

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Helsingissä

29 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 9

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt 24 päivänä tammikuuta 1991 päivätyllä kirjeellä eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 321 laiksi valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta.

Suomessa vähintään kolmasosa eli 67 eduskunnan jäsentä voi äänestää lakiehdotuksen lepäämään, pääsääntöisesti seuraavien varsinainen valtiopäivien jälkeen pidettävälle varsinaisille valtiopäiville. Lepäämäänjättämismahdollisuudesta on useita poikkeuksia.

Lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöstö ei enää toteuta läheskään kaikkia sille aikanaan asetettuja tavoitteita. Uusia paineita lepäämäänjättämissäännöstöä kohtaan saattaa aiheuttaa myös Euroopan integraatio. Nopeasti vaihtuvien tilanteiden hallitsemiseksi lainsäädäntöä olisi pystyttävä muuttamaan Suomessa yhtä joustavasti kuin muissa valtioissa. Muissa valtioissa perustuslait eivät tietyllä tavalla lakiehdotusten yleistä lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Yksivuotisten verolakien säätämiseen riittää eduskunnan enemmistön kannatus. Tämän vuoksi on epä johdonmukaista antaa lepäämäänjättämissäännösten avulla vähemmistölle valta estää yksivuotisten säästölakien säätäminen.

Hallitus ehdottaa, että talouspoliittisen päätöksenteon järkevöittämiseksi säädettäisiin säästölakiehdotusten lepäämäänjättämiskielto. Eduskunta voisi tehdä sekä menojen vähentämistä että tulojen lisäämistä koskevat talouspoliittiset ratkaisut siten yksinkertaisella enemmistöllä.

Lepäämäänjättämiskielto ehdotetaan koskemaan vain ehdotusta laiksi, joka on tarkoitettu olemaan voimassa enintään yhden vuoden.

Säästölait voisivat liittyä valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon, mutta niitä koskevia esityksiä saatetaan joutua antamaan myös muuten, esimerkiksi valtion maksuvalmiusvaikeuksista selviämiseksi.

Hallitus ehdottaa, että edelleen säilytettävään mahdollisuus jättää lepäämään ehdotus säästölakeiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturva. Tämä poikkeus määriteltäisiin suppeaksi, jotta vältettäisiin vaikeat tulkintaongelmat ja säästölakien käytön liiallinen rajoittaminen.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi 66 a §, jossa kiellettäisiin jättämästä lepäämään valtion menoja säästäviä lakeja eli säästölakeja koskevia ehdotuksia. Uusi lepäämäänjättämiskielto on soveltamisalaltaan suppea ja koskee ehdotusta laiksi, joka sisältää vain säännöksiä valtion menojen vähentämisestä, lykkäämisestä tai niiden toimeenpanosta. Jos laissa olisi yksikin muu säännös, kysymyksessä ei enää olisi säästölaki. Lepäämäänjättämiskiellon edellytyksenä olisi lisäksi, että laki on tarkoitettu olemaan voimassa enintään yhden vuoden ja että sillä ei heikennetä yksilöiden toimeentulon lakisääteistä perusturva. Lakiehdotuksen 1 momentin mukaista ehtoa enintään vuoden voimassaolosta ei ole kuitenkaan tarkoitettu esteeksi sille, että seuraavaa vuotta varten säädettäisiin uusi, entisensisältöinen laki.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukainen lepäämäänjättämiskielto ei koskisi ehdotusta laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva. Toimeentulon perusturvalla tarkoitetaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön

elintaso. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan tuki ei siten kuuluisi suojattuihin etuuksiin. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty luetelo niistä etuuksista, jotka ainakin kuuluisivat lepäämäänjättämiskiellolta suojatun lakisääteisen perusturvan piiriin. Eduskunta itse päättäisi lain säätämisyjärjestyksestä, myös siltä osin kuin kysymys on siitä, mitkä etuudet kuuluvat suojalausekkeen piiriin.

Hallituksen esitykseen sisältyvä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi ja se olisi voimassa vuoden 1995 kesäkuun loppun.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esityksen tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen va-

liokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tavoitteena tulisi olla todellisten säästöjen mahdollistaminen valtiontaloudessa. Siten lakia sovellettaessa tulisi pyrkiä siihen, etteivät valtiontaloudessa tehtävien säästöjen seurauksena esimerkiksi kunnallistalous ja siten myös kunnallisverorasitus vastavasti lisääntyisi.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola (osittain), varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Ahonen, Ajo, Isohookana-Asunmaa, Kettunen, Kääriäinen, Laaksonen, Lahti-Nuutila (osittain), Malm, Mattila, Ranta (osittain), Rusanen (osittain), Sasi (osittain), Savolainen,

Tenhiälä, Viljanen (osittain) ja Vähäkangas (osittain) sekä varajäsenet Ikkala (osittain), Kalliomäki, Kietäväinen, Paakkinen (osittain), Pekkarinen (osittain), Tiuri (osittain), Turunen (osittain), Törnqvist (osittain) ja Valli (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys tähtää siihen, että joitakin lakisääteisiä menoja voitaisiin peruuttaa ilman, että normaalikäytännön mukaan tällaisia esityksiä voitaisiin jättää lepäämään.

