

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

21 päivänä tammikuuta 1987

Lausunto n:o 15

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on kirjeellään 10 päivänä lokakuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa sääntämisyjärjestystä koskevilta osin hallituksen esityksestä n:o 137 laiksi valtion liikelaitoksista.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuuluttavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, oikeusministeri Christoffer Taxell, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, hallitusneuvos Pekka Kilpi ja projektipäällikkö Ritva Viljanen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Kai Törnblom liikenneministeriöstä, talousylijohtaja Pekka Luukkainen posti- ja telehallituksesta, talousjohtaja Veikko Vaikkinen rautatiehallituksesta, tarkastusneuvos Toivo Roine valtiontalouden tarkastusvirastosta, lakimies Markku Nieminen Akava ry:stä, varapuheenjohtaja Kalevi Eloholma STTK ry:stä, puheenjohtaja Kalervo Matikainen TVK-V ry:stä ja Rautatievirkkamiesliitto ry:stä, puheenjohtaja Pertti Jyrkinen VTY ry:stä, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori 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 valtion liiketoiminnan harjoittamista varten uutta organisaatiotyyppiä, joka sijoittuisi nykyisen lähinnä virastomuotoisen liikelaitoksen ja valtioenemmistöisen osakeyhtiön väliin.

Ehdotettavassa yleislaissa säädettäisiin valtion liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista. Liikelaitos harjoittaisi tulosvastuullisesti liiketoimintaa eduskunnan määrittelemällä

toimialalla. Yleislain soveltamisesta liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen päättäisi eduskunta laitoskohtaisesti erikseen laissa. Laitoskohtaiseen lakiin voitaisiin ottaa myös asianomaisen liikelaitoksen ominaispiirteiden edellyttämiä erityissäännöksiä.

Eduskunta hyväksyisi liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet sekä liikelaitoksen investointien tärkeimmät kohteet ja vuotuisen enimmäismäärän. Liikelaitoksen käytönlouden tulot ja menot eivät sisältyisi valtion tulo- ja menoarvioon. Valtioneuvosto päättäisi liikelaitoksen tulostavoitteesta. Sitä asetettaessa olisi otettava huomioon eduskunnan liikelaitokselle hyväksymät palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian niin, että ensimmäiset lain mukaiset valtion liikelaitokset voisivat aloittaa toimintansa vuoden 1989 alusta.

Lakiehdotus on johtolauseensa mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, koska lakiehdotus merkitsee poikkeusta hallitusmuodon eräistä valtiontaloutta koskevista säännöksistä. Ensiksikin lakiehdotuksen 3 § merkitsee poikkeusta hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista, jonka mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon otetaan varainhoitovuoden valtion tulot ja menot. Ehdotuksen mukaan liikelaitoksen tuloja ja menoja ei oteta valtion tulo- ja menoarvioon, ellei yleislaissa tai laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä.

Toiseksi lakiehdotuksen 3 §:stä seuraa ehdotuksen 16 §:n 2 momentti huomioon ottaen, että liikelaitoksen virat perustetaan ainakin pääsääntöisesti valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisiin varoihin. Tämä merkitsee poikkeamista hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista ja myös 65 §:n 1 momentista, sellaisena kuin se on 1 päivänä tammikuuta 1988 voimaan tulevassa laissa Suo-

men Hallitusmuodon muuttamisesta (754/86). Hallitusmuodon muutoksen mukaan valtion virkoja voidaan perustaa valtion tulo- ja menoarvion rajoissa niin kuin siitä lailla säädetään.

