

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta

Eduskunta on 20 päivänä marraskuuta 1990 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 262.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt ottaa käsiteltäviksi myös eduskunnan 18 päivänä lokakuuta 1988 valiokuntaan lähettämän ed. Haaviston ym. lakialoitteen n:o 95/1988 vp. laiksi valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n muuttamisesta, eduskunnan 19 päivänä kesäkuuta 1990 valiokuntaan lähettämän ed. Mattilan lakialoitteen n:o 48 laiksi Suomen Hallitusmuodon 71 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta sekä eduskunnan 20 päivänä marraskuuta 1990 valiokuntaan lähettämän ed. Laaksosen ym. lakialoitteen n:o 127 laiksi Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut hallituksen esityksestä ja lakialoitteesta n:o 127 sekä omalla päätöksellään lakialoitteista n:o 95/1988 vp. ja n:o 48 valtiovaraministeriön lausunnon. Lausunto on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Ahti Rihto, hallitusneuvos Tapio Leskinen valtiovaraministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Timo Pekkarinen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, osastopäällikkö Hannu Nieminen valtionalouden tarkastusvirastosta, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, eduskuntas sihteeri Keijo Koivukangas eduskunnan kansliasta, tarkastusneuvos Teuvo Mäkelä valtiontilintarkastajain kansliasta, osastopäällikkö Pentti Mäkinen Keskuskaupakamarista, professori Pertti Ahonen, hallintoneuvos Pekka Hallberg, professori Mikael Hidén, kansleri Jan-Magnus Jansson, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Anders von Koskull, apulaisprofessori Arvo Myllymäki, ministeri Esko Rekola, professori Esko Rieppula, professori Allan Rosas, profes-

sori Ilkka Saraviita, kansleri, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan Suomen Hallitusmuodon valtionaloutta koskeva VI luku. Esitykseen sisältyvät myös valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutteen liittyvien säännösten muutosehdotukset. Uudistuksen tavoitteena on esityksen mukaan vahvistaa ja turvata eduskunnan budjettivaltaa sekä mahdollistaa valtion taloudenhoidon kehittäminen myös pitkällä aikavälillä. Ehdotuksessa on otettu huomioon hallitusmuodon säätämisen jälkeen tapahtunut valtionaloudellinen ja muu kehitys.

Käsitteet valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon ehdotetaan korvattaviksi käsitteillä valtion talousarvio ja lisätalousarvio. Raha-asia-aloite muutettaisiin talousarvioaloitteeksi.

Pääsääntöisinä periaatteina sovellettaisiin edelleen talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteita. Lailla voitaisiin kuitenkin säätää nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista.

Talousarvion taulukko-osan lisäksi julkais-taisiin myös talousarvion perustelut.

Valtioneuvosto antaisi selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtionalouden monivuotisen suunnitelman.

Ehdotuksen mukaan määrärahan ylittämistä ja siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen säädettäisiin lailla tai päätettäisiin lain nojalla talousarviossa. Lailla voitaisiin säätää myös käyttötarkoitukseltaan toisiinsa liittyvien määrärahojen käyttämisestä toistensa tarkoituksiin.

Valtion liiketoimintaa koskevat hallitusmuodon säännökset saatettaisiin ajanmukaisiksi.

Ehdotuksen mukaan lailla tulee säätää, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Ehdotus sisältää säännökset myös valtuusmenettelystä sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvokkuudesta. Veroja ja maksuja koskeva säännös saatettaisiin vastaamaan nykyisin niitä koskevia vakiintuneita menettelyjä.

Kansanedustajien aloiteoikeus laajenisi, kun talousarvioaloite voisi koskea talousarviota kokonaisuudessaan ja myös lisätalousarvioesitystä.

Rahastojen perustamismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi.

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tehtävät siirrettäväksi valtiovarainvaliokunnalle. Valtiontilintarkastajien toimikunta ehdotetaan pidennettäväksi, ja heidän määräänsä voitaisiin lisätä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Tavoitteena on, että niitä voitaisiin soveltaa ensimmäisen kerran vuoden 1992 valtion talousarviossa.

Aloitteet

Lakialoitteessa n:o 95/1988 vp. ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n muuttamista niin, että raha-asia-aloite voi sisältää ehdotuksen tulo- ja menoarvioesitykseen sisältyvän määrärahan vähentämisestä tai poistamisesta.

Lakialoitteessa n:o 48 ehdotetaan, että valtionaloutta koskevia perustuslainsäännöksiä uudistettaessa tulisi muuttaa myös valtionalouden tarkastusta koskevaa hallitusmuodon 71 §:ää säätämällä valtionalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaisuuteen.

Lakialoite n:o 127 on laadittu hallituksen esityksen rinnakkaisaloitteeksi. Esityksestä poiketen lakialoitteeseen sisältyvät säännökset valtion talousarvion valmistelun julkisuudesta.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Uudistuksen aiheellisuus

Valiokunta on varsin tuoreessa kannanotosaan todennut hallitusmuodon 6 luvun valtioneu-

valiokunnan esitys osoittaa, että tuo valiokunnan ilmaisema käsitys on johtanut nopeaan lainvalmisteluun.

Hallituksen esittämä valtionalousuudistus on, niin kuin valiokunnan aiempi kannanotto tulee ymmärtääkin, suureksi osaksi tekninen, monin osin lainsäädäntötekniinen. Uusilla säännöksillä esimerkiksi pyritään kirjaamaan valtiosääntöön lainsäädäntökäytännössä, lähinnä eduskuntakäytännössä vakiintuneesti noudatetut tulkinnat. Tämä on johdonmukaista myös sen esityksessä lausutun tavoitteen kannalta, että uudistuksen pyrkimyksenä on vahvistaa ja turvata eduskunnan budjettivaltuutta. Perustuslakivaliokunta pitää esitystä enimmäkseen kannatettavana ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä tehtävin muutoksin.

Lakiviittaukset

Ehdotuksessa uudeksi hallitusmuodon VI luvuksi on useita viittauksia lakitasoiseen sääntelyyn. Lakiviittausten käytön taustalla on pyrkimys tiettyyn joustavuuteen, joka vaarantuisi säädettäessä asioista perustuslain tasolla kovin yksityiskohtaisesti.

Esityksen lakiviittaukset ovat tyypiltään erilaisia. Ensiksikin on viittauksia, joilla tietyn asian sääntely pidetään lain tasolle (hallitusmuodon 61—63 §). Tällainen lakiviittaus saattaa sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan niin sanotun perustuslaillisen toimeksiannon (hallitusmuodon 63 §:n 2 mom.). Kolmannen tyyppin lakiviittaukset valtuuttavat säätämään tavallisella lailla poikkeuksia hallitusmuodossa ilmaistuun pääsääntöön (hallitusmuodon 67 §:n 1 ja 4 mom. sekä 70 §:n 1 mom.).

Viimeksi mainitut lakiviittaukset vaativat säätämisyvaiheessa erityistä huomiota. Valtuutuksen laajuutta ei ole kyetty tämentämään asianomaisissa säännöksissä, minkä vuoksi valtuutuksen sisältö jää tulkinnanvaraiseksi. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että valtuutuksen nojalla annettavilla laeilla ei ole sallittua muuttaa perustuslaissa säädettyä pääsääntöä. Valtuutuksen nojalla ei toisin sanoen saa tehdä pääsäännöksi sellaista menettelyä, joka poik-

keaa perustuslain osoittamasta normaalimenetelystä. Tavallisella lailla ei siten voida säätää pääsääntönä noudatettavaksi nettobudjetointia (67 §:n 1 mom.) tai monivuotista budjetointia (67 §:n 4 mom.). Valtuutuksen nojalla annettavien lakien tulee valiokunnan käsityksen mukaan koskea yleensä vain valtion budjettitalouden rajattuja osia.

Budjetin oikeudellinen sitovuus

Määrärahoja saa vakiintuneen tulkinnan mukaan käyttää vain niille osoitettuihin käyttötarkoituksiin ja noudattaen käytölle asetettuja edellytyksiä. Hallitusmuodossa ei nykyisin säädetä hallituksen velvollisuudesta toteuttaa eduskunnan tekemät budjettipäätökset. Esityksessäkään ei ymmärrettävästi ehdoteta säännöksiä tästä kysymyksestä, joka on ilmeisen hankalasti puettavissa säännösmuotoon.