Syntyy omituinen tilanne, kun oppositio, joka vastustaa uudistuksia, voi jarruttaa niiden voimaantuloa vähemmistösuojan vuoksi vastoin eduskunnan enemmistön kantaa, mutta sen sijaan toisenlainen oppositio ei voisi jarruttaa näiden sanottujen uudistusten purkamista, jos eduskunnan enemmistö niin tahtoi.

Ei voida pitää oikeana, että vähemmistösuojaa muutetaan tällä tavoin vain yhden rajatun asian osalta vaan koko vähemmistösuoja pitää ottaa tarkasteluun samalla kertaa ja punnita sen muuttamisen perusteita.

Hallituksen esitys ei koskisi perusturvaa, mutta perusturva on määritelty epämääräisesti ja sitä paitsi määrittely on riittämätön. Poh-

joismaisen hyvinvointivaltion perusturva näet koostuu lukuisista osatekijöistä:

— yhteiskunnan antamasta taloudellisesta tuesta

— yhteiskunnan ilmaispalveluista

— Hallitusmuodon takaamasta oikeudesta työhön, mitä työllisyyslailla on toteutettu.

Kun arvioi tämän hetken tilannetta, näyttää hallituksen esityksen perusteilla olevan arvioitavissa, että hallitus haluaa heikentää sosiaaliturvaa peruspäivärahatasoa lukuun ottamatta, tähtää velvoitetyöllistämisen lakkauttamiseen työllisyyden heiketessä uhkaavasti ja valmistautuu yhteiskunnan hyvinvointipalvelujen vähentämiseen.

Valiokunnan olisi mielestäni tullut esittää lausunnossaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus olisi hylättävä.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Timo Laaksonen

II

Ehdotettu lepäämäänjättämistä koskeva kielto valtiopäiväjärjestykseen on tulkinnanvarainen kansalaisen perusturvan osalta. Todellisilta vaikutuksiltaan säästölait saattavat huomattavastikin heikentää perusturvaa, vaikka rahamääräisiin avustuksiin ei kajottaisikaan niin kuin lisätyssä VJ:n 66 a §:n 3 momentissa esitetään. Samankaltainen vaikutus kansalaisen kannalta voi syntyä myös perusturvaan olennaisesti kuuluvien sosiaalipalvelujen leikkaamisesta.

Säästölait ovat aikaisemmin keskeisesti kohdistuneet kuntien lakisääteisten valtionosuuksien lykkäämiseen ja leikkaamiseen. Näin ei ole aikaansaatu todellista säästöä, vaan siirretty valtion menoja kuntien rahoitettavaksi.

Hallituksen esitys helpottaa kuntien valtionosuuksien yksipuolista leikkaamista entisestään ns. säästölakien nimellä. Näin lisättäisiin kuntien veroäyrin korotuspaineita sekä vaarannet-

taisiin kansalaisten peruspalvelujen tuottaminen kunnissa.

Kansalaisten jokapäiväisen toimeentulon kannalta tärkeiden menojen leikkaaminen edellyttää mielestämme eduskunnan laajan enemmistön hyväksymistä. Nyt lamaan ajettu taloustilanne ei anna oikeutusta tämän periaatteen murtamiseen.

Keskusta ei voi hyväksyä hallituksen ehdotusta esitetyssä muodossa. Keskusta ei voi olla antamassa hallitukselle avointa valtakirjaa tietämättä tarkemmin, minkälaisiin leikkauksiin lakia käytettäisiin ja millaista talouspolitiikkaa niiden pohjalta harjoitettaisiin.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotamme, valiokunnan lausunnossa lausuttavaksi,

että hallitukseen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Seppo Kääriäinen
Tytti Isohookana-Asunmaa

Kalevi Mattila

Timo Kietäväinen
Hannu Tenhiälä

III

En voi yhtyä valiokunnan enemmistön mielipiteeseen ja perusteluihin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n lepäämäänjättämissäännöksen tilapäisestä muuttamisesta.

Hallituksen esitys pitää sisällään ajatuksen, että muutoksen jälkeen olisi eduskunnalla mahdollisuus säätää ns. säästölakeja yksinkertaisella enemmistöllä ilman, että enemmistöhallituksen tarvitsisi neuvotella opposition kanssa.

Käsitykseni mukaan Suomen tasavaltaiseen järjestelmään ei tällainen kehityssuunta ja ajatusmalli sovi. Myös perustuslain tilapäinen, määräaikainen muuttaminen on peräti harvinaista ja epätavallista. Tietävästi vain kerran

aikaisemmin on itsenäisen Suomen historiassa poikettu tästä. Se tapahtui silloin, kun presidentti Urho Kekkonen valittiin poikkeuslailla jatkoon ilman vaaleja vuonna 1974.

Vaikka valtion talous, saatujen virkamiesselvitysten mukaan, onkin ajautumassa vaikeaan tilanteeseen, ei silti ole oikein eikä perusteltua perustuslakiemme murentaminen tilapäisesti. Mahdollisesti tarvittavia säästöjä voidaan toteuttaa normaalissa budjetti- ja lainsäätämisyjärjestyksessä pienentämällä mm. kohtuuttoman suuriksi paisuneita kulttuuri-, kehitysapu- ja muita toisarvoisia menoja tarvitsematta puuttua kansalaisten välttämättömään sosiaaliturvaan ja kuntien valtionapuihin.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Pentti Kettunen

