

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä huhtikuuta 1992

Lausunto n:o 2

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on 28 päivänä helmikuuta 1992 päivätyllä kirjeellään pyytänyt valtiovarainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 234/1991 vp laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja budjettineuvos Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, johtaja Lasse Laatonen Suomen Työnantajain Keskusliitosta, lakimies Tuomo Mäkinen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, suunnittelupäällikkö Olli Saariaho Akava ry:stä sekä lakimies Raila Kangasperko Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitosta.

Hallituksen esitys

Valtiopäiväjärjestystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuudesta ja verolakien erityisestä säättämisyjärjestyksestä luovuttaisiin. Ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään.

Edellä tarkoitettua poikkeusta lukuun ottamatta eduskunnan enemmistö voisi säätää tavalliset lait ilman, että kolmasosan suuruinen vähemmistö eli 67 kansanedustajaa voisi nykyiseen tapaan viivyttää lakien lopullista hyväksymistä. Samalla ehdotetaan poistettavaksi verolakien jako eri käsittelyjärjestystä vaativiin ryh-

miin. Siten myös veroista säädettäisiin aina tavallisen lain käsittelyjärjestyksessä.

Uudistus ehdotetaan toteutettavaksi poistamalla valtiopäiväjärjestyksestä lepäämäänjättämistä ja verolakien erityistä säättämisyjärjestystä koskevat säännökset.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja puoltaa sen hyväksymistä.

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen esitystä tärkeänä ja katsoo, että esitys tulisi säätää voimaan kiireellisessä lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota kansantaloudellisiin ja valtiontaloudellisiin seikkoihin. On todennäköistä, että tulevaisuudessa joudutaan valtion menoihin kohdistamaan mittaviakin säästötoimia. On erityisen tärkeää, että säästötoimista päätettäessä ratkaisut voivat ensi sijassa perustua poliittiseen harkintaan eikä sellaisten säästöjen etsimiseen, jotka lainsäädäntöjärjestyksensä puolesta ovat helpoimmin toteutettavissa. Lain muutos selkeyttää poliittista vastuuta tehdyistä päätöksistä.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus olisi hyväksyttävä ja

että lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Tenhiälä, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Heikkinen, Jokiniemi, Kallis, Lahti-Nuuttila, Louvo, Luuk-

kainen, Malm, Mäki-Hakola, Sasi, Savolainen, Tiuri, Turunen, Vihriälä ja Vähäkangas sekä varajäsenet Ala-Nissilä, Apukka, Backman, Nyby ja Röntynen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi on ollut valtiovarainvaliokunnan arvioitavana lähinnä verolakien erityisen määränemmistösäännöksen poistamisen osalta.

Uudistus merkitsee muun muassa, että nykyinen säännöstö, jonka mukaan useammaksi kuin yhdeksi vuodeksi voimaansaatettavaksi tarkoitettu tai lisätty veroa koskevat esitykset edellyttävät hyväksytyksi tullakseen kahden kolmasosan (2/3) määränemmistön, poistettaisiin. Säännös on tähän mennessä toiminut niin, että mikäli hallituksella ei ole ollut eduskunnassa riittävää, yli 2/3:n enemmistöä turvaamaan uutta tai lisättyä veroa tarkoittavan verolakesityksen läpimenoa, hallitus on esittänyt saman lain yksivuotisena verolakina. Järjestely on kieltämättä ollut kansalaisten kannalta epätydyttävä, koska yksivuotisten verolakien voimassa ollessa on ollut varsin vaikea ennakoita lainsäädännön pidemmän ajan kohtaloa ja vero-kohtelun tulevaa tilaa.

Tärkein muutoksen puolesta puhuva, periaatteellinen näkökohta on käsityksemme mukaan kuitenkin se, että eduskunnan päätöksenteon tulisi perustua ensisijaisesti yksinkertaisten enemmistöjen varaan.

Erikseen on sitten arvioitava niitä tilanteita, jolloin lainsäädäntöehdotus on ristiriidassa kansalaisten perusoikeussuojasäännösten kanssa. Tällöinkin tavoitteena tulisi olla, että jos lakiehdotus merkitsisi puuttumista perusoikeussuojaan, tämä poikkeus kirjataan selkeästi perustuslain tekstiin määräaikaisena poikkeusjärjestely-

nä, mikäli lakia ei voida säätää perusoikeuksiin puuttumatta.