Perustuslakivaliokunta on, kuten esityksen perusteluissa selostetaan, useasti käsitellyt asiaa. Hallituksella on valiokunnan kannanottojen mukaan oikeus jättää määräraha käyttämättä, jos eduskunnan tarkoittama tavoite saavutetaan muutoin tai se saavutetaan myönnettyä määrärahaa pienemmällä määrärahalla. Määräraha voidaan jättää käyttämättä myös, jos määrärahan käyttäminen eduskunnan tarkoittamalla tavalla on mahdotonta tai mahdollisuus määrärahan turvin saavuttaa tavoite niin olennaisesti vähenee, ettei määrärahan käyttäminen enää vastaisi tarkoitustaan. Valiokunnan mukaan hallituksen on, jollei se voi perustaa menettelyään mainittuihin tai muihin niihin rinnastettaviin seikkoihin, käyttämällä eduskunnan hyväksymä määräraha pyrittävä eduskunnan osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, jos eduskunnan tätä tarkoittava tahto on budjettipäätöksessä selvästi ilmaistu (PeVM n:o 14/1959 vp. sekä PeVL n:o 15 ja 16/1986 vp.).

Valiokunnan itsenäinen päätösvalta

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan palkkavaltuuskunnan lakkauttamista ja sen tehtävien siirtämistä valtiovarainvaliokunnalle. Tällöin valiokunta saa vallan tehdä eduskunnan puolesta erinäisiä päätöksiä. Ehdotus on kyseiset tehtävät huomioon ottaen ymmärrettävä. On kuitenkin huomattava ehdotuksen olevan erityisen poikkeuksellinen, koska näin eduskun-

nan valiokunnalle tulee ensi kerran sellaista itsenäistä päätösvaltaa, joka muutoin kuuluu täysistunnolle (vrt. tosin valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n 2 mom.).

Yksityiskohtaiset perustelut

Hallitusmuodon VI luku

61 §. Esityksen tarkoituksen mukaan pykälässä ilmaistu verosta lailla säätämisen vaatimus vastaa laajudeltaan nykyistä hallitusmuodon säännöstä. Laissa nimenomaisesti täsmennettäisiin sääntelyn koskevan valtion veroa. Kunnallisen verolain sisältövaatimukset jäivät edelleenkin erikseen säätämättä.

Valiokunnan mielestä esityksessä omaksuttu kanta on asianmukainen, koska uusittavana oleva hallitusmuodon luku koskee — ja sen on syytä koskeakin — vain valtiontaloutta. Kunnallisen verolain osalta olisivat niin ollen yhäkin merkityksellisiä valiokunnan lausunnosta n:o 5/1988 vp. ilmenevät käsitykset.

On oikein, että ehdotetun mukaisesti hallitusmuodossa kirjataan ne vaatimukset, jotka lainsäädäntökäytännössä on kohdistettu verolain sisältöön. Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan (esim. PeVL n:o 13/1990 vp.) tällaisia vaatimuksia ovat ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa. Valiokunnan käsityksen mukaan edelliseltäkin osalta hallitusmuodon tekstin tulisi vastata vakiintunutta käytäntöä ja pykälässä niin ollen säätää verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista, minkä vuoksi valiokunta on muuttanut ehdotusta tällä tavoin.

62 §. Esityksen mukaan vallitseva oikeustila muuttuisi säännöksen sanamuodon tasolla siten, että lailla säätämisen vaatimus koskee vastaisuudessa ainoastaan maksujen suuruuden yleisiä perusteita, kun nykyisin vastaava vaatimus kohdistetaan ylipäänsä maksujen yleisiin perusteisiin. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan (esim. PeVL n:o 7/1988 vp.) maksujen yleisiin perusteisiin kuuluu, mistä virkatoimista, toimituskirjoista ja palveluista maksuja voidaan periä sekä millä tavoin maksujen suuruus määräytyy. Ehdotettu muutos merkitsee siten sitä, että enää laissa ei olisi

välttämätöntä säätää, mistä kaikista toimista ja palveluista maksu voidaan periä.

Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annetun valtion maksuperustelain (980/73) 5 §:n mukaan asetuksella säädetään muun muassa siitä, mistä suoritteista maksuja peritään. Tämän laaja-alaisen valtuutuslainsäätämisen vuoksi voitaisiin katsoa, että hallitusmuodon 62 §:lle tältä osin säädettävällä sisällöllä ei ole kovin suurta käytännön merkitystä. Erillisiä maksuperustelakeja ja eri lakien yksittäisiä maksuperustelakeja on kuitenkin koko joukko. Palveluja käyttävien yksilöiden kannalta kysymys valtion viranomaisten ja laitosten toiminnan maksullisuudesta tai maksuttomuudesta on periaatteessa varsin merkittävä.

Tähän nähden valiokunta katsoo, että hallituksen esityksen lähtökohtaa on aihetta tarkistaa. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan ole tarpeellista pitäytyä siinä nykyisessä tulkinnassa, että lailla olisi säädettävä, mistä toimista ja palveluista maksuja peritään. Riittävää on, että lailla säätämisen vaatimus koskee maksullisuuden yleisiä perusteita. Lailla olisi niin ollen säädettävä yleisesti siitä, minkä tyyppisistä virkatoimista maksuja voidaan periä tai millaiset virkatoimet ovat maksuttomia. Valiokunta on muuttanut ehdotusta näin.

Lakiehdotuksen 62 §:ssä käytetään ilmaisua ”valtion viranomaiset ja laitokset”, kun 65 §:ssä on käytössä ilmaisu ”valtion virastot ja laitokset”. Jälkimmäinen ilmaisu vastaa nykyistä 65 §:ää, kun taas voimassa olevassa 62 §:ssä säädetään ”valtion viranomaisista” ja niiden lisäksi ”valtion yleisistä laitoksista”. Valiokunnan käsityksen mukaan valtion viranomaisena on yleiskäsite, jonka merkitys on samantapainen ja ainakin yhtä laaja kuin käsitteen ”valtion virastot ja laitokset”. Näin ollen on johdonmukaista poistaa 62 §:stä sanat ”ja laitosten”.

63 §. Pykälässä säädettäisiin valtion liikelaitoksista sekä niin sanotuista valtionyhtiöistä. Valtion liikelaitosta on luonnehdittu erityiseksi organisaatiomuodoksi, joka sijoittuu viraston ja osakeyhtiön välille. Virastomaiset piirteet ovat muodollisesti sikäli hallitsevia, että valtion liikelaitoksiin sovelletaan esimerkiksi samoja hallinto-oikeudellisia yleissääntöjä kuin varsinaisiin viranomaisiin. Liikelaitoksen ero valtionyhtiöön, etenkin sellaiseen, jonka osakkeita noteerataan pörsissä, on suuri.

Tähän nähden valiokunta pitää esitettyä parempana lakisystemaattisena ratkaisuna sijoit-

taa valtion liikelaitoksia koskevat säännökset muualle 63 §:stä. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta pitää 65 §:ää luontevana paikkana kyseisille säännöksille. Valiokunta on sijoittanut 63 §:n 1 momentin säännökset 65 §:n 2 momentiksi, jolloin esityksen mukainen 2 momentti siirtyy 65 §:n 3 momentiksi.

Valtionyhtiöistä ehdotettujen perussäännösten osalta valiokunta huomauttaa siitä itsenäisyydestä, ettei esityksen perusteluissa ilmaistu suppea käsitys, milloin valtiolla on jossakin yhtiössä määräysvalta, voi estää antamasta, jos siihen on tarvetta, lailla säännöksiä valtion osakasvallan käyttämisestä muunkinlaisissa yhtiöissä.

65 §. Edellä esitetyn mukaisesti valiokunta on siirtänyt lakiehdotuksen 63 §:n 1 momentin 65 §:ään 2 momentiksi, jolloin esityksessä oleva 2 momentti siirtyy 3 momentiksi.

Valtion liikelaitosten asema ei määräydy yksinomaan sen perusteella, että — esityksen mukaisesti — niiden toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) 10 §:n 1 kohdan mukaan nimittäin eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Perustuslakivaliokunta luonnehti seuraavasti tätä eduskunnan valtaa tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä muitakin oikeudellisesti sitovia päätöksiä kuin määrärahapäätöksiä (PeVL n:o 15/1986 vp.): ”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 uudentyyppisten päätösten vaikutukset saattavat lisäksi ulottua laajalle, minkä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin.”

