muuta julkista sektoria korkeampia sosiaaliturvamaksuja. Tämän vuoksi ehdotamme, että kansaneläkelain 3 §:ää muutetaan siten, että sekä valtiolta että kunnilta perittävä kansaneläkemaksu on 4,95 %. Edelleen ehdotamme, että kunnille ei aseteta lisärasituksia kansaneläkkeiden lisäosaosuuksia korottamalla, eli ehdotamme kansaneläkelain 62 §:n poistamista.

Kansaneläkerahaston maksuvalmiuden turvaamiseksi esitämme 59 §:n muutoksen poistamista.

Emme siis myöskään hyväksy sitä, että työnantajan sairausvakuutusmaksua kerättäisiin kunnilta korkeampana kuin valtiolta. Emme hyväksy myöskään sitä, että yksityisen sektorin työnantajan sairausvakuutusmaksua kerätään muita alempana, vaikka työnantajat ovat hyötynet lähes miljardi markkaa sairaspäivärahapalautusten korotuksista. Sen vuoksi esitämme, että työnantajan sairausvakuutusmaksu olisi kaikille 2,45 %.

Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksua hallitus ehdottaa alennettavaksi 0,2 penniä, mutta sen sijaan vakuutetun sairausvakuutusmaksua ehdotetaan kerättäväksi 1,7 pennin suuruisena koko vuoden 1986. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu oli vuoden 1983 loppuun saakka 1 penni, jonka jälkeen sitä on alettu hinata ylöspäin. Ehdotamme, että vakuutetun sairausvakuutusmaksu palautetaan 1 pennin tasolle.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan väliaikaisesti 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti, (poist.)

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti (poist.) 30 päivänä huhtikuuta 1982 annetussa laissa (307/82) ja 5 §:n 1 momentti 29 päivänä joulukuuta 1972 annetussa laissa (956/72) (poist.), näin kuuluviksi:

3 §

— — — — —
Työnantaja suorittaa, niin kuin siitä erikseen säädetään, työnantajan kansaneläkemaksuna 4,45 prosenttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Jos liiketoimintaa harjoittavan valtionverotuksessa verovelvollisen työnantajan viimeksi toimitettua verotusta varten antamassa veroilmoituksessa ilmoittamien, kuluvan käyttöomaisuuden hankintamenoista tekemien säännönmukaisen poistojen määrä on ollut suurempi kuin 200 000 markkaa ja samalla vähintään 10 ja enintään 30 prosenttia hänen samana verovuotena maksamiensa palkkojen määrästä, maksun suuruus on viimeksi toimitettua verotusta seuraavana kalenterivuotena kuitenkin 5,40 prosenttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Jos

tällaisen työnantajan edellä tarkoitettujen poistojen määrä on ollut suurempi kuin 200 000 markkaa ja samalla yli 30 prosenttia maksettujen palkkojen määrästä, on sanottu maksu 5,95 prosenttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Kuitenkin valtiolta ja sen laitokselta, (poist.) kunnalliselta liikelaitokselta, (poist.) kunnalta ja kuntainliitolta, evankelis-luterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntainliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta sanottua maksua peritään 4,95 prosenttia työntekijälle suoritettujen ennakoperinnän alaisen palkan määrästä.

5 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

59 §
(Poist.)

62 §
(Poist.)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös
(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tämän lain 3 §:n 2 momenttia sovelletaan vuonna 1986 maksetuista palkoista suoritettavaan työnantajan kansaneläkemaksuun ja 5 §:n 1 momenttia vuodelta 1986 toimitettavassa verotuksessa. (Poist.)
(3 ja 4 mom. poist.)

2.

Laki

vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Poiketen siitä, mitä 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain 33 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on 4 päivänä joulukuuta 1970 annetussa laissa (742/70), on säädetty vakuutetun sairausvakuutusmaksusta, on sanottu maksu 1,00 penniä vakuutetulle vuodelta 1986 toimitettavassa kunnallisverotuksessa määrätyltä veroäyryltä.

2 §

Poiketen siitä, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun lain 1 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on 11

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1985

Marjatta Stenius-Kaukonen

päivänä elokuuta 1978 annetussa laissa (613/78), on säädetty työnantajan sairausvakuutusmaksusta, peritään työnantajan sairausvakuutusmaksua 2,45 prosenttia työntekijälle 1 päivänä tammi-kuuta 1986 tai sen jälkeen sanottuna vuonna suoritetun ennakoperinnän alaisen palkan määrästä.

3 §

(Kuten valiokunnan mietinnön 4 §)

4 §

(Poist.)

Pekka Leppänen

III

Kokoomuksen eduskuntaryhmä ei hyväksy sitä, että kunnilta peritään edelleenkin korotettua työnantajan sosiaaliturvamaksua kuntien työttömyysturvaverotulojen takaisinperimiseksi. Kuntien maksamat työnantajan sairausvakuutus- ja kansaneläkemaksut tulisi siten palauttaa vuoden 1984 tasolle. Emme myöskään hyväksy valiokunnan enemmistön hyväksymää uutta muotoa kansaneläkelain 62 §:lle eli sitä, että kunnat hallintoyksikköinä tosiasiallisesti määrätään maksa-

maan valtionveroa tässä esityksessä kansaneläkeiden lisäosien kuntien osuuksien muodossa. Sen vuoksi esitämme poistettavaksi mietinnöstä kansaneläkelain 62 §:n.

