

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia puutteita.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 134/2002 vp Torstai 30.1.2003 kello 10.00

7. HE 267/2002 vp laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 30.1.2003 KELLO 10.45

HE 267/02 vp laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Lakitekstinä ei ehdotus näyttäisi antavan aihetta mihinkään erityisiin havaintoihin. Sanamuoto, jossa erikseen ja perättäin puhutaan siitä, että laki "on voimassa" vuoden 2007 loppuun ja "sitä sovelletaan" kalleusluokitukseen vuoksi 2004 - 2007, ei eräänlaisessa kertaavuudessaan ole aivan tavanomainen. Se tuskin on myöskään välttämätön sikäli, että tarkoitus luokituksen määrittämisestä vielä uudeksi nelivuotiskaudeksi tulee jo lain voimassaolon jatkamisella riittävän selväksi. (Kalleusluokitus on lain 2 §:n mukaan vahvistettava nelivuotiskaudeksi ja luokitus on nyt vahvistettuna tämän vuoden lopussa päättyväksi kaudeksi.) Mitään estettä ehdotetulle muotoilulle - joka vastaa edellisen jatkon (999/1999) muotoilua - ei tietysti ole.

Perusteluissa ilmoitetaan, että tarkoituksena on että luokitus vuosille 2004-2007 vahvistetaan samaksi kuin nykyinen luokitus. Perustelujen ilmoitus ei luonnollisesti oikeudellisesti sido pysyttämään nykyistä luokitusta sellaisenaan myös uudeksi kaudeksi. Ilmoitus ei luonnollisesti myöskään voi vapauttaa noudattamasta luokituksen määrittämisessä niitä normeja, joita lakiin mahdollisesti sisältyy.

Syynä lakiehdotuksen lähettämiseksi lausunnolle perustuslakivaliokuntaan on kuulemani mukaan ollut se, että kalleusluokituksen perusteeksi tarvittavat todelliset tutkimukset on viimeksi tehty huomattavan kauan sitten (V. 1980 ?). Saamani tieto on sillä tavoin yleispiirteinen, että sen pohjalta on vaikea esittää mitään arvioita eikä minulla toisaalta ole ollut mahdollisuutta mitenkään tutkia asiaa. Viitatussa asiantilassa voidaan kuitenkin ajatella olevan ainakin kolme erilaista ja eri näkökulmista huomiota ansaitsevaa piirrettä.

Ensimmäinen on laadultaan poliittinen ja parlamentaarisen järjestelmän toimintaa koskeva. Kalleusluokituksia koskeva nykyinen laki vuodelta 1973 kumosi kalleusluokituksia koskeneen lain vuodelta 1966. Vuoden 1973 lain säätämiseen johtaneen esityksen (HE 211/73 vp) perusteluissa viitattiin siihen, että jo vuoden 1966 lakiin vuonna 1972 tehdyn muutoksen yhteydessä - siis 30 vuotta sitten - eduskunta oli edellyttänyt! "että hallitus kiireellisesti selvittää mahdollisuudet kalleusluokitusjärjestelmän poistamiseksi tai luokitusmenettelyn muuttamiseksi sellaiseksi, että se nykyistä paremmin vastaisi kehittyvän yhteiskunnan vaatimuksia." Valtioneuvosto asettikin asiaa varten komitean (KOM 1973:133). Komitea katsoi, että koko järjestelmän poistamiseen ei voitu ottaa kantaa ennenkuin eri kuntien väliset elinkustannusten erot oli selvitetty. Siihen asti kunnes selvitystyöt oli tehty katsottiin tarpeelliseksi jatkaa vanhaa järjestelmää. Vuoden 1973 uusi laki muuttikin siihen astista järjestelmää vain niin, että viiden vuoden luokitusaikaa lyhennettiin ja asian valmisteltu siirrettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä valtiovarainministeriölle. Lakiehdotuksen käsittelyssä laki- ja talousvaliokunta totesi (Itvm 22/73 vp) elinkustannusten erojen eri kunnissa pienentyneen niin, että kalleusluokitus oli alkanut menettää merkityksensä ja että hallituksen tulisi sen vuoksi valmistaa esitys, jonka mukaan voitaisiin siirtyä enintään kahteen kalleusluokkaan.