Eduskunnan valta tehdä talousarvion käsittelyn yhteydessä päätöksiä liikelaitosten tavoitteista merkitsee valtiosäännön kannalta poikkeuksia niistä päätöksentekosäännöistä, jotka ovat noudatettavina lakiehdotuksia käsiteltäessä. Tähän nähden tämä eduskunnan toimivaltuus on laadultaan perustuslaissa maininnan

ansaitseva. Asialla on myös tulkinnallista merkitystä. Jos tästä kysymyksestä mainitaan perustuslaissa, on todennäköistä, että jokin vastaavanlainen järjestely budjettimenettelyn alan laajentamiseksi mielletään perustuslakia koskevaksi asiaksi.

Valiokunta on lisännyt valtion liikelaitoksia koskevaan säännökseen, joka sijoittuu 65 §:n 2 momentiksi, viittauksen eduskunnan kyseiseen toimivaltuuteen.

66 §. Pykälän 1 momentti yhdessä valtion talousarvio -käsitettä tältä osin määrittelevän 67 §:n 1 momentin kanssa merkitsee budjetin nykyistä oleellisesti laajempaa julkaisemista, mikä on kannatettavaa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että julkaistu budjetti saattaa poiketa noudatettavasta budjetista, jos eduskunnan alkuperäinen päätös ei joltain osin 68 §:n mukaisesti tulekaan voimaan talousarviossa. Tähän mahdollisuuteen on varauduttava selvitettyä julkaisumenettelyn yksityiskoh-
tia. Valiokunnan mielestä on harkittava talousarvion uudelleen julkaisemista säädöskokoel-
massa ainakin sellaisin osin kuin julkaistu talousarvio ei vastaa oikeudellisesti noudatettava-
vana olevaa talousarviota. Ehdotetun säännök-
sen sanonnan talousarvion julkaisemisesta voi
itse asiassa tulkita kattavan myös tällaisen
tilanteen.

Pykälän 1 momentin perustelumaininnan mukaan tavallisella lailla voidaan säätää, että varainhoitovuosi on muu kuin kalenterivuosi. Valiokunnan mielestä tämä käsitys on perusteltavissa, jos asiaa arvioidaan yksistään varainhoitovuoden käsitteestä käsin. Käsitys on kuitenkin ristiriidassa 67 §:n 1 momentin sanonnan kanssa, kun siinä käytetään ilmaisua ”vuotuinen”. Näin ollen perustelumaininta on virheellinen, eikä varainhoitovuotta voida irrottaa kalenterivuodesta tavallisella lailla.

Pykälän 2 momentin johdosta valiokunta toteaa valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten, että lain säätämisen jälkeen tulisi siirtyä käytäntöön, jossa valtioneuvosto antaa selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman. Eduskuntakäsittelyn osalta tulee harkita selonteon tai tiedonannon saattamista säännönmukaisesti valiokuntakäsittelyyn ja jokaisen erikoisvaliokunnan kytkemistä asiaan ainakin samalla tavalla kuin hallituksen kertomusta käsiteltäessä eli siten, että valtiovarainvalio-

kunta varaisi kaikille muille erikoisvaliokunnille tilaisuuden lausua oman toimialansa osalta käsityksensä suunnitelmasta.

Hallitusmuodon 66 §:n 2 momentin nykyiseen sanamuotoon verrattuna lakiehdotus tarkoittaa sitä, että budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen on vastoin perustuslakia. Ehdotetusta voimaantulosäännöksestä johtuu, että jo olemassa olevia rahastoja koskevat säännökset ja siten rahastotkin jäävät voimaan. Uuden 66 §:n säätämisen takia niiden tehtäviä tai varoja ei kuitenkaan voida ainkaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla.

67 §. Pykälän 1 momentin mukaan talousarvion otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Ottaen huomioon 66 §:n 1 momentin tämä merkitsee sitä, että eduskunnan vallassa on päättää kaikista näistä osista.

68 §. Nykyisin voimassa olevan perustuslain mukaan määräraha, jonka eduskunta on hyväksynyt raha-asia-aloitteen pohjalta, on ehdollinen. Voimassa on myös tavallinen laki, jonka mukaan talousarvion hyväksyminen — joka siis kuuluu eduskunnalle — sisältää myös hallituksen budjettiesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perustelujen hyväksymisen, jollei eduskunta pääte niistä toisin. Samassa laissa — laki valtion tulo- ja menoarviosta (423/88) — säädetään, että näihin perusteluihin voidaan sisällyttää käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten momentin määräraha jakaantuu eri käyttötarkoitusten kesken.

Jo ennen mainitun lain säätämistä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL n:o 7/1985 vp.), että ”eduskunnan päätöksenteko-oikeus ulottuu ... myös määrärahan perusteluihin ja käyttösuunnitelmaan”. Siten nykyisinkin eduskunnan päätösvalta käsittää paitsi budjetin määrärahat, myös niiden perustelut ja käyttösuunnitelman. Ehdollisuus kuitenkin kytketty hallitusmuodon nykyisen sanamuodon mukaan ainoastaan raha-asia-aloitteen perusteella hyväksytyyn määrärahaan. Toisaalta on katsottu, että määrärahan perustelujen ja käyttösuunnitelman muuttaminen eduskunnassa vaatii tuekseen aloitteen, jos määrärahan sisältö tai käyttötarkoitus muuttuu täysin olennaisesti hallituksen esittämästä (PeVL n:o 7/1985 vp.). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset eduskunnan aloitteen pohjalta tekemät päätökset ovat nykyisin ehdollisia. Käytännössä tällaisia

päätöksiä on saatettu tasavallan presidentin vahvistettaviksi.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnon johdosta valiokunta on arvioinut, tulisiko eduskunta-aloitteen pohjalta tehtyjen määräraha- ja muiden talousarviopäätösten ehdollisuus poistaa. Vuoden 1987 valtiosääntöuudistuksessa jo muutettiin ehdollisia määrärahoja koskevia säännöksiä eduskunnan asemaa korostavaan suuntaan. Vertailumielessä on pantava merkille, että tasavallan presidentillä on palautusoikeus eduskunnan hyväksymiin lakeihin nähden.

Lakien säätämistä voidaan pitää eduskunnan ylimmänasteisena tehtävänä. Kun eduskunnan valtaa tältä osin on valtiosäännössä rajoitettu tasavallan presidentin hyväksi, valiokunta katsoo olevan valtiosäännön sisäisen tasapainisuuden kannalta asianmukaista, että talousarvioaloitteen pohjalta hyväksytyt määrärahat ja muut talousarviopäätökset ovat edelleenkin ehdollisia. Samalla valiokunta kuitenkin toistaa lausunnossa n:o 7/1985 vp. esittämänsä: ”Ehdollisena määrärahana voidaan hallitusmuodon 68 §:n 3 momentin mukaan pitää vain sellaista määrärahaa, jonka eduskunta on hyväksynyt raha-asia-aloitteesta.” Kun toisin sanoen eduskunta ehdotetun 66 §:n 1 momentin mukaisesti päättää valtion talousarvion, eduskunta myös lähtökohtaisesti ratkaisee, mitkä määrärahat se on ottanut talousarvioon aloitteen pohjalta niin kuin 68 §:ssä tarkoitetaan. Tältä osin ”tulkintaetuoikeus” ei voi olla hallituksella tai sen piirissä ensi sijassa valtiovarainministeriöllä.

69 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi jonkin verran yleispiirteisemmässä muodossa valtion tulo- ja menoarviosta annetun lain 2 §:ää vastaavat säännökset. Valiokunta uskoo, ettei säännöstasolla voida päästä tätä tarkempaan sääntelyyn. Samalla kuitenkin on aiheellista todeta, että budjettiin liittyvien lakiesitysten riittävän ajoissa antamiseen nähden näyttää harjoitetun käytännön valossa jatkuvasti olevan aihetta tiettyyn kritiikkiin.

Pykälän 2 momentin osalta valiokunta katsoo valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten, että momentissa tarkoitettu eduskunnan päätös tulee tehdä täysistunnossa valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen pohjalta. Asia ei vaadi lakiehdotuksen muuttamista hallitusmuodon osalta, vaan riittää, että asia otetaan huomioon valtiopäiväjärjestyksen säännöksissä.

Pykälän 3 momentti lisätalousarvioesityksen

antamisesta vastaa nykyisin voimassa olevaa hallitusmuodon säännöstä. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyn sisällön uudistaminen ei ole välttämätöntä. Valiokunta on esittänyt tulkintansa asiasta muun muassa launnossa n:o 7/1985 vp.