Kansaneläkelain 62 §

Hallitus esitti kansaneläkelain 62 §:ää muutettavaksi siten, ettei kunnilta enää perittäisi kan-

saneläkkeiden lisäosaosuuksia siinä suhteessa kuin kuntiin kansaneläkkeitä maksetaan, vaan perintä tapahtuisi kuntien veroäyrikertymän perusteella. Lakiesitys sisälsi myös sosiaaliturvamaksuja koskevia muutoksia ja hallitus katsoi, että koko hallituksen esitys voitaisiin säätää verolain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan enemmistö päätyi lausunnossaan sosiaalivaliokunnalle ehdottamaan 62 §:ään muutosta, jotta laki varmasti voitaisiin käsitellä verolain säätämisyjärjestyksessä. Kokoomuksen edustajat perustuslakivaliokunnassa katsoivat, ettei valiokunnan olisi tullut ottaa kantaa säännöksen muuttamiseksi. Oikeampi menettely olisi ollut selkeä kanta säätämisyjärjestyksestä hallituksen esityksen suhteen. Nyt hallituspuolueet ovat hyväksyneet perustuslakivaliokunnan enemmistön ehdottaman muutoksen.

Valiokunnan enemmistön hyväksymä muutos 62 §:ään merkitsee sitä, että kansaneläkkeiden lisäosien kuntien osuus on kaikille kunnille 0,93 penniä äyriältä. Nykyisin vastaava keskimääräinen rasitus on noin 0,68 penniä laskettuna äyriä kohden. Perintä kunnilta tapahtuu voimassa olevassa järjestelmässä kuitenkin siten, että kunta maksaa kantokykyluokan mukaisen osuutensa kuntaan maksetuista lisäosista. Valiokunnan hyväksymä uusi menettely johtaa siihen, että kuntien maksuosuus lisäosista tulee vuosittain lisääntymään. Ensi vuonna se olisi noin 1,6 miljardia markkaa ja vuonna 1995 jo yli 3 miljardia markkaa. Tämä kehitys merkitsee sitä, että vähitellen kansaneläkkeiden lisäosat maksavatkin kunnat ja ilmeisesti kansaneläkelaitos, valtion maksuosuuden pienentyessä ja lopulta hävitessä. Näin suoritetaan todella mittava kustannusten uusjako valtion ja kuntien kesken. Suuntaus kuntien maksuosuuksissa pitäisi olla vähenevä, koska työeläkejärjestelmien kehittyessä kansaneläkkeiden lisäosien kokonaismenot vähenevät.

Järjestelmä merkitsee myös kuntien kesken jälleen uutta kustannustenjakoa. Mielestämme nykyinen menettely on oikeudenmukaisempi. Menettely nykyisessä muodossaan on kuitenkin osaltaan lisäämässä kuntien valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuutta. Pitkään on keskusteltu ja vaadittu koko valtionosuusjärjestelmän uudistamista ja yksinkertaistamista. Eduskunta on yksimielisesti vuoden 1984 tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä kiirehtinyt asiaa. Sen vuoksi tulisiakin näyvästään pyrkiä kuntien vapauttamiseen nykyisenkin kaltaisesta maksuosuudesta ja ottaa maksosuudet huomioon esimerkiksi yleisiä valtionosuuksia vähentävänä tekijä-

nä. Näin järjestelmä yksinkertaistuisi. Samalla tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että kunnilta perittävä osuus määräytyisi kuntien kesken oikeudenmukaisesti.

Viittaamme myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa olevaan ensimmäiseen erivään mielipiteeseen ja toteamme, ettemme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön kantaa veron luonteisen maksun määrittämisestä kunnille hallintoyksikköinä. Tämän lakiesityksen hyväksyminen valiokunnan mietinnön mukaisena avaa aivan uuden mahdollisuuden kuntien ja valtion väliseen kustannustenjakoon. Jos nyt hyväksytään kunnat verovelvollisiksi valtiolle, voidaan vastedes käyttää samaa menettelyä valtion budjetin kattamiskeinona; maksumiehinä ovat viime kädessä kuntalaiset. Tämä johtaa kuntien ja valtion välisten taloudellisten suhteiden uudelleen muovautumiseen tavalla, joka romuttaa kuntien itsehallintoa.

Sosiaaliturvamaksut

Työttömyysturvaetuuksien verollepanoon liittyen eduskunta hyväksyi viime syksynä julkisoikeudellisen työnantajan sosiaaliturvamaksun korotuksen verotulojen takaisinperimiseksi kunnilta, kuntainliitoilta ja seurakunnilta. Tällöin eduskunta katsoi järjestelyn olevan väliaikainen ja edellytti hallituksen tuovan viime kevään kuluessa esityksen, jolla työttömyysturvaverotulojen takaisinperintä pysyvästi toteutetaan. Näin ei hallitus menetellyt, vaan jatkaa nyt väliaikaiseksi tarkoitettua menettelyä.