Kolmantena perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativana seikkana esityksen perusteluissa mainitaan lakiehdotuksen 8 §, joka antaa eduskunnan suostumuksesta riippumattoman oikeuden ottaa toimitusluottoa ja lyhytaikaista lainaa. Ehdotettu sääntely on ristiriidassa hallitusmuodon 64 §:n kanssa.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativat kohdat

Sen mukaisesti, mitä hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, valiokunta katsoo, että lakiehdotus on 3 ja 8 §:n säännösten vuoksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Samaa käsittelyjärjestystä vaatii myös lakiehdotuksen 3 §:stä ja 16 §:n 2 momentista johtuva sääntely. Perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttäminen tältä osin aiheutuu siitä, että sääntely poikkeaa hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista ja hallitusmuodon 65 §:n 1 momentista sellaisena kuin se on tällä hetkellä voimassa.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan eduskunta hyväksyy valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, päättää määrärahan ottamisesta budjettiin liikelaitoksen tarkoituksiin ja tekee eräitä muita liikelaitosta koskevia päätöksiä. Tämä ehdotus merkitsee sitä, että eduskunta voi tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä tehdä muitakin oikeudellisesti sitovia päätöksiä kuin määrärahapäätöksiä. Ehdotuksen voidaan katsoa antavan eduskunnalle uusia päättösmuotoja.

Muiden kuin määrärahapäätösten tekeminen tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä johtaa siihen, että eduskunta tekee budjettikäsittelylle ominaisin enemmistöpäätöksin ratkaisuja, jotka eivät välittömästi tarkoita tulo- ja menoarviosta päättämistä eivätkä koske sen täytäntöönpanoa. Ehdotus merkitsee siten budjettimenettelyn alan laajentamista siitä, mikä se hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen mukaan on. Budjettimenettelyssä tehtävien uudentyypisten päätösten vaikutukset saattavat lisäksi ulottua laajalle, minä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin.

Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen poikkeaminen perustuslakien säännöksistä on niin huomattava, että uudistus on tältäkin osin mahdollista saattaa voimaan vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Eduskunnan asema ja toimivalta

Hallituksen esitys muuttaa eduskunnan asemaa siirtämällä valtaa valtioneuvostolle ja suhteellisen itsenäisiksi liikelaitoksiksi tuleville valtion yleisille laitoksille. Valtion yleisten laitosten muuttamista liikelaitoksiksi ja niiden ohjauksen järjestämistä nykyistä joustavammaksi voidaan pitää niiden toiminnan kehittämisen kannalta tarpeellisenä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa, että eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä on edelleen oltava riittävät mahdollisuudet valvoa ja ohjata valtion laitoksia ja puuttua tarvittaessa niiden toimintaan yleisen edun ja yhteiskunnan palvelutarpeiden turvaamiseksi.

Lakiehdotuksen 10 §:ään perustuva eduskunnan toimivalta käsittää osaksi määrärahapäätöksiä ja osaksi muunlaisia päätöksiä. Valiokunta katsoo, että edellisten asioiden osalta eduskunnan toimivalta olisi nykyisenlainen niin hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen muuttamisen kuin edustajan aloite-oikeuden osalta. Muiden kuin määrärahapäätösten tekemisen osalta valiokunta katsoo, että eduskunnan muutoksenteko-oikeus määräytyy soveltuvien osin sellaiseksi kuin hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen muuttamista eduskunnassa on pidetty mahdollisena. Valiokunta viittaa tältä osin lausunnossa n:o 7/1985 vp. esittämäänsä.

Edustajan aloiteoikeus muissa kuin edellä tarkoitetuissa määräraha-asioissa on sen sijaan ainaakin muodollisesti rajoitettu. Jos hallitus uudistuksen voimaan tultua ei ehdota muutoksia jonnekin liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoitteisiin, voi edustaja saada tavoitteet uudelleen arvioitaviksi vain raha-asia-aloitteen avulla. Raha-asia-aloite on mahdollista muotoilla siten, että määrärahan turvin ehdotetaan liikelaitoksen kohentavan esimerkiksi palvelutavoitettaan jollakin toimintalohkollaan.

Edellä käsitellyn tulo- ja menoarvioon liittyvän edustajan raha-asia-aloiteoikeuden lisäksi on huomattava myös edustajan oikeus tehdä lakialoite, mitä ei ole valtiopäiväjärjestyksessä rajoitettu. Lakialoitteen kautta on mahdollista vaikuttaa liikelaitoksen palvelu- ja toimintatavoittei-

siinkin säätämällä niistä valtioneuvostoa ja liikelaitosta velvoittavasti laissa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että raha-asia-aloiteoikeus ei ulotu tulo- ja meno-arvion lisäkseen. Tämän johdosta valiokunta uudistaa edellä mainitussa lausunnossa n:o 7/1985 vp. ilmaistun kantansa, että edustajan aloiteoikeus tulisi laajentaa koskemaan myös lisämenoarvioesityksiä.