On kuitenkin todettava olevan syitä, jotka puoltaisivat vapaampaa suhtautumista lisätalousarvioiden antamiseen. Tältä osin valiokunta viittaa kaiken aikaa yleistyneeseen käytäntöön antaa niin sanottuina budjettilakeina sellaisia laajojakin uudistusehdotuksia, jotka ovat tulossa voimaan vasta varainhoitovuoden loppupuolella. On mahdollista, että tämän tapaisen uudistusten taloudelliset vaikutukset ovat verraten vähäisiä. Varsinkin tällaisissa tilanteissa olisi asiallisempaa jättää asia vasta seuraavaan talousarvioon kuin lähteä siitä, että eduskunta budjettikäsittelyn tiiviissä aikataulussa ikään kuin helpommin hyväksyisi tällaisen lakiehdotuksen. Jos seuraavaan varainhoitovuoteen lykkääminen ei ole syystä tai toisesta mahdollista, lakiehdotus pitäisi voida käsitellä eduskunnassa tavanomaiseen tapaan sitten, kun asia on luonnollisessa järjestyksessä valmistunut valtioneuvoston piirissä. Uudistuksen taloudellinen puoli voitaisiin tämän jälkeen järjestää seuraavassa lisätalousarviossa. On ylipäänsä vältettävä keinoitekoisia lakien budjettikytkentöjä. Tässä yhteydessä on syytä tähdentää, että koska talousarvion päättäminen kuuluu eduskunnalle, on sillä myös valta purkaa keinoitekoisina tai epätarkoituksenmukaisina pitämänsä lakien budjettikytkennät.

70 §. Valiokunnan käsityksen mukaan on perustulain tasolla määriteltävä eduskunnan määrärahapäätösten tyyppi ja niiden oikeusvaikutukset, eikä tavallisella lailla pidä voida säätää, kuinka eduskunta tekee päätöksiä talousarviosta. Hallituksen esityksen mukaan tämä tehtäisiin, toisin kuin asiaa valmistellut valtionaloussäännösten uudistamiskomitea ehdotti, tavallisessa laissa tai sen nojalla talousarviopäätöksessä. Valiokunta on muuttanut sääntelyn komitean ehdotuksen mukaiseksi.

71 §. Valiokunnan mielestä sekä eduskunnan että valtioneuvoston organisaation alaisuudessa harjoitettavan valtionalouden tarkastuksen asema tulee selkeyttää. Asia onkin selvittelyn kohteena. Pykälän sisältöön ei tässä vaiheessa siten ole huomautettavaa.

72 §. Pykälän jälkimmäisen virkkeen osalta valiokunta selventää, ettei siinä säädettävä lainsäädännöllinen valtuutus ulotu tilanteisiin,

joissa markan ulkoisesta arvosta päättäminen kuuluisi ylikansallisille toimielimille. Tällaista asiaa tulee, jos sellainen ajankohtaistuisi, arvioida ainakin hallitusmuodon 1 ja 2 §:n kannalta.

Valtiopäiväjärjestys

Johtolause. Valiokunta on muuttanut johtolauseetta esityksen perusteluissa tarkoitettua lain 1056/90 johdosta.

16 §. Pykälä on muutettu vastaamaan lakia 1056/90.

31 §. Valiokunta yhtyy valtiovarainvaliokunnan lausunnossa esitettyyn käsitykseen, joka saa huomattavasti tukea hallituksen esityksen perusteluissa sanotustakin. Valiokunta on kuitenkin selventänyt pykälän sanamuotoa.

38 a §. Pykälän sivulauseeseen osalta valiokunta pitää selvänä, että tällainen säädösviittaus yleensä, kun muuta ei erityisesti ole mainittu, tarkoittaa samantasoisia säädöksiä kuin se, jossa viittaus on tehty. Tässä tapauksessa, kun kysymys on eduskunnan työstä, valiokunnan mielestä ehdotettu säännös sisältää myös valtuutuksen eduskunnan työjärjestyksen tasolle. Muutoin valiokunta uudistaa sen aiemmin lausumansa käsityksen, että olisi harkittava eduskuntatyötä koskevan sääntelyn madaltamista valtiopäiväjärjestyksestä työjärjestykseen (ks. PeVM n:o 7/1990 vp.).

49 §. Eräänä keskeisenä syynä palkkavaltuuskunnan lakkauttamiseen on ollut sen toiminnan kehittymättömyys. Valtiovarainvaliokunnalle siirtyvät palkkavaltuuskunnan tehtävät ovat eduskunnan perinteisen budjettivallan kannalta varsin keskeisiä. Tähän nähden ja ottaen myös huomioon valtiovarainvaliokunnan tämän toimivallan periaatteellisen poikkeuksellisuuden eduskunnan päätösvallan käytön kannalta, on valiokunnan mielestä aiheellista tähdentää, että valtiovarainvaliokunnan tulee aktiivisesti seurata virkaehtosopimusneuvotteluja.

50 §. Pykälä on muutettu vastaamaan lakia 1056/90.

57 §. Pykälä on muutettu vastaamaan lakia 1056/90.

63 §. Pykälän johdantolauseesta on korjattu teknisloueinen virhe.

68 §. Pykälää ehdotetaan esityksessä muutettavaksi teknisesti. Sellaista muutosta ei ole kuitenkaan ehdotettu, että niin sanotun yksivuotisen verolain voimassaoloaika ilmaistaisiin

varainhoitovuoden käsitteen avulla. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä käsite ilmaisee osuvasti sen, että yksivuotisen verolain voimassaoloajan enimmäisrajat muodostuvat valtion varainhoitovuodesta. Koska saman käsitteen käyttö samaan aikaan valiokunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen n:o 321 sisältäytyvässä lakiehdotuksessa on selkeyssyistä perusteltua, valiokunta on muuttanut 68 §:ää ottaen siihen varainhoitovuoden käsitteen. Valiokunta korostaa, ettei muutos vaikuta vakiintuneesti noudatettuun käytäntöön, jonka mukaan ei ole asetettu vaatimusta yksivuotisen verolain välttämättömyydestä budjetin tasapainottamiselle (esim. PeVL n:o 1/1987 vp.).

Sen johdosta mitä hallituksen esityksen perusteluissa asiasta on lausuttu, valiokunta viittaa edellä hallitusmuodon 66 §:n kohdalla esittämäänsä.

76 a §. Pykälä ehdotetaan esityksessä huomattavaksi palkkavaltuuskunnan lakkauttamisen vuoksi ja koska sen tehtävät siirrettäisiin valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunta ehdottaa valtiovarainvaliokunnan lausuntoon viitaten, että tämä pykälä käytettäisiin sääntelemään sitä poikkeuksellista tilannetta, että eduskunta joutuu päättämään talousarvioesityksen väliaikaisesta soveltamisesta. Eduskunnan tulisi päättää asiasta, kuten lausunnossa on todettu, valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta.

88 a §. Valiokunnan käsityksen mukaan valtiontilintarkastajiksi tulee heidän tehtäviensä laadun takia valita ainoastaan kansanedustajia. Valtiontilintarkastajain asiana näet on hallitusmuodon 71 §:n nojalla valvoa eduskunnan puolesta valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Valiokunta on tehnyt esitykseen tätä tarkoittavan muutoksen.

Valiokunta yhtyy hallituksen esitykseen valtiontilintarkastajain toimikauden pituudesta ja sen osalta, että joustavuuden vuoksi valtiontilintarkastajien määrä voidaan perustuslain tasolla asettaa vähintään viideksi. Tämän minimirajan puitteissa voidaan valtiontilintarkastajain johtosäännössä samaan tapaan kuin eduskunnan erikoisvaliokuntien osalta eduskunnan työjärjestyksestä muuttamalla säädellä valtiontilintarkastajain määrää. Jos käsiteltävänä oleva uudistus tulee voimaan siten, että uusia säännöksiä voidaan soveltaa ensimmäisen kerän vuoden 1992 valtion talousarviossa, ehditään valtiontilintarkastajain johtosääntö tältäkin osin saada muutetuksi hyvissä ajoin.

Aloitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt uudistuksen hallituksen esityksen pohjalta, lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset ehdotetaan hylättäviksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.**Laki****Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen Hallitusmuodon VI luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen seuraavasti:

VI. Valtiontalous**61 §**

Valtion verosta säädetään lailla, jossa *ovat* säännökset *verovelvollisuuden* ja *veron suuruuden perusteista sekä* verovelvollisen oikeusturvasta.