En tiedä, kuinka jatkuvasti kalleusluokituksen ympärillä on esiintynyt sen kaltaisia epäilyksiä järjestelmän asianmukaisuudesta, joita esitettiin jo 1970-luvulla. Totean kuitenkin, että jo vuonna 1995 jatkettaessa järjestelmän voimassaoloa vuoden 1999 loppuun oli tarkoituksena, että tätä ennen valmistellaan sellaiset lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 2000 alusta (näin HE 29/99 vp perusteluissa). Voidaan myös todeta, että jatkettaessa vuonna 1999 järjestelmän voimassaoloa tämän vuoden loppuun hallitus esitti esityksensä perusteluissa samankaltaista ja osin aivan samansanaistakin arvostelua järjestelmän toimivuudesta kuin se esittää nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ("Palkkojen ja tulonsiirtojen porrastaminen kaavamaisesti määriteltyjen kalleusluokkien mukaan soveltuu huonosti nyky-yhteiskunnan toimintamuotoihin"; "Kuntien kalleusluokitus on ajan myötä vinoutunut, eivätkä kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä"; HE 29/99 vp).

Se, kuinka nopeasti järjestelmää muutetaan tai kuinka pitkiä lykkäytymisiä järjestelmän kehittämisessä pidetään hyväksyttävänä/siedettävänä, riippuu viime kädessä parlamentaarisen järjestelmän toiminnasta ja poliittisista prosesseista.

Toinen näkökulma liittyy siihen, mitä voimassaolevan lain voidaan katsoa edellyttävän kalleusluokituspäätöksen tekemisessä käytettäviltä kriteereiltä ja päätöksenteossa noudatettavalta menettelyltä. Kiinitän tältä osin huomiota vain lain tekstiin (en ts. ole tutkinut lain säätämisasiakirjoja ja -taustaa enkä myöskään soveltamiskäytäntöä). Lain 1 §:ssä edellytetään, että kalleusluokitus toimitetaan "eri kuntien välillä tutkimuksella todettujen elinkustannusten erojen perusteella". Lain 3 §:n mukaan "luokitusta varten tarpeelliset tiedot elinkustannuksista" hankkii ja "tarvittavat tutkimukset suorittaa" valtiovarainministeriö. Nämä lain säännökset ja luokituspäätöksen määräaikaisuus merkitsevät mielestäni laissa selvästi asetettua velvoitetta, jonka sisältönä on se, että luokituspäätöksissä pitää seurata elinkustannusten tai tarkemmin sanottuna niiden kunnittaisen jakautumisen kehitystä ja että tämä seuraaminen ei voi olla vain hallinnollisia päätöksiä asiasta, vaan sen on perustuttava tutkimuksiin (elinkustannusten eroista). Tämä merkitsee minusta väistämättä sitä, että luokituksen pitäminen kaudesta toiseen ennallaan voi olla lainmukaista vain, jos on tutkimuksin selvitetty, että elinkustannusten erot kuntien välillä eivät ole (merkittävästi) muuttuneet (Lain 1 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus olla muuttamatta kalleusluokkaa ei tässä kohden ole merkittävä, koska se edellyttää painavia syitä ja koskee vain yksittäisiä kuntia koskevia muuttamatta jättämiskäytöksiä ("kunnalle")). Hallituksen esityksessä ei mikään viittaa siihen, että tällaisia tutkimuksia olisi lähiaikoina suoritettu. Esityksen perustelujen "vinoutunut"-toteamukset viittaavat päinvastoin hallituksen "tietoon", että elinkustannusten kunnittaiset erot eivät ole pysyneet (kaudesta toiseen) muuttumattomina.