Kokoomus ei ole alunperinkään hyväksynyt työnantajamaksujen kategorista korottamista tässä yhteydessä, koska kuntien saamat lisäverotulot jakautuvat hyvinkin eri tavalla kuntien kesken. Järjestelmä on jälleen myös kuntien välinen kustannusten tasauskeino. Mielestämme muutoinkin näistä monenlaisista tasauskeinoista tulisi päästä eroon ja käyttää alkuperäisiä malleja, lähinnä kantokykyluokitukseen perustuvaa valtionosuusjärjestelmää. Jos tällaista "erillisperintää" käytetään, tulisi sen olla kunnille oikeudenmukainen eli tässäkin yhteydessä kunnilta tulisi periä takaisin vain se määrä kuin kukin kunta on lisäverotuloja työttömyysturvauudistuksesta saanut.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan väliaikaisesti 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain 3 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti ja 59 §:n 2 momentti (*poist.*)

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti ja 59 §:n 2 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1982 annetussa laissa (307/82) ja 5 §:n 1 momentti 29 päivänä joulukuuta 1972 annetussa laissa (956/72), (*poist.*) näin kuuluviksi:

3 §

Työnantaja suorittaa, niin kuin siitä erikseen säädetään, työnantajan kansaneläkemaksuna 4,45 prosenttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Jos liiketoimintaa harjoittavan valtionverotuksessa verovelvollisen työnantajan viimeksi toimitettua verotusta varten antamassa veroilmoituksessa ilmoittamien, kuluvaan käyttöomaisuuden hankintamenoista tekemien säännönmukaisten poistojen määrä on ollut suurempi kuin 200 000 markkaa ja samalla vähintään 10 ja enintään 30 prosenttia hänen samana verovuotena maksamiensa palkkojen määrästä, maksun suuruus on viimeksi toimitettua verotusta seuraavana kalenterivuotena kuitenkin 5,40 prosenttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Jos tällaisen työnantajan edellä tarkoitettujen poistojen määrä on ollut suurempi kuin 200 000 markkaa ja samalla yli 30 prosenttia maksettujen palkkojen määrästä, on sanottu maksu 5,95 pro-

senttia ennakoperinnän alaisen palkan määrästä. Kuitenkin valtiolta ja sen laitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta sekä kunnalliselta liikelaitokselta sanottua maksua peritään 4,95 prosenttia sekä kunnalta ja kuntainliitolta, evankelis-luterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntainliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta maksua peritään 4,70 prosenttia työntekijälle suoritettuna ennakoperinnän alaisen palkan määrästä.

5 ja 59 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

(*Poist.*)

Voimaantulosäännös

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
(3 ja 4 mom. *poist.*)

2.

Laki

vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §

Poiketen siitä, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun lain 1 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on 11 päivänä elokuuta 1978 annetussa laissa, on sää-

detty työnantajan sairausvakuutusmaksusta, valtiolta ja sen laitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta, (*poist.*) kunnalliselta liikelaitokselta (*poist.*) kunnalta ja kuntainliitolta, evankelis-luterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntainliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta (*poist.*) maksua peritään 2,45 pro-

senttia työntekijälle 1 päivänä tammikuuta 1986
tai sen jälkeen sanottuna vuonna suoritettun en-
nakkoperinnän alaisen palkan määrästä.

4 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 1985

Saara Mikkola
Riitta Jouppila

Helena Pesola
Erkki Moisander

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
20 päivänä marraskuuta 1985
Lausunto n:o 18

Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 22 päivästä lokakuuta 1985 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 178 laiksi kansaneläkelain muuttamisesta sekä laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jukka Tammi valtiovarainministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jorma S. Aalto, oikeuskansleri Kai Korte, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, erityisavustaja Martti Manninen tasavallan presidentin kansliasta, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Antti Suviranta, vakuutusneuvos Mauno Saalasti Kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen Suomen Kaupunkiliitosta, varatoimitusjohtaja Eero Koivukoski ja osastopäällikkö Leif Engfelt Suomen Kunnallisliitosta, johtaja K. J. Brunström Finlands Svenska Kommunförbund -nimisestä järjestöstä, professori Edward Andersson, professori Bengt Broms, professori Mikael Hidén, professori Toivo Holopainen, tutkijaprofessori Antero Jyränki, vt. apulaisprofessori Kai Kalima, professori Tore Modén, professori Olli Mäenpää, professori Esko Rieppula, professori Ilkka Saraviita, professori Kari S. Tikka, professori Jaakko Uotila, oikeustieteen tohtori (h.c.) Risto Leskinen, oikeustieteen tohtori Matti Niemivuo, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja kansliapäällikkö Arno Hannus. Valiokunta on saanut professori Toivo Holopaiselta myös erikseen pyydetyn kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset laiksi kansaneläkelain muuttamisesta ja laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta.

Esityksessä, joka liittyy valtion vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesitykseen, ehdotetaan vuonna 1986 perittäväksi yksityisen yritystoiminnan piiriin kuulavalta työnantajalta kansaneläkemaksua yrityksen pääomavaltaisuudesta riippuen 4,45, 5,40 tai 5,95 % ennakko-perinnän alaisen palkan määrästä. Yksityisen työnantajan sairausvakuutusmaksun suuruus olisi 1,45 %. Julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläkemaksu olisi 5,95 %, mutta valtiolta ja sen laitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta sekä kunnalliselta liikelaitokselta maksua perittäisiin 4,95 %. Julkisoikeudellisen työnantajan sairausvakuutusmaksu olisi 3,45 %, mutta valtion ja sen laitoksen sekä muiden edellä mainittujen julkisoikeudellisten työnantajien maksu olisi 2,45 %.