62 §

Valtion viranomaisten (*poist.*) *virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä* perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

63 §

(Kuten 2 mom. hallituksen esityksessä)

64 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

65 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. *Eduskunta hyväksyy valtion talousarvion käsittelyn yhtey-*

dessä liikelaitoksen keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. (63 §:n 1 mom. hallituksen esityksessä)

(3 mom. kuten 2 mom. hallituksen esityksessä)

66—69 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

70 §

Määrärahat otetaan valtion talousarvioon kiinteinä määrärahoina, arviomäärärahoina tai siirtomäärärahoina. Arviomäärärahaa saa ylittää ja siirtomäärärahaa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen sen mukaan kuin lailla säädetään (*poist.*). *Kiinteää määrärahaa ja siirtomäärärahaa ei saa ylittää eikä kiinteää määrärahaa siirtää, ellei sitä ole lailla sallittu.*

(2—4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

71—74 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 5 momentti (*poist.*) ja 5 a luku, sellaisina kuin niistä on (*poist.*) 5 a luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, *muutetaan* 16 §:n 3 momentti, 30 §:n 1 momentti, 31 §:n 1 momentin 2 kohta, 32 §:n 3 momentti, 49 §:n 1—3 momentti, 50 §:n 1 ja 2 momentti, 57 §:n 2 momentti, 63 §:n 3 ja 6 kohta, 68 §:n 1 momentti, 75 §, 76 §:n 1 ja 3 momentti, 76 a §, 83 §, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 16 §:n 3 momentti, 50 §:n 1 ja 2 momentti sekä 57 §:n 2 momentti 12 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1056/90), 32 §:n 3 momentti, 63 §:n 3 kohta, 76 §:n 1 momentti, 85 §:n 1 momentti ja 90 §:n 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83), (*poist.*) 63 §:n 6 kohta ja 76 §:n 3 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (576/87) ja 76 a § 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (763/86) sekä

lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa, uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, lakiin uusi 38 a §, 49 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 86 §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna mainitulla 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla lailla ja 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla lailla (316/87), uusi 4 momentti ja lakiin uusi 88 a § seuraavasti:

16 §

Sanotussa laissa säädetään myös sen palkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja eduskunnan lopetettua istuntonsa maksetaan erikoisvaliokuntien jäsenille ja niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnan vastusten ja kirjelmien sekä valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

3 luku

Asian vireillepano valtiopäivillä

30 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

31 §

Eduskunnalla on oikeus ottaa käsiteltäväkseen edustajan asianmukaisesti tekemä aloite. Eduskunta-aloite saattaa olla:

2) talousarvioaloite, joka sisältää ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahasi tai muuksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi;

32, 38 a ja 49 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

50 §

Suomen Pankin hallintoa ja tilaa, pankkivaltuutettujen ja pankin johtokunnan toimintaa sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilaa ja hoitoa tutkii se pysyvä erikoisvaliokunta, jolle nämä tehtävät säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnan tulee antaa tästä mietintö eduskunnalle.

Valiokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankkia koskevan lain ja pankkivaltuutettujen johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien säännösten ja määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä ei saa tehdä päätöstä ennen kuin valiokunta on antanut asiasta lausunnon.

57 §

Käsiteltäessä valtion talousarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta ja selontekoa sekä välikysymystä samoin kuin muuta merkitykseltään huomattavaa asiaa edustajille

voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä puheenvuorojen myöntämisestä säädetään.

63 §

Ennen asian lopullista käsittelyä täysistunnossa valiokunnan on *valmistelevasti* käsiteltävä:

(3 ja 6 kohta kuten hallituksen esityksessä)

68 §

Mitä 66 §:ssä on säädetty, noudatetaan niin ikään, kun on kysymyksessä valtion vero. Ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta taikka määrääjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamatta ei kuitenkaan voida jättää lepäämään, ja ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi *varainhoitovuotta* pidemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

75 ja 76 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson (osittain), Jäätteenmäki, Kekko-

76 a § (uusi)

Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, valtiovarainvaliokunnan tulee mietinnössään ehdottaa eduskunnalle, miten hallituksen esitystä valtion talousarvioksi noudatetaan väliaikaisesti talousarviona. Valiokunnan ehdotus käsitellään soveltuvien osin samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus.

83, 85 ja 86 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

88 a §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on asetettava *eduskunnan keskuudesta* vähintään viisi valtiontilintarkastajaa, joiden vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan. Samassa järjestyksessä valitaan yhtä monta varajäsentä. Eduskunta vahvistaa tilintarkastajien johtosäännön.

90 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

että lakialoitteisiin n:o 95/1988 vp., n:o 48 ja n:o 127 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

nen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka, Puisto, Virolainen, Vistbacka ja Vähänäkki.

Vastalause

Esitämme perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 17 hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta (HE n:o 262) vastalauseenamme seuraavaa:

Esitys, jonka valiokunnan enemmistö eräin korjauksin on hyväksynyt, on tarpeellinen ja hallitusmuodon valtion taloutta koskevia säännöksiä ajanmukaistava. Pitkästä valmistelusta huolimatta eduskunnalle jätettiin niukasti aikaa perehtyä tähän laajaan kokonaisuuteen, eikä esitys täytä niitä odotuksia, joita sille on asetettu. Erityisesti esityksen puutteena on se, että sillä ei laajenneta kansalaisten mahdollisuuksia saada riittävän aikaisin tietoa hallituksen tulevasta esityksestä valtion talousarvioksi. Edelleen ehdotuksen mukaan edustajien teke-

mien talousarvioaloitteiden pohjalta eduskunnan hyväksymät määrärahat säilyisivät ehdollisina ja jäisivät viime kädessä riippumaan hallituksen tahdosta.

Esitykseen valtiopäiväjärjestyksen 32 §:ksi sisältyy säännös, jonka mukaan talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun valtion talousarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 seitsemäntenä päivänä sen jälkeen. Tämä määräaika on liian lyhyt. Olisi ollut kohtuullista, että säännöksen 7 päivän sijaan tuoksi määräajaksi olisi asetettu 14 päivää.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että Eduskunta hyväksyisi valiokunnan mietintöön sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen näin kuuluvana:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan Suomen Hallitusmuodon VI luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen seuraavasti:

VI. Valtiontalous

61—66 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

66 a § (uusi)

Valtiovarainministeriön ehdotus hallituksen esitykseksi valtion talousarvioksi, ministeriöiden ehdotukset hallinnonalansa talousarvioksi ja hallinnonalansa osuudeksi valtion talousarvion yleisperusteluista sekä liitteistä tulevat julkisiksi sen jälkeen, kun hallituksen esitys valtion talousarvioksi on tasavallan presidentin esittelyssä päätetty antaa eduskunnalle.

Virastojen, laitosten ja liikeyritysten, samoin kuin ministeriöiden hallinnonaloiltaan laatimat toiminta- ja taloussuunnitelmat ja niiden ehdotukset hallinnonalansa talousarvioksi samoin kuin valtiovarainministeriön ministeriöille an-

tamat meno- ja henkilöstökehyykset ovat julkisia valmistuttuaan.

Edellä 1 momentissa mainittujen ehdotusten valmisteluun liittyvät viranomaisen omassa keskuudessa syntyneet tai sen pyynnöstä toisessa viranomaisessa laaditut ehdotukset, luonnokset, mietinnöt ja muut selvitykset sekä valtionvarainministeriön hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmista ministeriöille antamat alustavat kannanotot ovat julkisia, ellei asetuksella toisin säädetä. Asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia, saadaan antaa tietoja asiakirjan laatineen viranomaisen luvalla sen jälkeen, kun hallituksen esitys valtion talousarvioksi on tasavallan presidentin esittelyssä päätetty antaa eduskunnalle.

Ennen kuin hallituksen esitys valtion talousarvioksi on tasavallan presidentin esittelyssä päätetty antaa eduskunnalle, voi ainoastaan valtiovarainministeriö valtioneuvoston vuosit-

tain antaman luvan perusteella antaa tietoja edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitetuista asiakirjoista.

Muutoin valtion talousarvioesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä niiden valmisteluun liittyvien asiakirjojen osalta noudatetaan, mitä yleisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty.

67 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Edelleen ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 32 § näin kuuluvana:

68 §

Talousarvioaloitteesta tehtyyn eduskunnan päätökseen sovelletaan, mitä valtion talousarviosta on säädetty.

69—74 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

32 §

Talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun valtion talousarvioesitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 neljäntenätoista päivänä sen jälkeen. Lisätalousarvioesityksen johdosta talousarvioaloite voidaan tehdä aikana, joka alkaa siitä, kun esitys on ilmoitettu saapuneeksi, ja päättyy kello 12 kolmantena päivänä sen jälkeen.