Lakiehdotuksen joidenkin kohtien perusteella ei ole aivan selvää, millainen oikeudellinen sitovuus eduskunnan päätöksillä on. Valiokunta kiinnittää ensiksikin huomiota siihen, että ainakin 10 §:n 2—5 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä on esityksen perusteluissa luonnehdittu valtuutuksiksi valtioneuvostolle tai liikelaitokselle. Tämä kanta saattaa johtaa ristiriitaan sen kannan kanssa, jonka perustuslakivaliokunta on omaksunut määrärahopäätösten oikeusvaikutuksista. Viitaten mietintöön n:o 14/1959 vp. valiokunta toteaa, että yksittäisiä määrärahoja koskevilla päätöksillä on myös tietynlainen velvoittava vaikutus ja budjetin soveltajan on käyttämällä määräraha pyrittävä saavuttamaan eduskunnan osoittama tavoite, mikäli eduskunnan tätä tarkoittava tahto on budjettipäätöksessä selvästi ilmaistu. Näin ollen valiokunta katsoo, ettei eduskunnan 10 §:ään perustuvia päätöksiä ole asianmukaista luonnehtia valtuutuksiksi.

Tästä syystä perustuslakivaliokunta pitää aiheellisenä täsmentää lakiehdotuksen 2 §:ää siten, että eduskunnan hyväksymät liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet tulevat valtioneuvostoa ja liikelaitosta sitoviksi. Tämän mukaisesti on lakiehdotuksen 2 §:n 2 ja 3 momentti täsmennettävä seuraavasti:

”Liikelaitoksen on toimittava eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti.

Liikelaitoksen tulostavoitteesta päättää valtioneuvosto sen mukaan kuin 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään. Tulostavoite on asetettava niin, että liikelaitos voi saavuttaa 2 momentissa tarkoitettut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.”

Lakiehdotuksen 4 §:n sanamuodon mukaan näyttäisi olevan mahdollista, että laitospkohtaisessa laissa voidaan säätää eduskunnan hyväksyttäväksi sellainen asia, josta ei ole näin säädetty yleislaissa. Tällaista valtuuttamista ei kuitenkaan ole tarkoitettu. Koska valiokunnan mielestä laki-

tekstissä ei pidä antaa sitä kuvaa, että eduskunnan tehtäviä voitaisiin lisätä laitospkohtaisessa laissa, on kyseinen säännös syytä täsmentää seuraavasti:

”Liikelaitos ratkaisee ne toimintaansa, talouttansa ja hallintoansa koskevat asiat, joita ei tässä laissa säädetä eduskunnan hyväksyttäväksi taikka tässä laissa tai laitospkohtaisessa laissa säädetä valtioneuvoston tai ministeriön ratkaistaviksi.”

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti

Hallitusmuodon 62 §:n mukaan lailla vahvistetaan muun muassa niiden maksujen yleiset perusteet, joita on suoritettava postin, rautateiden ja muiden valtion yleisten laitosten käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossa n:o 7/1973 vp. katsonut maksujen yleisiin perusteisiin kuuluvan lähinnä sen, mistä valtion yleisten laitosten käyttäjille annettavista palveluksista maksuja voidaan periä sekä millä tavoin maksujen suuruus määräytyy. Jos halutaan siirtää valta antaa näitä yleisiä perusteita koskevia määräyksiä lakia alemman tasoisilla säännöksillä, on siitä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan hinnat päätetään liikelatoudellisin perustein. Laitospkohtaisessa laissa voidaan säätää myös muista hinnoitteluperusteista. Valiokunnan käsityksen mukaan liikelatoudellisin perustein tapahtuva hinnoittelu sinänsä täyttää hallitusmuodon 62 §:stä johtuvat vähimmäisvaatimukset maksujen yleisten perusteiden säätämisestä lailla. Sen johdosta kuitenkin, mitä edellä on todettu eduskunnan päätösten oikeusvaikutuksista, on säännöstä asianmukaista täsmentää seuraavasti:

”Hinnat päätetään liikelatoudellisin perustein. Laitospkohtaisessa laissa voidaan säätää myös muista hinnoitteluperusteista. Hinnosta päätettäessä on otettava huomioon 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.”