Vakuutetun sairausvakuutusmaksu ehdotetaan vahvistettavaksi vuodeksi 1986 1,70 penniksi ja kansaneläkevakuutusmaksu 1,80 penniksi veroäyriä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kunnan osuutena kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen perittäisiin 0,93 penniä veroäyriä kunnan säännönmukaisessa verotuksessa saamien veroäyrien yhteismäärästä. Kansaneläkerahaston vähimmäismäärää muutettaisiin siten, että rahaston olisi oltava kalenterivuoden päättyessä vähintään 6 % kansaneläkevakuutuksen vuotuisista kokonaiskustannuksista. Lisäksi valtio takaisi kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden suorittamalla kansaneläkerahastoon maksuvalmiuden turvaavan määrän varoja.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa uutta tai lisättyä veroa koskevassa järjestyksessä. Ehdotettavissa laeissa on kysymys veronluonteisina maksuina pidetyistä työnantajan sekä vakuutetun kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta. Koska kuntien lisäosuudet sekä työnantajan ja vakuutetun kansaneläkemaksut vaikuttavat kansaneläkerahastoon, on esityksen perustelujen mukaan asianmukaista säätää näistä muutoksista samassa laissa.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Veronluonteiset maksut

Perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 1/1963 vp. hallituksen esityksestä n:o 129/1962 vp. sairausvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä lausuntoonsa n:o 9/1984 vp. hallituksen esityksestä n:o 113 laiksi vuodelta 1985 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta sekä toteaa työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun samoin kuin vakuutetun sairausvakuutus- ja kansaneläkevakuutusmaksun olevan niin sanottuja veronluonteisia maksuja. Niitä koskee hallitusmuodon 61 §:n säännös, jonka mukaan verosta säädetään lailla. Tämän säännöksen on vakiintuneessa lainsäädäntökäytännössä katsottu edellyttävän, että niin sanotun aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvalla lailla ei voida siirtää verovelvollisuutta ja veron suuruutta määrättäväksi lakia alemmanasteisilla säädöksillä tai hallintopäätöksillä.

Aineelliseen verolainsäädäntöön kuuluvat säännökset, jotka sisältävät verovelvollisuuden syntymistä, muuttamista tai lakkaamista, veron määrän lisäämistä tai vähentämistä, veron määräämisperusteita tai verovelvollisen henkilöä koskevia oikeussäännöksiä. Esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti kuuluvat aineellisen verolainsäädännön alaan. Koska lakiehdotuksen asianomaiset säännökset maksun suuruudesta ovat yksiselitteisiä, ei kysymys lainsäädäntövallan kielletystä delegoinnista ole tässä yhteydessä merkityksellinen.

Perustuslakivaliokunta on edelleen selvittänyt, onko lakiehdotukset käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä vai 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetty käsittelyjärjestys on tarkoitettu noudatettavaksi kaikissa aineellista verolainsäädäntöä koskevissa tapauksissa, joissa ei ole kysymys valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä nimenomaan mainituista poikkeuksista eli uudesta tai lisäystä verosta taikka määrääjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamatta. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n säännös on siten muotoiltu, että valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukainen menettely on pääsääntö, josta voidaan poiketa vain valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä erikseen mainituissa tapauksissa.

Viitaten esimerkiksi lausuntoon n:o 8/1982 vp. hallituksen esityksestä n:o 184 laeiksi apteekkilaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä apteekkimaksusta annetun lain muuttamisesta ja

väliaikaisesta muuttamisesta perustuslakivaliokunta katsoo, että on arvioitava maksuvelvollisten kannalta, onko kysymyksessä uusi tai lisätty vero valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä. Jos lakiehdotuksen vaikutukset merkitsevät joillekin maksuvelvollisille maksun lisäystä ja toisille maksun alentumista, on lakiehdotuksen käsittelyjärjestys valittava maksun lisäyksen mukaan ja lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Ensimmäinen lakiehdotus merkitsee työnantajan kansaneläkemaksun korottamista kansaneläkelain mukaiseen perustasoon verrattuna kaikkien työnantajien osalta. Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksua sen sijaan alennettaisiin mainitusta perustasosta. Toinen lakiehdotus tarkoittaa vakuutetun sairausvakuutusmaksun korottamista siitä tasosta, joka on pysyvänä voimassa sairausvakuutuslain 33 §:n 1 momentin perusteella. Myös julkisoikeudellisen työnantajan sairausvakuutusmaksua korotettaisiin työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 1 §:n 1 momenttiin verrattuna. Yksityisen työnantajan sairausvakuutusmaksu sen sijaan alenisi mainitusta tasosta.

Koska lakiehdotukset näin ollen joillekin maksuvelvollisille merkitsevät maksun suuruuden korottamista, täyttävät kummatkin lakiehdotukset tältä osin valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen soveltamisen edellytykset.

Edellä olevan johdosta perustuslakivaliokunta toteaa, että toisessa lakiehdotuksessa, joka koskee vuodelta 1986 suoritettavaa sairausvakuutusmaksua, on pelkästään verosta säätämistä merkitseviä säännöksiä eli lakiehdotus kuuluu kokonaisuudessaan aineellisen verolainsäädännön alaan. Näin ollen lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.