(4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 1991

Lauha Männistö
Anneli Jäätteenmäki

Hannele Pokka
Johannes Virolainen

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä
29 päivänä tammikuuta 1991
Lausunto n:o 8

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt 29 päivänä marraskuuta 1990 eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokuntaa antamaan lausuntonsa hallituksen esityksestä n:o 262 Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtiontaloutta koskevien säännösten muuttamisesta ja ed. Laaksosen ym. lakialoitteesta n:o 127 laiksi Suomen Hallitusmuodon VI luvun muuttamisesta.

Koska perustuslakivaliokunta on päättänyt käsitellä esityksen yhteydessä myös ed. Haaviston ym. lakialoitteen n:o 95/1988 vp. laiksi valtiopäiväjärjestyksen 31 §:n muuttamisesta ja ed. Mattilan lakialoitteen n:o 48 laeiksi Suomen Hallitusmuodon 71 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainvaliokuntaa antamaan lausuntonsa myös näistä aloitteista.

Esityksen sisältö*1. Yleistä*

Valtiontaloutta koskevat perustuslain säännökset sisältyvät Suomen Hallitusmuodon VI lukuun ja valtiopäiväjärjestykseen. Nämä säännökset ovat eräitä vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta säilyneet alkuperäisessä muodossaan. Valtiontaloutta koskevat säännökset ovat tämän vuoksi monelta osin vanhentuneita ja puutteellisia.

Eräät valtiontaloutta koskevat perustuslain säännökset sääntelevät kysymyksiä, jotka eivät enää ole olennaisia muun muassa eduskunnan budjettivallan kannalta. Toisaalta monia nykyisin tärkeitä valtiontalouden menettelyjä ja päätöksentekojärjestelmiä koskevia säännöksiä ei ole hallitusmuodossa lainkaan. Eräin osin ne on saatettu voimaan erillisillä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan

esityksen keskeinen tavoite on ensinnäkin turvata, vahvistaa sekä selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa ja valtiontalouteen liittyviä eduskunnan muita valtaoikeuksia. Esityksen toisena tavoitteena on ottaa huomioon valtion taloudenhoidossa hallitusmuodon säätämisen jälkeen tapahtunut kehitys. Kolmantena tavoitteena on lisätä kansanedustajien tulo- ja menoarviota koskevaa aloiteoikeutta. Neljäntenä tavoitteena on valtion taloudenhoidon joustavuus. Viidentenä tavoitteena on mahdollistaa valtion taloudenhoidon kehittäminen pitkällä aikavälillä. Uudistuksen lakiteknisenä tavoitteena on ajanmukaistaa hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännökset terminologisesti ja kielellisesti.

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan Suomen Hallitusmuodon valtiontaloutta koskeva VI luku. Esitykseen sisältyvät myös valtiopäiväjärjestyksen valtiontalouteen liittyvien säännösten muutosehdotukset.

2. Yksityiskohtaiset muutosehdotukset

Hallitusmuodon kokonaan uudistettavassa VI luvussa ja siihen liittyvissä valtiopäiväjärjestyksen muutoksissa nimitykset valtion tulo- ja menoarvio sekä lisäys tulo- ja menoarvioon ehdotetaan korvattaviksi nimityksillä valtion talousarvio ja lisätalousarvio. Raha-asia-aloite ehdotetaan muutettavaksi talousarvioaloitteeksi.

Valtion talousarvioon ehdotetaan edelleen sovellettavaksi pääsääntöisinä periaatteina talousarvion täydellisyys-, vuotuisuus-, brutto-, tasapaino- ja julkisuusperiaatteita. Lailla voitaisiin kuitenkin ehdotuksen mukaan säätää nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista. Yli- ja alijäämät voitaisiin ehdotuksen mukaan ottaa talousarviota katettaessa huomioon.

Eduskunnan päättämän talousarvion julkisuutta lisäksi talousarvion julkaiseminen kokonaisuudessaan. Taulukko-osan lisäksi julkaisitisiin siten myös talousarvion perustelut. Ehdotuksen mukaan tasavallan presidentti ei enää allekirjoittaisi talousarviota, vaan sen tultua käsitellyksi eduskunta itse päättäisi talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.

Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvosto antaisi selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtiontalouden monivuotisen suunnitelman. Suunnitelman antaminen kytkettäisiin yhteen valtion talousarviomekaniikan kanssa.

Ehdotuksen mukaan määrärahan ylittämistä ja siirtämisestä käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen säädettäisiin lailla tai päätettäisiin lain nojalla talousarviossa. Muutos poistaisi nykyisin voimassa olevat määrärahojen siirtämistä ja ylittämistä koskevat perustuslain rajoitukset. Ehdotus mahdollistaisi nykyisestä poiketen kiinteän määrärahan ja siirtömäärärahan ylittämisen sekä kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan siirtämisen. Lailla voitaisiin säätää myös käyttötarkoitukseltaan toisiinsa liittyvien määrärahojen käyttämisestä toistensa tarkoituksiin.

Valtion liiketoimintaa koskevat hallitusmuodon säännökset ehdotetaan saatettavaksi ajanmukaisiksi. Hallitusmuodossa velvoitettaisiin säätämään lailla toimivallasta ja menettelystä käytettäessä valtion osakasvaltaa yhtiössä sekä valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Lailla tulisi myös säätää, milloin määräysvallan hankinta yhtiöstä ja määräysvallasta luopuminen edellyttää eduskunnan suostumista.

Ehdotuksen mukaan tulee säätää lailla, miten markan ulkoisesta arvosta päätetään. Suomen rahasta ei sen sijaan enää edellytettäisi yleisesti säädettäväksi lailla. Ehdotus sisältää säännökset myös valtuusmenettelystä sekä valtioneuvoston päätöksistä ja valtioneuvoston päätöksistä.

Veroja ja maksuja koskeva säännös ehdotetaan saatettavaksi vastaamaan nykyisin niitä koskevia verolakeja säädettäessä sovellettavia vakiintuneita menettelyjä. Siten hallitusmuodon 61 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että valtion verosta säädetään lailla, jossa on säännökset verovelvollisuudesta, veron suuruudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta.

Kansanedustajien aloiteoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi. Talousarvioaloite voisi siten

koskea talousarviota kokonaisuudessaan. Nykyisestä poiketen aloitteen voisi tehdä muun muassa määrärahojen käyttötarkoituksista ja muista perusteluista sekä valtion liikelaitosten palvelu- ja muista toimintatavoitteista. Aloiteoikeus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös hallituksen lisätalousarvioesitystä. Talousarvioaloitteista tehty eduskunnan päätös otettaisiin kuitenkin edelleen valtion talousarvioon ehdollisena. Sen toteutuminen edellyttäisi siten edelleen tasavallan presidentin vahvistamis päätöstä, joka olisi tehtävä kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvistaisi päätöstä, asia palautettaisiin eduskuntaan ja eduskunta päättäisi lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon. Valtiopäiväjärjestyksen 76 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jollei ehdollisesta määrärahasta ole tehty päätöstä — tasavallan presidentti ei ole sitä vahvistanut tai vahvistamattajättämistapauksessa eduskunta tehnyt asiasta päätöstä — ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsottaisiin rauenneeksi. Tämä säännös koskisi myös vuoden viimeistä lisätalousarviota siinäkin tapauksessa, että sen antaminen ja käsittely lykkääntyisivät aivan varainhoitovuoden loppuun.

Uusien rahastojen perustamismahdollisuudesta ehdotetaan luovuttavaksi. Sitä korvaisivat osaltaan ehdotukset muun muassa nettobudjetoinnista ja monivuotisesta budjetoinnista. Hallitusmuotoon ei enää otettaisi säännöstä valtion viroista eikä eläkkeistä.

Eduskunnan palkkavaltuuskunta ehdotetaan lakkautettavaksi ja sen tehtävät siirrettäväksi valtiovainvaliokunnalle, joka voisi halutesaan alistaa tekemänsä päätöksen eduskunnan vahvistettavaksi. Valtiontilintarkastajien toimikausi ehdotetaan pidennettäväksi siten, että se olisi pääsääntöisesti neljä vuotta eli koko vaalikauden. Tilintarkastajien määrää voitaisiin myös lisätä.

Käsitellyt aloitteet

Lakialoitteeseen n:o 95/1988 vp. sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että raha-asia-aloitteessa voitaisiin ehdottaa myös määrärahan vähentämistä tai poistamista.

