

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

12 päivänä helmikuuta 1988

Lausunto n:o 1

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 6 päivästä marraskuuta 1987 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 108/1987 vp. laiksi valtion tulo- ja menoarviosta.

Asian johdosta ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Raija Isotalo ja vanhempi budjettisihteeri Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, valiokuntasihteeri Arvo J. Kämppi, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista eli niin sanottu tililaki kumottavaksi ja sen tilalle säädettäväksi laki valtion tulo- ja menoarviosista.

Ehdotettu laki vastaa sisällöltään pääosin nykyistä tililakia siihen vuoden 1988 alusta voimaan tulleine muutoksineen, jotka koskevat muun muassa nettobudjetointia, lisämenoarvioesitystä ja valtuusmenettelyä. Laissa otettaisiin huomioon ne muutokset, joita valtion liikeyritysten jakautuminen valtion liikelaitoksiin ja virastojen ja laitosten harjoittamaan liiketoimintaan edellyttää.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien muiden esitysten antamisajankohdasta. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös tulo- ja menoarvion perusteluista ja niissä olevista käyttösuunnitelmista. Laissa säädettäisiin lisäksi virastojen ja laitosten velvollisuudesta toimintansa ja taloutensa suunnitteluun.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi myös maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta laskentatoimintaa sekä tilinpäätöstä koskevat perussäännökset.

Lakiehdotukseen on erästä teknistä tarkistusta lukuun ottamatta otettu sellaisinaan ne säännökset, joiden perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 16/1986 vp. vaativan silloin esillä olleen tililain muutoksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus ei niin ollen sisällä aiempaa laajempia poikkeuksia perustuslaista, nämä säännösehdotukset samoin kuin lakiehdotus muutoinkin voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena, että lakiehdotuksesta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

*Tililain muutoksen vaikutus
säättämisyjärjestykseen*

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan n:o 16/1986 vp., että silloin käsiteltävänä olleeseen tililain muutokseen sisältyneet säännökset valtionvelan nettobudjetoinnista, valtuusmenettelystä ja varastotilimenettelystä vaativat lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tuon esityksen pohjalta säädettiin laki (691/87), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Edellä mainitut tililain säännökset sisältyvät nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen (3 §:n 3 momentti sekä 10 ja 23 §) erästä teknistä tarkistusta lukuun ottamatta sellaisinaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksestä käyttämättä, jos muutettava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty.

Valiokunnan käsityksen mukaan tätä periaatetta on sovellettava myös käsillä olevassa tapauksessa, jossa poikkeuksina perustuslaista säädettyt säännökset siirretään uuteen lakiin kumoamalla alkuperäinen poikkeuslaki.

Näin ollen lakiehdotus voidaan 3 §:n 3 momentin sekä 10 ja 23 §:n estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Lakiehdotuksen 2 §

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 2 §:n säännökset tulo- ja menoarvioesityksen ja siihen liittyvien hallituksen esitysten antamisajasta on ymmärrettävä ensi sijassa ohjeellisiksi lausumiksi, koska säännökset eivät osoita mainittujen esitysten antamisen ehdotonta takarajaa. Säännöksiä on pidettävä hyväksyttävänä hyvän budjettikäytännön tavoitteilmauksina.

Pykälän 1 momentin suhde hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttiin ei siten valiokunnan mielestä ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Pykälän 2 momentin taas ei voida katsoa rajoittavan valtiopäiväjärjestyksen 28 §:ään perustuvaa presidentin valtaa päättää eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä. Pykälän 2 momentista on vielä huomattava, ettei se sanamuotonsa mukaan edes tarkoita sellaisia uusia hallituksen esityksiä, joita mahdollisesti tarvitaan tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi eduskunnassa budjettiesitykseen tehtyjen muutosten vuoksi.

Valiokunta näin ollen katsoo, että lakiehdotuksen 2 § ei vaadi lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että sääntelyn ohjeellinen luonne ilmenee ehdotettua selvemmin pykälän 2 momentin sanonnasta. Riittävään selkeyteen päästään esimerkiksi säätämällä, että momentissa tarkoitetut esitykset on *pyrittävä antamaan* eduskunnalle ehdotuksessa mainitussa ajassa.