Lepäämäänjättämissäännösten ja verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen poistamista tarkoittavaan esitykseen sisältyy lepäämäänjättämisen salliva menettely sellaisten lakiesitysten osalta, jotka puuttuvat kansalaisten lakisääteisen toimeentulon perusturvaan. Vaikka esitykseen on tältä osin esitettävissä samat kriittiset huomautukset kuin ns. säästölakien säätämistä helpottavan valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisen muutoksen yhteydessä, olemme sitä mieltä, että kansalaisten vähimmäisetuuksien suojaaminen on — mikäli sitä ei voida toteuttaa muulla tavalla — sellainen arvo, ettei siihen tulisi voida puuttua hetkellisen enemmistön turvin.

Nähdäksemme valiokunnan olisi tullut lausunnossaan korostaa kansalaisten lakisääteisen toimeentulon perusturvan merkitystä ja arvioida sitä verolakien säätämistä helpottavaan säännösmuutokseen nähden.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan lausunnossa olisi tullut todeta seuraavaa:

”Valiokunta edellyttää hallitukselta, ettei valtionalouden tilaan vedoten verolakeja käytetä edellä mainitun lakiesityksen voimassa ollessa sellaisiin lainsäädäntötoimiin, joilla tosiasiaassa puututaan kansalaisten toimeentulon lakisääteisen perusturvan takaamiin vähimmäisetuuksiin kuten esimerkiksi lapsilisiin.”

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1992

Asko Apukka

Juhani Vähäkangas

II

Voimassa oleva VJ 66 a § merkitsee poikkeusta mahdollisuuteen jättää laki lepäämään yli valtiopäivien. Toisin sanoen pääsääntö lain välittömälle voimaantulolle on kahden kolmasosan enemmistö, yksinkertainen enemmistö on poikkeus. Syyt poikkeuksen tekemiseen ovat olleet luonteeltaan finanssipoliittiset. Valtion

menojen tasapainottaminen on edellyttänyt säästölakien säätämisyjärjestyksen helpottamista.

Valtionalouden tasapainottamisen kannalta HE 234/1991 vp merkitsee sitä, että eduskunnan enemmistön finanssipoliittinen liikkumavara kasvaa, kun pääsäännöksi tehdään yksinkertainen säätämisyjärjestys ilman lepäämäänjättämis-

mahdollisuutta. Samalla poistetaan määränemistövaatimus pysyvilta verolaeilta.

HE:n mukaan poikkeuksen yksinkertaisesta enemmistöstä muodostavat lait, jotka koskevat valtion menojen säästämistä ja jotka heikentävät toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Ne voitaisiin jättää lepäämään tällä hetkellä voimassa olevien säännösten mukaisesti. Ilmaus "valtion menoja säästävä laki" on otettu esitykseen sen vuoksi, että poikkeussäännöksen piiristä suljettaisiin pois verolait, jotka eivät siis ole "valtion menoja säästäviä lakeja" (HE:n perustelut s. 19). Asiallisesti tämä onkin valtion talouden ja finanssipolitiikan hoidon kannalta perusteltua.

Lakiehdotuksessa oleva poikkeussäännöksen soveltamisen edellytys "valtion menoja säästävä" kuitenkin johtaa ristiriitaan lakiehdotusten perusteluiden kanssa, joiden mukaan (s. 14) poikkeussäännöksen tarkoituksena on nimenomaan antaa suojaa *kaikkia* sellaisia toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikennyksiä

vastaan, jotka eivät liity valtiosopimusten määräysten hyväksymiseen taikka verolakeihin.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan olisi tullut lausua lausuntoonsa sisältyvissä kannanotoissa lisäksi seuraavaa:

"Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 66 §:n 7 momenttiin sisältyvää poikkeussäännöstä sovellettaessa molempia edellytyksiä 'valtion menoja säästävä' ja 'toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävä' on tulkittava suppeasti. Tällöin sellainen laki, joka ei suoranaisesti säästä valtion menoja mutta kuitenkin heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, jää poikkeussäännöksen antaman suojan ulkopuolelle. Tämä kaventaisi perusturvan suojan alaa, mitä ei liene tarkoitettu. Perustuslakivaliokunnan tulisi pyrkiä ratkaisemaan ongelma jollakin soveltuvalla tavalla."

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 1992

Matti Luttinen
Lea Savolainen

Pentti Lahti-Nuuttila
Asko Apukka

Jouni Backman
Juhani Vähäkangas