Jos olen ymmärtänyt esitysten perustelutekstejä oikein, nykyinen luokitus on sama kuin luokitus vuosina 1995-1999 (En ole tarkistanut, olisiko luokitus ehkä tätäkin vanhempi). Perusteluissa nyt esitetty ajatus, että samaa luokitusta jatketaan vielä vuodet 2004-2007, merkitsee sellaisen päätöksen edellyttämistä valtioneuvostolta, jota edellä viitatuista syistä ei hevin voida pitää lainmukaisena. Lainsäätäjän tahtoa ei voida korvata jonkinlaisella "lainsäätäjän siedolla" , ts. lakiin kirjattujen vaatimusten noudattamista ei voida sivuuttaa sillä, että tarkoitus menetellä toisin saatetaan eduskunnan tietoon ja hiljaisuudella hyväksyttäväksi.

Jos eduskunta pitää nyt tarpeellisenä sellaista (poliittista) ratkaisua, että nykyistä luokitusta jatketaan vielä neljä vuotta, on tietysti mahdollista menetellä niin, että laissa muutetaan myös

valtioneuvoston päätöksen kriteereitä koskevia säännöksiä. Jos juuri tällaista ennallaan jatkamisratkaisua selvästi tavoitellaan, olisi kuitenkin avoiminta vaikka ehkä epäortodoksista - säätää se lailla.

Kolmas näkökulma liittyy sosiaaliturvaetuuksiin ja niiden kautta myös perusoikeuksiin. En tunne kalleusluokituksen kenttätason vaikutuksia. Periaatteessa voidaan kuitenkin todeta, että yksilöillä pitää olla yhdenvertaiset mahdollisuudet saada sosiaaliturvaan luettavia etuuksia ja että tämä yhdenvertaisuusvaatimus ei mitenkään voi olla kalleusluokittain arvioitava. Sosiaaliturvan toteutumisen yhdenvertaisuutta arvioitaessa ei mielestäni voida sivuuttaa eri paikkakuntien välillä ehkä olevia merkittäviä elinkustannusten eroja (ts. merkittäviä eroja niissä "ympäristön" tekijöissä, jotka määrittävät tukitoimen tosiasiallista käyttöarvoa yksilölle). Jos luokitus on nyt, kuten hallitus sanoo, "vinoutunut" ja kunnat eivät ole "oikein ryhmiteltyinä", on ainakin mahdollista, että yksilöt saavat jo tästä syystä sosiaaliturvaan kuuluvia etuja tosiasiasa eriarvoisesti. Eesityksen perusteluissa todetaan, että kalleusluokkien väliset erot ovat muiden sosiaaliturvaetuuksien kohdalla pienemmät kuin kansaneläkkeen kohdalla. Perusoikeuksien kannalta tarkasteltuna kysymystä ei ehkä pitäisi jättää näin helposti. Suurempaa huolellisuutta edellyttää tässä osaltaan sekin, että hallitus selvästi tietää järjestelmän heikkouksista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä 267/2002 vp laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Pyydettyä lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyistä kalleusluokitusjärjestelmää jatkettavaksi neljällä vuodella eli vuoden 2007 loppuun. Tarkoituksena on, että kuntien kalleusluokitus jatkuu samana kuin nykyinen luokitus. Kuntien yleisestä kalleusluokituksista pyritään tämän jälkeen luopumaan järjestelmän vanhentuneisuuden takia.

Tarkastelen asiaa seuraavassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntien yleisen kalleusluokituksen käyttäminen palkoissa on sopimuksenvaraista. Sosiaaliturvaetuksissa kuntien yleisen kalleusluokituksen käyttö on määritelty ao. erityislaeissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, soveltuu palkkojen ja tulonsiirtojen porrastaminen kaavamaisesti määriteltyjen kalleusluokkien mukaan huonosti nyky-yhteiskunnan toimintamuotoihin. Tarve käyttää kuntien yleistä kalleusluokitusta tulonsiirtojen porrastamisessa on myös vähentynyt asumis- ja toimeentulotukien sekä yksilöllisen tarveharkinnan mukaan määräytyvien tukien lisääntymisen myötä.

Kyseinen tilanne on myönnetty jo aiemmin (HaVM 3/1999 vp) ja todettu, etteivät kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä. Niinpä järjestelmästä luopumisesta on tehty päätöksiä, kuten jälleen uudelleen käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessäkin.

