

EDUSKUNNAN
VALTIOVARAINVALIOKUNTA

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 valtionaloutta 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

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

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

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan

esityksen keskeinen tavoite on ensinnäkin turvata, vahvistaa sekä selkeyttää eduskunnan budjettivaltaa ja valtionalouteen 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 valtionaloutta koskeva VI luku. Esitykseen sisältyvät myös valtiopäiväjärjestyksen valtionalouteen 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-, vuotisuus-, 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 lisäisi talousarvion julkaiseminen kokonaisuudessaan. Taulukko-osan lisäksi julkaisetaisiin 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 talousarviomenettelyn kanssa.

Ehdotuksen mukaan määrärahan ylittämisestä 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 siirtomäärärahan 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 valtiontakauksesta ja valtiontakauksesta.

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 vahvistamispäätöstä, 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 määrarahasta 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 valtiovarainvaliokunnalle, 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 valtiontalouden tarkastusta koskevaa

71 §:ää muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva säännös kumotaisiin 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 tehty 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.

Käsiteltävänä 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 toteuttaminen.

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 talousarviesitystä noudatetaan ehdotetun hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin mukaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.

Ehdotettu hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin säännös talousarvion viivästytilanteessa 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 talousarviesitystä 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 käsiteltilanteen. 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 viivästyttämään 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 käsitellessä on ilmennyt erilaisia käsityksiä siitä, onko hallituksen esitykseen sisältyvien valtiopäiväjärjestyksen 31 ja 75 §:n talousarvioaloitetta koskevien ehdotusten välillä mahdollisesti ristiintaa 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 selvyyden 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 sisällyttämättömän 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 alentamishdotuksen.

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

tulisi täydentää siten, että valtiontilintarkastajat valitaan eduskunnan keskuudesta”.

Valtiovarainvaliokunta ehdottaa, että valtiontilintarkastajien lukumäärä olisi aina viisi. Näin varmistettaisiin, ettei valtiontilintarkastajien 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 valtiontalouden monivuotisen suunnitelman. Valiokunta korostaa, että tämä käytäntö olisi otettava pysyvästi käyttöön heti käsiteltävänä olevien lakiehdotusten voimaan tultua.

Käsittelemiensä aloitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valtiovarainvaliokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että perustuslakivaliokunta ottaisi edellä lausutun huomioon mietintöään laatiessaan.

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

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 valtiontaloutta 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 antamat 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.

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

Muun muassa vuonna 1984 valtiovarainministeriön asettama työryhmä (Työryhmämuistio 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 valtiontaloudesta, 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.”

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1991

Timo Laaksonen