Lakialoitteeseen n:o 48 sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan Suomen Hallitusmuodon valtioneuvoston tarkastusta koskevaa

71 §:ää muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva säännös kumoutaisiin tarkoituksena siirtää valtiontalouden tarkastusvirasto eduskunnan alaiseksi itsenäiseksi ja riippumattomaksi tarkastusvirastoksi. Tästä seuraisi myös uusi säännös valtiopäiväjärjestykseen.

Lakialoitteeseen n:o 127 sisältyvässä lakiehdotuksessa ehdotetaan ns. budjettisalaisuudesta luovuttavaksi ja budjettijulkisuuden epäselvää normipohjaa selkeytettäväksi ottamalla tätä koskevat säännökset suoraan hallitusmuotoon.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on todennut hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset tarkoituksenmukaisiksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta on päättänyt omaan toimialaansa kuuluvilta osin asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin muutoksin ja huomautuksin.

1. Raha-asia-aloitteen perusteella tehtävät muutokset

Hallituksen esityksen mukaan kaikki raha-asia-aloitteen perusteella tehdyt talousarvion muutokset olisivat edelleen ehdollisia. Hallitusmuodon 68 §:n mukaisesti tasavallan presidentti päättäisi ehdollisen päätöksen vahvistamisesta kahden kuukauden kuluessa talousarvion julkaisemisesta. Jos presidentti ei vahvistaisi päätöstä, asia palautettaisiin eduskuntaan ja eduskunta päättäisi lopullisesti ehdollisen päätöksen ottamisesta talousarvioon. Jollei tasavallan presidentti vahvistaisi talousarvioon otettua eduskunnan päätöstä, olisi asian palauttamisesta VJ 76 §:n 3 momentin mukaan viipymättä ilmoitettava eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnan annettua asiasta mietintönsä on ehdollisena otettu eduskunnan päätös hyväksyttävä muuttamattomana tai hylättävä. Jollei asiasta olisi tehty päätöstä ennen varainhoitovuoden loppua, asia katsottaisiin rauenneeksi.

Käsittävänä olevan esityksen yhtenä keskeisenä periaatteena on eduskunnan aseman vahvistaminen ja myös edustajan aloiteoikeuden laventaminen. Tämän vuoksi valiokunta ei

näe mitään syytä siihen, että raha-asia-aloitteesta talousarvioon otettu päätös olisi edelleen ehdollinen. Valiokunnan käsityksen mukaan myös tämän päätöksen olisi oltava yhtä lopullinen ratkaisu kuin hallituksen esityksen perusteella tehty päätös. Tätä puoltaa myös se käytännön näkökohta, että näin turvattaisiin myös vuoden viimeisen lisätalousarvion osalta raha-asia-aloitteesta tehdyn päätöksen toteutuminen.

Valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan olisi hallitusmuodon 68 § kirjoitettava esimerkiksi seuraavan sisältöiseksi:

”Talousarvioaloitteesta tehtyyn eduskunnan päätökseen sovelletaan, mitä valtion talousarviosta on säädetty.”

Samalla olisi kumottava ainakin VJ 63 §:n 6 kohta ja 76 §:n 3 momentti sekä tarvittaessa tehtävä muita teknisluonteisia tarkistuksia.

2. Talousarvion viivästyminen varainhoitovuoden vaihteen yli

Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan ehdotetun hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin mukaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.

Ehdotettu hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin säännös talousarvion viivästytilanteesta noudatettavasta menettelystä vastaisi pääosin nykyistä käytäntöä. Eroavuutena olisi se, että talousarvion viivästyminen katsottaisiin julkaisemisen viivästyminen yli varainhoitovuoden vaihteen, kun taas nykyisin tulo- ja menoarvio katsotaan viivästyneeksi, jos siitä päättäminen siirtyy vuodenvaihteen jälkeen.

Jos talousarvion julkaiseminen viivästyy, voitaisiin säännöksen mukaan hallituksen talousarvioesitystä noudattaa talousarviona väliaikaisesti eduskunnan päättämällä tavalla. Koska säännösehdoituksessa ei ole rajoitettu viivästytilanteessa suoritettavia maksuja tai kannettavia tuloja, voitaisiin mahdollistaa kaikilta osin varainhoitovuoden talousarvion ennakollinen soveltaminen. Tarkoituksena on turvata valtiontalouden häiriötön hoito talousarvion antamisen viivästyisestä huolimatta. Säännös poikkeaisi nykyisestä hallitusmuodon säännöksestä siten, että se mahdollistaisi niin sanottujen harkinnanvaraisten menojen suorit-

tamisen. Mahdollista olisi muun muassa perustaa uusia virkoja ja antaa lupa valtuuksien käyttöön. Siten eduskunnalla olisi käytännössä nykyistä olennaisesti laajempi valtuus päättää varainhoitovuoden alussa noudatettavasta talousarviosta.

Säännöksessä edellytettäisiin nimenomaisesti, että talousarvion väliaikaisesta järjestämisestä päättäisi eduskunta. Ehdotus vastaa tältä osin nykyistä vakiintunutta käytäntöä. Sitä vastoin hallituksen esitykseen tai sen perusteluihin ei sisälly mitään ohjetta näissä tapauksissa sovellettavasta menettelystä. Talousarvion uhatessa viivästyä asia on käsiteltävänä eduskunnan valtiovarainvaliokunnassa. Siten valtiovarainvaliokunta tietää parhaiten asian käsitelytilanteen. Valtiovarainvaliokunta voi parhaiten tietää myös sen, millä tavoin talousarvioesitystä on perusteltua syytä noudattaa varainhoitovuoden alussa.

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että asiasta säädettäisiin valtiopäiväjärjestyksessä, esimerkiksi uudessa 76 a §:ssä, seuraavankaltaisella säännöksellä:

”Jos talousarvion julkaiseminen tulisi viivästyään yli varainhoitovuoden vaihteen, valtiovarainvaliokunnan tulee ehdottaa, miten hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona. Valtiovarainvaliokunnan ehdotus käsitellään samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotus.”

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että ehdotuksen mukainen VJ 49 §:n 2 momentti sisältää valtiovarainvaliokuntaa koskevan laajan velvoitteen ja samalla tietynlaisen aloiteoikeuden tehdä ehdotus, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat on hankittava. Siten valiokunnan nyt ehdottama valtiovarainvaliokunnan aloiteoikeuden laajennus on samankaltainen kuin jo aikaisemmin omaksuttu valiokunnan aloiteoikeus.

3. *Talousarvioaloitteen ala*

Valtiovarainvaliokunnassa asiaa käsiteltäessä on ilmennyt erilaisia käsityksiä siitä, onko hallituksen esitykseen sisältyvien valtiopäiväjärjestyksen 31 ja 75 §:n talousarvioaloitetta koskevien ehdotusten välillä mahdollisesti ristiiriitä määrärahan alentamismahdollisuuksien osalta.

Voimassa olevan VJ 31 §:n 1 momentin on katsottu edellyttävän markkamääräistä ehdotusta uuden määrärahan ottamisesta tai hallituksen ehdottaman määrärahan korottamisesta. Ehdotetussa VJ 31 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu talousarvioaloite voi mm. sisältää ehdotuksen ”valtion talousarvioon otettavaksi päätökseksi”. Perustelujen mukaan aloite voisi koskea kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita. Talousarvioaloitteen ala tulisi olemaan nykyisen raha-asia-aloitteen alaa laajempi. Siihen voitaisiin ottaa ehdotus miksi tahansa talousarvioon otettavissa olevaksi päätökseksi. Tämä seuraa jo hallitusmuodon 67 ja 68 §:ään otettavaksi ehdotettavista säännöksistä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on erikseen mainittu, että talousarvioaloite voi sisältää myös määrärahan vähentämistä koskevan ehdotuksen. Maininta on oikeusministeriön ilmoituksen mukaan otettu perusteluihin selvyden vuoksi, koska VJ 31 §:n nykyisen sanamuodon vuoksi raha-asia-aloitteeseen ei voida ottaa määrärahan vähentämisehdotusta.

Mahdollisuus ehdottaa määrärahan alentamista talousarvioaloitteessa ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö edelleenkin eduskunta voisi vähentää hallituksen esitykseen sisältyvää määrärahaa tai kokonaan poistaakin sen.