Järjestelmä näyttää näin ollen kohtelevan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti niin kansalaisia kuin yksittäisiä kuntiakin.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Laki voi olla ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, jos se ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, siis mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä erityisesti myönnettäessä kansalaisille etuja ja oikeuksia, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa olevan sääntelyn kautta vaikutetaan. Kun hallituksen esityksessä myönnetään suoraan kalleusluokituksen vinoutuneisuus ja kuntien ryhmittelyn virheellisyys, perustuu kyseisen järjestelmän mukainen etuuksien myöntäminen tietyllä tavalla mielivaltaisuuteen. Ahtaasti tulkittuna kalleusluokitusjärjestelmä on näin ollen yhdenvertaisuusperiaatteen ja sitä koskevan perustuslain 6 §:n vastainen.

Toisaalta - kuten perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä säännöstä tulkitessaan korostanut - ei yhdenvertaisuusperiaatteesta tietenkään voi johtua liian tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Esimerkiksi hallinnon uudistamista palvelevan kokeilun (seutuyhteistyö) on katsottu muodostavan sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 11/2002 vp).

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä tällaisena hyväksyttäväksi katsottavana perusteena on mainittu valtionaloudelliset seikat. Kaikkien sosiaalietuuksien nostaminen nykyisen 1. kalleusluokan mukaisiksi maksaisi esityksen mukaan 137 miljoonaa euroa. Asian arvioinnissa on lisäksi merkitystä sillä, että kalleusluokituksesta luopuminen voitaisiin parhaiten toteuttaa pitkähkön siirtymisajan kuluessa siten, että se kytkettäisiin laajempaan sosiaalipoliittiseen uudistustyöhön, jolloin muutoksista aiheutuvat kustannukset ja hyödyt tasapainottaisivat toisiaan. Merkitystä voidaan antaa myös sille, että hallituksen esityksessä on kysymys olemassa olevan tilanteen jatkamisesta.

Kuntien kalleusluokitusta koskeva ongelma on nimenomaisesti todettu perustuslain uudistamisen yhteydessä senkaltaista eroa aiheuttavaksi, joka ei ole yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan perustuslain säännöksen vastainen: "Säännös ei estäisi työntekijöiden palkkauksessa olevia eroja, jotka johtuvat jostakin muusta syystä (esim. koulutus, alueelliset kalleusluokitukset, virkaikä) kuin sukupuolesta." (Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3 s. 181). Sosiaalietuuksien kannalta voidaan viitata perusteluissa todettuun tarveharkinnan käyttömahdollisuuteen, jolla jossain määrin poistetaan kaavamaisen kalleusluokitusjärjestelmän aiheuttamia ongelmia.

Perusoikeudet eivät sellaisinaan koske kuntia, kuten vakiintunut tulkinta on. Toisaalta kuntienkin erilaiseen asemaan asettamiselle on edellytettävä olevaksi hyväksyttävät syyt. Kuntien kalleusluokitukselle on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna merkitystä muun ohella verotulojen kannalta. Vaikka kalleusluokitusjärjestelmää ei voida pitää kunnallisen itsehallintosäännöksen kanssa ristiriidassa olevana, on se silti periaatteessa heikosti sen kanssa yhteensopiva. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on äskettäin kiinnittänyt, mielestäni aivan oikein, huomiota siihen, että lainsäädännön vaikutuksia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolta (PeVL 41/2002 vp). Kalleusluokitusjärjestelmä asettaa yksittäiset kunnat keskenään erilaiseen asemaan ilman - kuten lakiehdotuksen perusteluista ilmenee - asianmukaisia perusteita.

Yhteenvetona totean, että perusteluina järjestelmän säilyttämiselle tilapäisesti esitetyt seikat huomioon ottaen lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee hallituksen esitystä laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksista annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 267/2002 vp).