Lakiehdotuksen 8 ja 9 §

Lakiehdotuksen 8 ja 9 §:n tarkoituksena on säännöksin vahvistaa nykyisin noudatettu käytäntö. Ehdotus ei tältä osin laajenna eduskunnan budjettipäätöksen alaa siitä, mikä se halli-

tusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan on, koska eduskunnan hyväksymiksi voivat tulla vain sellaiset perustelut tai niihin sisällytetyt käyttösuunnitelmat, joilla on välitön yhteys budjetissa oleviin varainhoitovuoden tuloihin tai menoihin.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 8 ja 9 § eivät siten estä käyttämästä tavallista lainsäätämismenettelyä. On kuitenkin tähdennettävä sitä, ettei uusien säännösten perusteella voida saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi esimerkiksi määrärahoihin liittymättömiä perusteluja, jotka menisivät varainhoitovuoden tuloista ja menoista päättämisen ulkopuolelle ja siten laajentaisivat eduskunnan budjettipäätöksen alaa (vrt. PeVL n:o 15/1986 vp.). Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta pitää tulo- ja menoarvion eduskunkakäsittelyn kannalta välttämättömänä, että budjettiesityksessä ovat selkeästi omina kohtinaan ne perustelut, joiden hallitus ehdottaa tulevan myös eduskunnan kannanotoiksi.

Lakiehdotuksen 24 §

Valiokunta on tarkastellut lakiehdotuksen 24 §:ää siltä osin kuin eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla valtion omistukseen hankittuja arvopapereita voidaan ehdotuksen mukaan ilman eduskunnan suostumusta luovuttaa toiselle, jos luovutusta on asetuksella säädetty tavoin pidettävä merkitykseltään vähäisenä. Ehdotuksen johdosta merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ovat, voidaanko tarkoitetunlaisia arvopapereita luovuttaa ilman eduskunnan suostumusta ja voidaanko suostumusmenettelyn rajat säätää asetuksella.

Esityksen perusteluista ilmenee, että eduskunta antaa nimenomaisen päätöksen arvopapereiden hankkimiseen hyväksyessään budjetin määrärahan, jonka perusteluissa arvopaperit on nimetty. Kysymys on näin ollen eduskunnan budjettipäätöksestä. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentissa ilmaistu budjetin vuotuisuusperiaate edellyttää, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat asianomaiseen varainhoitovuoteen.

Vuotuisuusperiaatteen vuoksi ei ole estettä luovuttaa eduskunnan budjettipäätöksen nojalla valtiolle hankittuja arvopapereita ilman eduskunnan suostumusta sen jälkeen, kun tuolla budjettipäätöksellä ei enää ole oikeudellista merkitystä eduskunnan ja hallituksen toi-

mivaltasuhteisiin. Ehdotus voidaankin säätää laiksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä, vaikka ehdotus antaa mahdollisuuden luovuttaa arvopapereita valtion omistuksesta ilman eduskunnan suostumusta. Valiokunta korostaa pitävänsä tärkeänä, että ehdotuksen mukaisesti selvänä laissa säädettävänä pääsääntönä on vaatimus eduskunnan suostumuksesta tällaisiin luovutuksiin. Lisäksi valiokunta esityksen perusteluihin yhtyen katsoo olevan kiistatonta, että osakkeiden luovutusta ei voida pitää vähäisenä, jos luovutuksesta seuraisi valtiolla olevan yksinkertaisen ääntenemmistön taikka määräenemmistön tai määrävähemmistöosuuden menetys, ja että tällaiseen luovutukseen vaaditaan aina eduskunnan suostumus.

Ehdotusta on arvioitava myös suhteessa hallitusmuodon 74 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan muun muassa valtion maaomaisuuden ja tuloatuottavien oikeuksien toiselle luovuttamisen ja panttaamisen edellytyksenä on, että tämä on laissa myönnetty. Lainsäädäntökäytännössä arvopapereita ei ole pidetty mainitussa perustuslainkohdassa tarkoitettuina valtion tuloatuottavina oikeuksina. Myöskään hallitusmuodon esitöistä ei saa tukea sille, että arvopaperit olisivat valtion tuloatuottavia oikeuksia tarkoitettussa merkityksessä ja että arvopapereiden toiselle luovuttaminen olisi mahdollista vain,

jos tämä on laissa myönnetty. Siksi valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan suostumusmenettelyn rajat voidaan ehdotetulla tavalla säätää asetuksella.

Edellä olevan perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan 24 §:n estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 16/1986 vp. edellyttänyt, että hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen otetaan pikaisesti valmisteltavaksi. Tähän liittyen valiokunta katsoo olevan asianmukaista sisällyttää hallitusmuodon uudistettavaan 6 lukuun perussäännökset myös lakiehdotuksen 2, 8, 9 ja 24 §:ssä kosketelluista seikoista.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi valtion tulo- ja menoarviosta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet

Anttila, Häkämies, Jansson, Kekkonen, Mänistö, Niinistö, Pohjola, Pokka, Vistbacka ja Vähänäkki.