Ehdotetun VJ 75 §:n 3 momentin mukaan ehdotus, joka merkitsisi uuden ja hallituksen esitykseen sisällyttömän määrärahan tai muun päätöksen ottamista talousarvioon, edellyttää asianmukaisesti tehtyä talousarvioaloitetta. Jos määräraha tai päätös on sisällynyt varainhoitovuotta edeltäneen vuoden talousarvioon, se voitaisiin hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti ottaa varainhoitovuoden talousarvioon ilman aloitetta. Ehdotuksessa tarkoitettu ”muu päätös” viittaa nimenomaan hallituksen esitykseen sisältyvään muuhun kuin määrärahapäätökseen. Säännös tarkoittaa siis vain sitä, ettei esimerkiksi käyttötarkoitusta, käyttöehtoa tai muuta perustelua voida ilman talousarvioehdotusta muuttaa niin paljon, että määrärahasta tosiasiallisesti tulisi uusi. Tältä osin tulkinnan on ajateltu seuraavan määrärahojen kohdalla omaksuttuja linjoja.

Puheena olevassa säännöksessä ei siis viitata talousarvioaloitteessa tehtäväksi ehdotettavaan päätökseen vaan hallituksen esitykseen sisältyvään ehdotukseen. Siitä ei missään tapauksessa seuraa, että määrärahan alentamisehdotus voi-

taisiin tehdä vain talousarvioaloitteessa. Hallituksen esitykseen sisältyvää määrärahaa voidaan aina alentaa. Lisäksi määrärahaa, samoin kuin hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia muiksikin päätöksiksi, voidaan edelleenkin muuttaa, mikäli muutokset eivät merkitse uuden määrärahan ottamista.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että termin ”päättös” ottaminen nykyisen ”määrärahan” sijaan VJ 31 §:n 1 momentin 2 kohtaan laajentaa merkittävästi kansanedustajien aloiteoikeuden alaa tehden mahdolliseksi myös määrärahan alentamisedotukset.

Mikäli perustuslakivaliokunta katsoo, ettei hallituksen esityksen mukainen sanamuoto johda edellä selostettuun tulkintaan, perustuslakivaliokunta tehnee mahdollisesti tarvittavat säännöksen tarkistukset.

4. Valtiontilintarkastajien lukumäärä

Valtiopäiväjärjestyksen uuden 88 a §:n mukaan ”vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on asetettava vähintään viisi valtiontilintarkastajaa, joiden vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet”. Valtiovarainvaliokunta pitää oikeana, että em. asioista säädetään hallitusmuodon asemesta valtiopäiväjärjestyksessä. Valtiontilintarkastajat ovat oikeusministeriölle asiasta antamassaan lausunnossa korostaneet, että ”valtiontilintarkastajain lukumäärän rajoitus viiteen tulisi säilyttää ja kyseistä pykälää

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

tulisi täydentää siten, että valtioneuvoston jäsenet valitaan eduskunnan keskuudesta”.

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että valtiontilintarkastajien lukumäärä olisi aina viisi. Näin varmistettaisiin, ettei valtioneuvoston jäsenien lukumäärä vaihtelisi vaalikaudesta toiseen. Siten VJ 88 a §:stä tulisi poistaa sana ”vähintään”.

5. Valtioneuvoston selonteko ja tiedonanto

Valtiovarainvaliokunta toteaa tyydytyksellä, että hallituksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan valtioneuvosto antaisi selontekona tai tiedonantona eduskunnan käsiteltäväksi valtionalouden monivuotisen suunnitelman. Valiokunta korostaa, että tämä käytäntö olisi otettava pysyvästi käyttöön heti käsiteltävänä olevien lakiehdotusten voimaan tultua.

Käsitteliensä aloitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntoaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon mietintöään laatiessaan.

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).

Eriävä mielipide

Hallituksen esityksessä ei sanallakaan edes mainita siitä laajasta lainvalmistelutyöstä, jota 1970- ja 1980-luvulla on tehty budjettisalaisuuden lieventämiseksi ja muunkin asiakirjajulkisuuden lisäämiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen valtionaloutta koskevien säännösten muuttamisesta sivulla 19 todetaan, että julkisuusperiaatetta on sovellettu vain hallituksen päättämään

tulo- ja menoarvioesitykseen, valtiovarainvaliokunnan budjettimietintöön sekä eduskunnan päättämään tulo- ja menoarvioon.

Mutta tulo- ja menoarvion valmisteluvaiheen julkisuus määräytyy yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (83/51) mukaisesti. Esitys ei kerro, mitä tämä tarkoittaa.

Vaitelaisuus tässä asiassa johtuu siitä, että viittaus yleisten asiakirjojen julkisuudesta annettuun lakiin tarkoittaa, että valtion tulo- ja menoarvioesityksen valmistelu tapahtuu ns. budjettisalaisuuden varjossa.

Budjetin valmisteluasiakirjat jäävät lähes poikkeuksetta kansalaisten tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle. Budjettiasiakirjat jakautuvat kahteen pääryhmään: *toiminta- ja taloussuunnitelma-asiakirjoihin* ja *tulo- ja menoarvioesitysasiakirjoihin*.

Näistä tärkeimpiä yksittäisiä asiakirjoja, jotka eivät tule tällä hetkellä julkisiksi budjettiehdotuksen julkistamisen jälkeenkään, ovat

— virastojen, laitosten ja liikeyritysten tulo- ja menoarvioehdotukset,

— valtiovarainministeriön ministeriöille annamat meno- ja henkilöstökehdykset sekä

— ministeriöiden tulo- ja menoarvioehdotukset sekä tekstiehdotukset tulo- ja menoarvioesityksen yleisperusteluiksi ja liitteiksi.

Vakiintuneeksi asiakirjojen julkisuuslain tulokinnaksi on kanonisoitu selitys, jonka mukaan muun muassa näitä budjettiesitykseen liittyviä asiakirjoja pidetään viranomaisen valmisteltavina olevina asiakirjoina, joista saadaan antaa tietoja vain viranomaisen luvalla. Tällä viitataan yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain 5 §:n määräyksiin.

Tulo- ja menoarvioesityksen liitteiden osalta luvan antaa (jos antaa) valtiovarainministeriö, muiden asiakirjojen osalta valtioneuvosto. Ministeriöiden tulo- ja menoarvioehdotuksia samoin kuin muitakin tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä valtiovarainministeriössä syntyneitä muistioita, selvityksiä jne. on pidetty sisäisinä viranomais selvityksinä, jotka eivät tule julkisiksi senkään jälkeen, kun hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvioksi on annettu eduskunnalle.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Hallitus haluaa jatkaa budjettisalaisuuden ylläpitämistä valtion talousarvion valmistelussa. Hallituksen esityksen tältä osin niukat perustelut ovat kannanotto tähän kysymykseen. Budjetin valmisteluasiakirjat muodostavat kokonaisuuden valtionhallinnon sisäisistä tarpeista, ne kertovat yhdessä valmistuneen budjettiesityksen kanssa valtionalouden hoitoon liittyvistä ristiriitaisista näkemyksistä. Samalla tämä aineiston julkisuus mahdollistaisi periaatteessa kaikille kansalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet tiedonsaantiin ja estäisi hallitusta käyttämästä väärin tietomonopoliaan.

Muun muassa vuonna 1984 valtiovarainministeriön asettama työryhmä (Työryhmämuitio 1984: VM 2) esitti valtion budjetin valmisteluun liittyvien asiakirjojen julkisuusmenettelyä selkeytettäväksi ja budjetin valmisteluasiakirjojen saattamista julkisiksi budjetin julkistamisen yhteydessä lisäämällä valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annettuun lakiin tätä koskevat säännökset.

Huolimatta siitä, että ehdotus olisi lisännyt kansalaisten ja kansanedustajien todellista tietoa valtionaloudesta, työryhmän ehdotus haudattiin. Mielestäni budjettijulkisuuden epäselvää normipohjaa voitaisiin huomattavasti selkeyttää ottamalla tätä koskevat säännökset suoraan hallitusmuotoon.

Valitettavasti valtiovarainvaliokunnan enemmistö ei ole yhtynyt esitykseen, että asia tulisi ratkaista ed. Laaksosen lakialoitteen n:o 127 pohjalta, joka sisältää paitsi hallituksen esityksen säännökset myös ratkaisun edellä kuvattuun julkisuusongelmaan.

Esitän,

että valiokunnan lausunnossa lausutaisiin:

”Valtiovarainvaliokunta esittää, että käsitteilyn pohjaksi otettaisiin hallituksen esityksen asemesta lakialoite n:o 127, jossa hallituksen esitykseen sisältyvien säännösten lisäksi poistettaisiin myös kansanvallalle vahingollinen ja tarpeeton salailu.”

Timo Laaksonen