

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

27 päivänä tammikuuta 1987

Lausunto n:o 16

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti kirjeellään 7 päivänä marraskuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 193 laiksi valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain muuttamisesta.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuulavana eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, hallitusneuvos Tapio Leskinen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Paavo Halavaara valtiokonttorista, ylitarkastaja Timo-Veli Sälli valtiontalouden tarkastusvirastosta, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, 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 tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettua lakia eli niin sanottua tililakia muutettavaksi siten, että valtionvelan budjetoinnissa siirryttäisiin bruttobudjetoinnista nettobudjetointiin. Tililakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset lisämenoarvioesityksen sisällöstä ja nykyisin käytössä olevasta valtuusmenettelystä. Esitykseen sisältyy myös eräitä muita, lähinnä menettelytapoihin liittyviä muutosehdotuksia.

Lakiehdotus on johtolauseen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan lain hyväksymistä ja vahvistamista ensinnä seuraavan kalenterivuoden alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valtionvelan nettobudjetointi

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan uusista valtionlainoista saatavat tulot ja valtionvelan kuoletuksot otetaan tulo- ja menoarvioon nettomääräisesti siten, että tulo- ja menoarvioon merkitään niiden erotus.

Ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on ensiksi todettava, että hallitusmuoto ei nimenomaisesti edellytä bruttoperiaatteen noudattamista valtion tulo- ja menoarviossa. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan on kuitenkin valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Säännös vahvistaa budjetin täydellisyysperiaatteen. Sen tarkoituksena on turvata, että eduskunnan budjettivalta ulottuu valtion koko tulo- ja menoalueeseen. Tämän saavuttamisen takaa täydessä laajuudessaan bruttoperiaatteen noudattaminen. Hallitusmuodon voidaan siten sanoa edellyttävän välillisesti bruttoperiaatteen noudattamista valtion tulo- ja menoarviossa.

Perustuslakivaliokunta katsoo yleisesti valtionvelan nettobudjetointiin siirtymistä tarkoittavan 2 §:n 2 momentin olevan niin laaja-alainen poikkeus bruttoperiaatteesta, että ehdotus on tästä syystä ristiriidassa hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin kanssa. Lakiehdotus on siksi 2 §:n 2 momentin johdosta käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä käsittelyjärjestystä vaatii myös 2 §:n 2 momentin ristiriita hallitusmuodon 68 §:n 1 momentin sen säännöksen kanssa, jonka mukaan valtionlainasta määrätty korko ja kuoletuksmaksu on otettava tulo- ja menoarvioon vähentämättä.

Esityksen perusteluissa mainitaan nettobudjetointiin siirtymisen merkitsevän sitä, että myös eduskunnan valtioneuvostolle antamat lainanottovaltuudet ovat nettomääräiset. Maininnan joh-

dosta perustuslakivaliokunta toteaa, ettei 2 §:n 2 momentti merkitse poikkeuksen säätämistä hallitusmuodon 64 §:ään, jonka mukaan valtionlain ottamiseen vaaditaan eduskunnan suostumus. Perustuslain tämän säännöksen merkitys nettobudjetointiin siirryttäessä on tarvittaessa arvioitava erillään nyt käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta.

Valtuusmenettely

Lakiehdotuksen 6 a § koskee valtuusmenettelyä. Pykälän 1 momentin mukaan voidaan tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä myöntää määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattu valtuus tehdä varainhoitovuonna sopimuksia ja antaa sitoumuksia, joista aiheutuvia menoja varten tarvittavat määrärahat otetaan joko kokonaan tai puuttuvilta osiltaan myöhempiin tulo- ja menoarvioihin.

Ehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Näin ilmaistu budjetin vuotuisuusperiaate edellyttää, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat asianomaiseen varainhoitovuoteen.