Kansaneläkelain muutosehdotus yksivuotisena verolakina

Ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 1 momentti on tarkoitettu yksivuotiseksi sekä 59 §:n 2 momentti ja 62 § pysyviksi. Nämä pysyviksi tarkoitetut säännökset koskevat kansaneläkerahaston vähimmäismäärää ja kuntien osuutta kansaneläkkeiden lisäosien rahoituksessa eli sitä, kuinka paljon ja missä suhteessa valtion ja kuntien on suoritettava varoja kansan-

eläkerahastoon. Lakiehdotusta ei näiden pysyviksi tarkoitettujen säännösten vuoksi voida käsitellä niin sanottuna yksivuotisena verolakina. Nämä säännökset eivät myöskään kuulu aineellisen verolainsäädännön alaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymystä yksivuotiseen verolakiin sisältyvistä, muista kuin aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvista säännöksistä muun muassa lausunnossa n:o 6/1957 vp. hallituksen esityksestä n:o 58 laiksi vientimaksusta, n:o 7/1963 vp. hallituksen esityksistä n:o 122 ja 134 laeiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta annetun lain muuttamisesta, n:o 10/1964 vp. hallituksen esityksestä n:o 183 laiksi maataloustuotteiden tuontimaksuista sekä n:o 6/1976 vp. hallituksen esityksestä n:o 40 laiksi vuoden 1975 veronpalautusten maksamisen lykkäämisestä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissa katsonut, että koska eduskunnan vähemmistö ei verolakia säädettäessä nauti sille tavallisen lain säätämisessä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa turvattua suojaa, ei yksivuotisessa verolaissa voida säätää kulloinkin kysymyksessä olevasta verosta säätämisen ulkopuolelle menevistä kysymyksistä. Jos yksivuotiseksi tarkoitettu verolaki sisältää muita asioita koskevia säännöksiä, on laki säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Verosta säätämisen ulkopuolelle jäävinä kysymyksinä ei kuitenkaan ole pidettävä lakiehdotuksen pääasiallisen sisällön kannalta toissijaisia ja täydentäviä säännöksiä, vaikka ne erikseen tarkasteltuina saattaisivatkin edellyttää muuta käsittelyjärjestystä. Esimerkiksi veron käyttötarkoitukseen kiinteästi liittyvät sekä veron perintää ja verotusmenettelyä koskevat säännökset, jotka eivät poikkea yleisestä verolakikäytännöstä, on katsottu voitavan käsitellä samassa järjestyksessä kuin itse verosta säätämistä tarkoittavat säännökset.

Lakiehdotuksen 59 §:n 2 momentti on sillä tavoin verosta säätämisen ulkopuolelle jäävä seikka, että se erillisenä lainsäädäntötoimena olisi epäilyksittä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tämän lakiehdotuksen osana se on kuitenkin ehdotuksen pääasiallisen sisällön kannalta toissijainen ja täydentävä säännös. Se liittyy kiinteästi nyt säädettävän veron käyttötarkoitukseen koskiessaan kansaneläkerahaston varojen vähimmäismäärää ja siihen ehdotettavaan muutokseen kytkeytyvää, rahaston maksuvalmiuden turvaavaa vuoden 1986 tulo- ja menoarvioon liittyvää valtion takuusuoritusta. Siksi lakiehdotus voidaan 59 §:n 2 momentin

estämättä käsitellä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta, edellyttäen, että 59 §:n 2 momentin voimassaolo rajoitetaan vain budjet-tivuoteen 1986.

Lakiehdotuksen 62 §:n säännökset kuntien osuudesta kansaneläkkeiden lisäosien rahoituksessa vaikuttavat kansaneläkerahastoon niin kuin työnantajan ja vakuutetun kansaneläkemaksua koskevat säännöksetkin. Tässä mielessä nämä säännökset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on kuitenkin epäselvää, muodostavatko näiden eri säännösten liittymät kansaneläkerahastoon valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sellaisen riittävän asiallisen yhteyden uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä yksinomaan veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien säännösten perusteella. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on myös tarkastellut lakiehdotuksen 62 §:n tarkoittaman kunnan rahasuoritusvelvollisuuden asiallisia ominaisuuksia siltä kannalta, millä edellytyksillä 62 § täyttäisi hallitusmuodon 61 §:ssä ja valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä tarkoitetun valtiosääntöoikeudellisen veron tunnusmerkit.

Kunnan rahasuorituksen muuttaminen veronluonteiseksi maksuksi

Perustuslakivaliokunta on 1950- ja 1960-luvulla käsitellyt useaan otteeseen sitä, mitä verolla ja siihen asiallisesti rinnastettavalla veronluonteisella maksulla tarkoitetaan edellä sanotuissa perustuslain kohdissa. Valtiosääntöoikeudellisen veron tunnusmerkit ilmenevät esimerkiksi perustuslakivaliokunnan jo edellä mainitusta lausunnosta n:o 1/1963 vp. Vero on valtiolle laajassa merkityksessä ymmärrettynä menevä pakollinen rahasuoritus, joka ei ole korvaus mistään hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitetusta palveluksesta ja joka menee joko yleistulona valtiovarastoon tai määrätarkoitukseen käytettäväksi budjetin ulkopuoliseen rahastoon. Lisäksi veron suorittamisperusteen tulee olla sellainen, että siihen voidaan käyttää verorahoja ja ylipäänsä julkisia varoja.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu kunnan rahasuoritusvelvollisuus on jo kansaneläkejärjestelmän voimaantulosta lähtien ollut kunnan pakollinen velvoite. Suorituksen perusteen hyväksyttävyyden osalta voidaan mainita perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 1/1963 vp. katsoneen

hyväksyttäväksi käyttötarkoitukseksi sen, että lakiehdotuksella tarkoitettiin turvata toimeentulominimi kansalaisille, jotka ovat sairauden vuoksi itse estetyt sitä hankkimasta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt esillä olevan kunnan rahasuorituksen käyttötarkoitus on tähän rinnastettava. Myöskään veronsaajaa koskevan edellytyksen osalta ei ole esitettävissä epäilyksiä. Ongelmallisena sitä vastoin voidaan pitää sitä, onko kunnan rahasuoritusvelvollisuus vastike asianomaisen kunnan jäsenille suoritettavista lisäosista. Tältä osin perustuslakivaliokunta katsoo, ettei kunnan rahasuoritus ole vastike välittömästi kunnalle annettavasta erityisestä edusta eikä niin muodoin myöskään hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettu maksu. Mainittua vastikkeen välittömyyttä annettavaan etuun nähden perustuslakivaliokunta on pitänyt keskeisenä seikkana esimerkiksi lausunnossa n:o 5/1950 vp. hallituksen esityksistä n:o 106 laiksi lapsilisälain muuttamisesta ja n:o 107 laiksi työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksusta.

Perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena muuttaa lakiehdotuksen 62 § sellaiseksi, että kunnan rahasuoritus — toisin kuin hallituksen esityksessä — on veronluonteinen maksu. Lisäksi säännös on kirjoitettava tulo- ja menoarvioon liittyvänä budjettivuotta 1986 koskevaksi. Jos laki täyttää hallitusmuodon 61 §:stä verolaille johdettavat vaatimukset, tällainen säännös kuuluu valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n käsittelyjärjestyksen piiriin.

Lakiehdotuksen 62 § on jo hallituksen esittämässä muodossa maksuvelvollista ja maksun suuruutta koskevilta osiltaan niin yksiselitteinen, ettei säännös voi tarkoittaa lainsäädäntövallan kiellettyä delegointia. Maksuvelvollisen oikeusturvaa koskevia säännöksiä lakiehdotuksessa ei sen sijaan ole. Tältä osin perustuslain verolaille asettamat vähimmäisvaatimukset voidaan valiokunnan käsityksen mukaan täyttää esimerkiksi soveliaalla viittaussäännöksellä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annettuun lakiin ja veronkantalakiin.

Edellä esitetyin perustein lakiehdotuksen 62 § ja voimaantulosäännös voitaisiin muuttaa esimerkiksi näin kuuluviksi:

”62 §

Eläkkeiden lisäosien kokonaiskustannuksista vastaavat valtio, kunnat ja kansaneläkelaitos.

Kunta maksaa kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin 0,93

pennä veroäyryiltä niiden veroäyrien yhteismäärästä, jotka kunnassa on edellisessä vuonna toimitetussa säännönmukaisessa verotuksessa määrätty. Kunnan on maksettava 1/12 edellä tarkoitettusta määrästä lääninveroviraston postisiirtotilille viimeistään kunkin kalenterikuukauden 10 päivänä. Muutoin kunnan suorituksen maksamisesta, maksuunpanosta, liikaa tai aiheettomasti maksetun suorituksen palauttamisesta, suorituksen korottamisesta, viivästysseuraamuksista, kannosta, perinnästä, tilittämisestä ja muutoksenhausta on soveltuvin osin voimassa, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetussa laissa (366/63) ja veronkantalaisissa (611/78) on säädetty työnantajan sosiaaliturvamaksusta lukuun ottamatta työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoitus- ja vähennysmenettelyä.

Eläkelaitoksen osuus eläkkeiden lisäosien kustannuksista on 74,1 prosenttia maksettujen lisäosien yhteismäärästä. Valtio vastaa lisäosien kustannuksista siltä osin kuin kunnan suoritus ja eläkelaitoksen osuus eivät niitä kata.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986.

Lain 3 §:n 2 momenttia sovelletaan vuonna 1986 maksetuista palkoista suoritettavaan työnantajan kansaneläkemaksuun ja 5 §:n 1 momenttia vuodelta 1986 toimitetavassa verotuksessa. Lain 59 §:n 2 momentti ja 62 § ovat voimassa 31 päivään joulukuuta 1986.

Kunnalta tammikuulta 1986 perittävän suorituksen osasuoritukseksi katsotaan kunnan vuoden 1985 marraskuun lisäosaosuus ja vastaavasti helmikuulta 1986 perittävän suorituksen osasuoritukseksi vuoden 1985 joulukuun lisäosaosuus.

Jos kunnalta perittävän vuoden 1985 marraskuun tai joulukuun lisäosaosuus on suurempi kuin vuoden 1986 tammikuun tai helmikuun suoritus, kunnan on lisäksi maksettava näiden erotus.”

Perustuslakivaliokunta on harkinnut 62 §:n muutosta myös kuntien itsehallinnon kannalta. Tältä osin perustuslakivaliokunta toteaa olevan tietyissä rajoissa mahdollista hallitusmuodon

51 §:n 2 momentin estämättä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä kunnille sellaisia rahoitustehtäviä, joista esimerkkinä on kansaneläkelain 62 § voimassa olevassa muodossaan. Kansaneläkkeiden lisäosakustannusten osalta tällaisen rahoitustehtävän säätämisen erityisenä perusteena on se, että rahoittamisen voidaan katsoa olevan kuntien vanha pakollinen tehtävä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslaeista ei sinänsä voida johtaa estettä käyttää tällaisen kunnan rahasuoritusvelvollisuuden toteuttamiseksi muunlaista taloudellisen sääntelyn keinoa, esimerkiksi kunnilta perittävää veronluonteista maksua. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisen yksivuotisen verolain käsittelyjärjestyksen tarkoituksena on turvata mahdollisuus päättää eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi tarvittavista tuloista, mistä lakiehdotuksen 62 §:n mukaisessa kuntien taloudellisessa velvoittamisessa on kysymys. Kunnilta perittävän yksivuotisen veronluonteisen maksun edellytyksenä kuitenkin on, ettei kuntiin kohdistettava taloudellinen rasitus kohoa keinoa muutettaessa sillä tavoin, että taloudellinen rasitus olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 9/1984 vp., jossa valiokunta totesi muun muassa, että hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin vastaiseksi kunnan verovelvollisuus valtiolle muodostuu esimerkiksi silloin, jos sen avulla on tarkoitus murtaa tai mitätöidä kuntien itsehallinto.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksen 62 §:n suuruinen taloudellinen rasitus saattaa vaikuttaa merkittävämminkin kuin vähäiseksi katsottavalla tavalla joidenkin kuntien toimintaan. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 62 §:n suuruisena kunnilta kansaneläkkeiden lisäosakustannuksiin perittävä veronluonteinen maksu ei kuitenkaan sellaisenaan ole ristiriidassa kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi kansaneläkelain muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, ellei sitä muuteta tässä lausunnossa edellytetyllä tavalla, jolloin se voidaan käsitellä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta, ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi vuodelta 1986 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta on käsiteltävä siinä järjestyksessä, jota valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaan noudatetaan käsiteltäessä yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa koskevaa lakiehdotusta.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, Kärhä,