Hallituksen esityksen mukaan vuodelta 1973 olevan kuntien yleisestä kalleusluokituksista olevan lain (955/1973) voimassaoloa jatkettaisiin vuoteen 2007, ja sitä sovellettaisiin kalleusluokitukseen vuosiksi 2004-2007. Laissa tarkoitettua kalleusluokitusta, jonka lain 2 §:n mukaan vahvistaa valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan, sovelletaan sekä yksityisen ja julkisen sektorin palkoissa, siten kuin asiasta on erikseen sovittu, että kansaneläkkeissä ja eräissä muissa sosiaaliturvaetuuksissa, siten kuin näistä etuuksista annetuissa erityislaeissa on säädetty. Kalleusluokituksista annetussa laissa ei ole säädetty luokituksen soveltamisesta vaan ainoastaan sen perusteista ja vahvistamismenettelystä.

Kalleusluokitusjärjestelmän valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan sivuuttaa sen sopimusperusteinen soveltaminen. Järjestelmän lakiin perustuvaa soveltamista on sen sijaan arvioitava perustuslain 6 §:ssä vahvistetun yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kalleusluokituksen soveltaminen merkitsee poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta: eri kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa asuvat saavat etuuden eri suuruisena. Perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisessa käytännössä vakiintuneen linjan mukaisesti muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa, kun siihen on hyväksyttävää, esimerkiksi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämistä tarkoittavia perusteita.

Kalleusluokitusjärjestelmän alkuperäisenä perusteena onkin ollut pyrkimys tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen: kun elinkustannukset eri kunnissa ovat vaihdelleet, kansaneläkkeen ja eräiden muiden sosiaaliturvaetuuksien porrastamista tätä vaihtelua vastaavasti on pidetty tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävänä ratkaisuna. Käsiteltävänä olevan lakiesityksen perusteluissa on kuitenkin viitattu eräisiin näkökohtiin, jotka viittaisivat siihen, että järjestelmä ei enää ainakaan kaikilta osin käytännössä toteuttaisikaan sinänsä hyväksyttävää tarkoitustaan.

Hallituksen esityksen mukaan "kuntien kalleusluokitus on ajan myötä ... vinoutunut, eivätkä kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä". On kuitenkin ajateltavissa, että tämä epäkohta voidaan korjata siten, että ennen kuin valtioneuvosto seuraavan kerran päättää luokituksista, kustannustasosta tehdään 3 §:n edellyttämä tutkimus, ja päätös perustetaan tähän. Vakavampi ongelma on kuitenkin siinä, että "palkat ja sosiaaliset tulonsiirrot eivät muutoinkaan kohdistu todellisten kalleuserojen mukaan' asuinkunta ja työssäkäyntikunta poikkeavat usein toisistaan, ostosmatkat suuntautuvat myös asuinkunnan ulkopuolelle, kuntien rajojen sisällä on merkittäviä eroja esim. asumiskustannuksissa".

Onkin kyseenalaista, voidaanko sitä muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista, jota kalleusluokitusjärjestelmän ylläpitäminen merkitsee, enää perustella valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävillä perusteilla. Järjestelmää ei kuitenkaan voida lakkauttaa siten, että yleisestä kalleusluokituksista annetun lain voimassaoloa ei jatketa; tämä lakihan ei sisällä säännöksiä luokituksen soveltamisesta. Järjestelmän lakkauttaminen edellyttää sen soveltamisesta annettujen erityislakien säännösten - kuten kansaneläkelain 25 §:n - kumoamista. Vaikka järjestelmän soveltamisen katsottaisiinkin olevan ristiriidassa perustuslaissa vahvistetun

yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, tämä ei myöskään vaikuttaisi nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen.

Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulisikin lausunnossaan edellyttää, että hallitus valmistelee ehdotukset kalleusluokituksen soveltamista tarkoittavien erityislakien säännösten kumoamiseksi. Samassa yhteydessä on tietysti asianmukaista kumota myös kalleusluokituslaki. Kalleusluokituksen soveltamisesta luovuttaessa joudutaan ratkaisemaan, mille tasolle - ensimmäisen vai toisen kalleusluokan tasolle - esimerkiksi kansaneläkkeen määrä vahvistetaan. Tämä ei ole yksin valtiontaloudellinen kysymys, vaan huomioon on otettava myös perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös perustoimeentulon turvasta. Tästäkin lausunnossa olisi hyvä huomauttaa.

Porthaniassa 30.1.2003

Kaarlo Tuori