Lakiehdotuksen 6 a §:n 1 momentti on tämän periaatteen mukainen sikäli, että valtuuksia saadaan käyttää vain asianomaisena varainhoitovuonna. Koska kuitenkin valtuuksien käytöstä aiheutuvat menot tulisi ottaa sidottuina menoina seuraavien vuosien budjetteihin, ulottuisivat valtuusmenettelyn oikeusvaikutukset välillisesti yli varainhoitovuoden. Näin ollen uudistus tältä osin poikkeaa perustuslain tasoisesta budjetin vuotuisuusperiaatteesta ja voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain tasoista poikkeamista sanotusta periaatteesta merkitsee hallitusmuodon 70 §:n 1 momenttiin perustuva mahdollisuus merkitä määräraha siirtomäärärahaksi. Lakiehdotuksen 6 a §:n 2 momentin mukaan on siinä tarkoitettuun siirtomäärärahaan liittyvä valtuus voimassa niin kauan kuin siirtomäärärahaakin saadaan käyttää. Lakiehdotus merkitsee näin ollen laajempaa poikkeamista budjetin vuotuisuusperiaatteesta kuin hallitusmuodon 70 §:n 1 momentti tarkoittaa ja on siksi tästäkin syystä käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 6 b §

Lakiehdotuksen 6 b § vastaa asiasisällöltään hallituksen esitykseen n:o 237/1981 vp. sisällyntä ehdotusta, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon n:o 2/1982 vp. Siinä esittämänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 6 b § voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä.

Lakiehdotuksen 9 a §

Lakiehdotuksen 9 a § vastaa voimassa olevan tililain 9 §:n 4 momenttia, joka käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Syynä oli se, että säännöksen katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain tasoisten budjetin vuotuisuus- ja täydellisyysperiaatteiden kanssa (PeVL n:o 5/1938 vp.). Koska lakiehdotuksen 9 a § ei laajenna tililain 9 §:n 4 momentilla perustuslakiin tehtyä poikkeusta, voidaan lakiehdotus tältä osin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä 9 a §:ään perustuvien valtiovarainministeriön päätösten ja niihin liittyvien ohjeiden tulee olla niin selkeät ja yksiselitteiset, ettei tilivirastoissa synny asiasta erilaisia tulkintoja.

Varastotilimenettely

Esityksessä muutettavaksi ehdotettu tililain 12 a § koskee varastotilimenettelyä. Voimassa oleva pykälä oli aikanaan perustuslakivaliokunnan tutkittavana. Valiokunta totesi (PeVL n:o 5/1938 vp.), ettei pykälä sääntelee sitä, miten siinä tarkoitetut tarveainevarastot hankitaan, eikä näin ollen koske hallituksen oikeutta hankkia tällaisia varastoja ilman eduskunnan suostumusta. Valiokunnan mielestä pykälä ei näin käsitettynä vaatinut perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Ehdotuksen mukaan valtion kassavaroilla voidaan hankkia tarveainevarastoja siten, että menoarvion määrärahaa veloitetaan vasta aineita käyttöön otettaessa. Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton siltä osin, kuin kassavaroja sidotaan kyseisen varainhoitovuoden budjetissa olevan määrärahan rajoissa ja aineet otetaan käyttöön saman vuoden aikana.

Ehdotetun menettelyn ainoana edellytyksenä on se, että tarkoitusta varten on olemassa määräraha käyttöönottoaiheessa. Näin ollen kassavaroja voitaisiin sitoa ilman, että silloisessa tulo- ja

menoarviossa on eduskunnan tarkoitukseen hyväksymää määrärahaa. Perustuslakivaliokunta katsoo tämän olevan ristiriidassa hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista ilmenevän budjetin täydellisyysperiaatteen kanssa.

Ehdotuksen perusteella on lisäksi mahdollista, että varojen sitominen ja määrärahan veloittaminen ajoittuvat eri varainhoitovuosille. Vaikka varat sidottaisiin asianmukaisesti meneillään olevan varainhoitovuoden budjetissa olevan määrärahan turvin, veloitettaisiin vasta seuraavan tai ehkä jopa vielä myöhemmän vuoden budjetissa olevaa määrärahaa. Tämä mahdollisuus ei ole ainakaan muiden kuin siirtomäärärahojen kysymyksessä ollen täysin sopusoinnussa hallitusmuodon 66 §:n 1 momentista ilmenevän budjetin vuotuisuusperiaatteen kanssa.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus on edellä esitetyistä syistä myös 12 a §:n johdosta käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio,

Hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus omalta osaltaan ilmentää sitä, että hallitusmuodon 6 luvun valtiontaloutta koskevat säännökset ovat monin paikoin jääneet jälkeen valtiokäytännöstä tai osoittautuneet muuten vanhentuneiksi ja epätarkoituksenmukaisiksi. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää, että hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen otetaan pikaisesti valmistavaksi.

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

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

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