J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Hilpelä, Kettunen, E. Laine ja Roos.

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme voi yhtyä valiokunnan lausuntoon siltä osin kuin valiokunnan enemmistö on nähnyt tarkoituksenmukaiseksi pohtia sitä, voidaanko kansaneläkelain 62 §:n tarkoittama kuntien osallistuminen kansaneläkkeiden lisäosien rahoitukseen toteuttaa hallituksen alkuperäisestä esityksestä poiketen kunnilta perittävän veronluonteisen maksun muodossa ja tämän muutoksen avulla päätyä lakiehdotuksen osalta hallituksen esityksen mukaiseen säätämisyjärjestykseen.

Katsomme, että sosiaali- ja terveystieteiden edustajan valiokuntakäsittelyn aikana esiin tuoman mallin mukainen kuntien verottaminen hallintoyksikköinä, joka olisi maamme historiassa ja ilmeisesti kansainvälisestikin ainutlaatuisista, on joka suhteessa epätarkoituksenmukaista ja suorastaan epäasiallista. Edelleen se olisi jyrkässä ristiriidassa kaikkien kuntien itsehallintoa samoin kuin kuntien ja valtion välisiä suhteita koskevien periaatteiden kanssa. Näin ollen katsomme, ettei valiokunnan olisi tullut lausunnossaan — kun se ei ollut välttämätöntä — lainkaan pohtia tätä periaatteelliselta kannalta hyvin arveluttavaa ja seurausvaikutuksiltaan arvaamatonta vaihtoehtoa.

Katsomme myös, että valiokunnan lausunnossa pohdittu puheena oleva ns. kuntaveron ei edes valiokunnan lausunnossa rajatulla tavalla ole sopusoinnussa hallitusmuodon 50 ja 51 §:n hengen kanssa ja on hyvin huonosti sopusoinnussa hallitusmuodon mainittujen pykälien kirjaimen kanssa. Erityisen arveluttavaksi asian tekee valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden se, että nyt puheena oleva periaatteellinen ratkaisu tehtäisiin ns. yksivuotisen verolain säätämisyjärjestyksessä lepäämäänjättämiskieltoa noudattaen. Kuitenkin kuntien hallinnon tulee hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan perustua kansalaisten itsehallintoon niin kuin siitä erityisissä laeissa säädetään. Käsityksemme mukaan mainitun perustuslain kohdan voitaisiin hyvin katsoa viittaavan siihen, että esillä olevan kaltaisesta kuntien itsehallinnon kannalta merkittävästä seikasta voitaisiin säätää vain valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti käsiteltävällä lailla.

Katsomme edelleen, että valiokunnan enemmistö suostumalla hallituksen piiristä esitettyjen toiveiden mukaisesti käsittelemään lausunnossa ns. kuntaveromallia on antamassa apua porttien avaamisessa kehitystielle, joka — valiokunnan

lausunnossa olevista sinänsä oikeista varauksista huolimatta — saattaa pitkän päälle johtaa kuntien kunnallisverona kuntalaisilta keräämien verojen laajamittaiseen verottamiseen ja siten kuntien ja valtion välisten taloudellisten suhteiden uudelleen muovautumiseen tavalla, joka romuttaa kuntien itsehallintoa.

Edelleen pidämme äärimmäisen omalaatuisena sitä, että valiokunnan enemmistö on lausunnossa väistänyt kannan ottamisen yhteen koko säätämisyjärjestyskiistan ydinkysymykseen eli siihen, muodostavatko lakiehdotuksen 3 ja 5 §:n ja 62 §:n säännösten liittymät kansaneläkerahastoon valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sellaisen riittävän asiallisen yhteyden uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä yksinomaan veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien säännösten eli 3 ja 5 §:n perusteella. Valiokunnan enemmistön mukaan tämä on "epäselvää"! Juuri sen vuoksihan lakiehdotuksesta pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto ja juuri sen vuoksi perustuslakivaliokunta kävi läpi erittäin laajan asiantuntijakuulemisen. Tämän asiantuntijakuulemisen jälkeen olisi perustuslakivaliokunnan kaikkien jäsenten tullut tehtävänsä ja valiokunnan tehtävän mukaisesti määrittellä oma kantansa puheena olevaan "epäselvään" kysymykseen eikä väistää kannanottamista.