Liikelaitosten toimintaperiaatteet

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan liikelaitoksen on toimittava liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti. Lisäksi 7 §:n 2 momentin mukaan liikelaitoksen tuottamista palveluista

ja tavaroista perittävät hinnat päätetään liiketaloudellisin perustein.

Valtion laitokset ovat nykyisin hoitaneet ja niiden tulee vastaisuudessaakin huolehtia myös taloudellisesti kannattamattomien, mutta kansalaisille tai muuten yhteiskunnalle tärkeiden palvelutehtävien tasapuolisesta ja asianmukaisesta toteuttamisesta. Tällaisia yleishyödyllisiä laitoksia ovat esimerkiksi posti- ja telelaitos ja valtionrautatiet. Yleishyödyllisyyden tavoite ilmenee valtionrautateiden taloushoidon yleisistä perusteista annetun lain (242/50) 1 §:stä sekä posti- ja lennätinlaitoksen taloushoidon yleisistä perusteista annetun lain (565/50) 1 §:stä. Myös metsähallituksen kohdalla laissa metsähallinnosta (456/66) 3 §:ssä lausutaan yleisen edun periaate.

Valiokunnan käsityksen mukaan yleishyödyllisyyden tunnusmerkki tulee säätää asianomaisten liikelaitosten toimintatavoitteeksi ja hinnoitteluperusteeksi asianomaisissa laitoskohtaisissa laeissa.

Yleislain suhde laitoskohtaisiin lakeihin

Lakiehdotuksessa käytetään esimerkiksi 3, 4, 7 ja 26 §:ssä sanontoja, jotka viittaavat siihen, että joitakin yleislain säännöksistä poikkeavia järjestelyjä voitaisiin toteuttaa vain laitoskohtaisilla laeilla tai että laitoskohtaisilla laeilla voitaisiin poiketa vain joistakin yleislain säännöksistä. Vakiintunut käsitys kuitenkin on, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty poikkeuslaki voidaan kumota ja siitä säätää poikkeuksia tavallista lainsäätämisyjärjestystä käyttäen, ellei ole erityisiä perustuslaeista johtuvia syitä noudattaa muunlaista säätämisyjärjestystä. Yleislain säätäminen poikkeuslakina ei sinänsä myöskään oikeuta säätä-

mään laitoskohtaisia lakeja tavallisina lakeina, vaan niiden säätämisyjärjestys määräytyy niiden oman sisällön perusteella.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta toteaa, ettei yleislaille voida sitoa jälkeensä annettavien laitoskohtaisten lakien sisältöä. Lakiehdotuksen edellä tarkoitettujen sanontojen onkin ymmärrettävä viittaavan siihen, että liikelaitoksia koskevan sääntelyn tulisi ilmetä keskitetysti yleislaista ja laitoskohtaisista laeista.

Hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen

Lakiehdotus merkitsee eräiden huomattavien poikkeuksien tekemistä valtionaloutta koskeviin hallitusmuodon 6 luvun säännöksiin ja eduskunnan hallitusmuodossa säädetyn aseman muuttamista erityisesti valtion yleisten laitosten toiminnan ohjailussa ja valvonnassa. Valiokunnan käsityksen mukaan ei ole hyväksyttävää, että näin merkittävät poikkeukset hallitusmuodon säännöksistä olisivat jatkuvasti poikkeuslainsäädännön varassa varsinkaan, kun hallitusmuoto ei lainkaan tunne liikelaitoksen käsitettä esityksen tarkoittamassa mielessä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta edellyttää, että hallitusmuotoon kiireellisesti säädetään valtion liikelaitoksia koskevat perusperiaatteet.

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

että ehdotus laiksi valtion liikelaitoksista on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä (osittain), Hämäläinen,

Jansson, Kärhä, J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsen Kettunen.