Mielestämme perustuslakivaliokunnan olisi tullut tältä osin selvästi todeta, että näiden eri säännösten liittymät kansaneläkerahastoon eivät valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden muodosta sellaista riittävää asiallista yhteyttä uuden tai lisätyn veron säätämiseen, että lakiehdotuksen käsittelyjärjestys voisi määräytyä veronluonteisten maksujen muuttamista tarkoittavien lakiehdotusten säännösten perusteella.

Nyt sanottu koskee myös lakiehdotuksen 59 §:ää. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka lakiehdotusta muutettaisiin valiokunnan enemmistön kaavailemalla tavalla, tulisi 59 § sijoittaa erilliseen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävään lakiin, jotta hallituksen lakiehdotus edes tuossa valiokunnan enemmistön kaavailemassa muodossa voitaisiin säätää valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edelleen katsomme lopuksi, että kun valiokunnan enemmistö halusi pohtia ns. kuntaveron-

mallia, olisi pohdittaessa tuon mallin suhdetta kuntien itsehallinnon suojaan valiokunnan tullut lausunnoissaan todeta, että kuntien itsehallinnon periaatteen kanssa on huonosti sopusoinnussa se,

että kunnalle veronluonteisen maksun perimistä aiheutuva taloudellinen rasitus ylittäisi kuntaan maksettujen lisäosien määrän.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1985

Impi Muroma
Liisa Hilpelä

Lea Kärhä
Iiro Viinanen

Ben Zyskowicz

II

Hallituksen esityksen n:o 178 käsittely eduskunnassa osoittaa, että Suomen valtiosääntö on keskeisiltä osiltaan puutteellinen ja kiistanalainen. Hallitusryhmät romuttavat vuosikymmenien aikana kehittyneen valtion ja kuntien tehtäväjaon vetoamalla siihen, että valtiosäännössä ei kielletä kuntien verottamista. Valtiopäiväjärjestyksen varsin tiukkoja lainsäätämistä koskevia määräyksiä kierretään nimeämällä kunnanosuus veronluonteiseksi maksuksi.

Hallituspuolueiden edustajat perustuslakivaliokunnassa ovat hylänneet kaiken logiikan päätettyään alistua hallituksen vaatimukseen siitä, että kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuus on tulkittava veronluonteiseksi maksuksi. Emme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön väitettä, että heidän muotoilemansa kansaneläkelain 62 §:n sanamuoto tekisi tavallisella lailla säädetystä kunnan osuudesta yhtäkkiä veronluonteisen maksun, vaan toteamme, että hallituksen esitys n:o 178/1985 vp. on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä myös valiokunnan enemmistön ehdottamassa muodossa.

Kunnanosuus samoin kuin valtionosuus ovat tavallisessa laissa säädettyä kuntien ja valtion kustannusten jakamista. Näillä rahoituserillä on huomattava merkitys sekä kuntien että valtion taloudelle. Kunnat joutuvat päättämään lopullisesti veroäyrin hinnasta ennen valtion tulo- ja menoarvion valmistumista. Jos eduskunta ryhtyy päättämään kuntien veroäyrin tuoton käyttämisestä valtion menoihin yksivuotisilla verolaeilla, tämä romuttaa ratkaisevasti kuntien mahdollisuutta vastata itsenäisesti omasta taloudenpidostaan.

Valiokunnan enemmistö ei ole suostunut pohtimaan sitä, mitä kuntien kansaneläkkeiden lisäosaosuuksille jatkossa tapahtuu. Jos niistä päätetään vuosittain yksivuotisilla verolaeilla, kuntien taloudellinen epävarmuus kasvaa vielä nykyistäänkin, jolloin valtio jatkuvasti rikkoo kuntien keskusjärjestöjen kanssa tekemiään sopimuksia. Jos pyritään pysyviin säännöksiin, tarvitaan jatkossa eduskunnan 2/3 kuntien osuuden määrittelemiseen. Mikäli taas palataan uudelleen tavallisessa laissa säädettävään lisäosaosuuteen, romuttuu valtiopäiväjärjestyksen merkitys lakien säätämisen järjestyksen määrittelyssä täydellisesti.

Valiokunnan enemmistön hyväksymä silmälläkääntötemppelellä merkitsee nyt sitä, että tulevaisuudessa eduskunta voi hyväksyä lakeja yksivuotisen verolain säätämisen järjestyksessä liittämällä kiistanalaisiin lakiesityksiin pykälän, joka koskee lain rahoitusta ja väittämällä, että kysymyksessä on vero tai veronluonteinen maksu.

SKDL:n eduskuntaryhmä on sillä kannalla, että Suomen valtiosääntö ja sen tulkinnat tulisi muuttaa sellaisiksi, että eduskunnan enemmistö pystyy päättämään talouspolitiikasta ja valtiontaloudesta. Emme voi hyväksyä sitä, että lakien käsittelyjärjestystä muutetaan mielivaltaisesti niin, että kuntien taloutta pystytään heikentämään yksivuotisella verolailla samaan aikaan, kun muiden lakien käsittelyjärjestys säilytetään vaikeampana.

Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Jos valtio ryhtyy kantamaan kunnilta veroja tai veronluonteisia maksuja, jotka ulottu-

vat kuntien lakisääteisten tehtävien ulkopuolelle ja pakottavat kunnat osallistumaan muiden kuntien tehtävien hoitoon tai valtion yleisiin menoihin, etäännyttään kauas kuntien vakiintuneesta tehtäväalueesta.

Toteamme myös, että lakiehdotuksen 59 §:n 2 momentti ei sisällä ehdotusta verosta tai liity verotukseen siten, että se olisi säädettävissä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa säätämistäjärjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 1985

Kati Peltola

Ensio Laine