

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 107 hallituksen esityksestä laiksi valtion liikelaitoksista**

Eduskunta on lähettänyt 3 päivänä lokakuuta 1986 valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 137 laiksi valtion liikelaitoksista.

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan kauppaja- ja teollisuusjaostossa, joka on valmistellut asian valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Pekka Kilpi, projektipäällikkö Ritva Viljanen, budjettineuvos Esko Meriläinen, vanhempi budjettisihteeri Marja Heikkinen, vanhempi budjettisihteeri Juha Kivinen, neuvotteleva virkamies Erkki Määttänen ja vanhempi hallitussihteeri Tuomo Vainio valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ilkka Niemi kauppaja- ja teollisuusministeriöstä, hallitusneuvos Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Kauko Karkela ja nuorempi hallitussihteeri Jouko Särkijärvi puolustusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Mikko Talvitie liikenneministeriöstä, talousjohtaja Veikko Vaikkinen rautatiehallituksesta, talousylijohtaja Pekka Luukkainen posti- ja telehallituksesta, toimistopäällikkö Jorma Kaasalainen valtiontalouden tarkastusvirastosta, toimitusjohtaja Reino Halme Vammaskosken tehtaalta, lakimies Markku Nieminen Akava ry:stä, puheenjohtaja Kalevi Eloholma STTK-J ry:stä, pääsihteeri Bengt Sundvik TVK-V ry:stä, talouspoliittinen sihteeri Jan Vingisaar VTY ry:stä ja varatuomari Hannele Pohjola Teollisuuden Keskusliitosta. Kirjallisen lausunnon jaostolle jättivät Valtion pukutehdas ja Valtion ravitsemuskeskus sekä Osuuspankkien Keskusliitto, Suomen Säästöpankkiliitto ja Suomen Pankkiyhdistys yhdessä. Lisäksi Lapuan patruunatehtaalle, Valtion painatuskeskukselle, Valtion tietokonekeskukselle, Valtion margariinitehtaalle ja Karttapainolle varattiin tilaisuus tulla jaostossa kuulluiksi.

**Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö**

Hallituksen esityksen mukaan lakia valtion liikelaitoksista sovelletaan liiketoimintaa harjoittavaan valtion laitokseen, johon sitä on erikseen annettavassa laitoskohtaisessa laissa säädetty sovellettavaksi. Tässä yleislaissa säädetään liikelaitoksen toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista.

Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Tulostavoitteesta päättää valtioneuvosto. Tulostavoitetta asetettaessa on otettava huomioon eduskunnan liikelaitokselle asettamat palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Liikelaitos ratkaisee ne toimintaansa, taloutensa ja hallintoansa koskevat asiat, joita laissa ei säädetä eduskunnan hyväksyttäväksi taikka valtioneuvoston tai ministeriön ratkaistaviksi. Lakiehdotuksen mukaan eduskunta ja valtioneuvosto hyväksyvät ja päättävät liikelaitoksen keskeisistä palvelutavoitteista ja muista toimintatavoitteista sekä laissa mainituista laitoksen talouteen ja toimintaan liittyvistä laajakantoisista asioista.

Liikelaitoksella on oma pääoma, joka muodostuu peruspääomasta ja muusta omasta pääomasta. Peruspääoma muodostaa keskeisen perusteen liikelaitoksen voiton tuloutukselle valtion tulo- ja menoarvioon.

Liikelaitoksen tuloja ja menoja ei oteta valtion tulo- ja menoarvioon, ellei laissa toisin säädetä. Liikelaitos rahoittaa menojaan toiminnastaan saamallaan tuloilla. Liikelaitokselle voidaan antaa laitoskohtaisessa laissa oikeus ottaa lainaa eduskunnan suostumuksen rajoissa. Lisäksi valtion tulo- ja menoarvioon voidaan ottaa määrärahoja, joita voidaan myöntää liikelaitokselle lainaehdoin sekä määrärahoja liikelaitoksen peruspääoman korottamiseen. Edelleen valtion tulo- ja menoarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myöntämi-

seen liikelaitokselle taloudellisesti kannattamattomien tehtävien hoitamiseksi sekä asetettujen palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden saavuttamiseksi.

Liikelaitos päättää tuottamistaan palveluista ja tavaroista perittävistä hinnoista, jollei laitoskohtaisessa laissa toisin säädetä. Hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Laitoskohtaisessa laissa voidaan säätää myös muista hinnoitteluperusteista.

Liikelaitoksen toimintaa ohjaa ja valvoo hallitus, jonka jäsenet määrää valtioneuvosto enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Vähintään yhden hallituksen jäsenen on edustettava liikelaitoksen henkilöstöä. Liikelaitoksen toimintaa hoitaa ja kehittää sekä hallituksen päätösten toimeenpanosta huolehtii toimitusjohtaja, jonka valtioneuvosto nimittää määräajaksi tai toistaiseksi.

Liikelaitoksessa voi olla vakinaisia ja tilapäisiä virkamiehiä sekä työsopimussuhteista henkilöstöä. Eduskunta hyväksyy tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä toimitusjohtajan viran ja laitoskohtaisessa laissa säädettyjen muiden virkojen perustamisen. Virat perustaa ja lakkauttaa valtioneuvosto. Liikelaitoksen henkilöstön toimitusjohtajaa lukuun ottamatta ottaa ja irtisanoo liikelaitos. Liikelaitos tekee henkilöstön palkkauksesta virkaehtosopimuksen, jos laissa niin säädetään ja henkilöstöä koskevan työehtosopimuksen sen mukaan kuin asetuksessa säädetään.

Laissa on lisäksi rahatoimintaa ja kirjanpitoa sekä omaisuuden hoitoa koskevia säännöksiä.

Laki on säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

### Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valtion tulo- ja menoarvioon voidaan ottaa määräraha korvauksen myöntämiseen liikelaitokselle määrätyn ta-

loudellisesti kannattamattoman tehtävän suorittamiseksi sekä asetettujen palvelutavoitteiden ja muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunnan mielestä lähtökohtana on oltava, että liikelaitokselle asetetusta liiketaloudellisesti kannattamattomasta tehtävästä aiheutuva rasitus korvataan täysimääräisesti valtion tulo- ja menoarvioon otettavalla määrärahalla, jos todetaan, että kannattamattoman tehtävän hoitaminen vääristää laitoksen hoitamien muiden tehtävien hinnoittelua. Valiokunta pitää tärkeänä, että liikelaitoksen kirjanpito ja laskentatoimi järjestetään siten, että kunkin toiminnon tulosta voidaan seurata erikseen. Näin saatua informaatiota voidaan käyttää liikelaitoksen toiminnan arvioinnissa ja päätöksenteon perusteena. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että laitoskohtaisia lakeja valmisteltaessa otetaan huomioon vallitsevat kilpailuolosuhteet.

Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa vuosittain liikelaitoksen hallintoa, taloutta ja tilejä tarkastamaan vähintään kaksi ja enintään viisi esteetöntä tilintarkastajaa. Liikelaitos on myös valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen alainen. Valiokunnan mielestä tilintarkastuksessa on vältettävä tarpeetonta päällekkäisyyttä. Tilintarkastajien työnjako ja vastuusuhteet on pyrittävä järjestämään selkeäksi, ja tarpeettomia kustannuksia on vältettävä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin perusteluihin viitaten valiokunta on tämentänyt lakiehdotuksen 2 §:n 2 ja 3 momentin, 4 §:n ja 7 §:n 2 momentin säännöksiä. Lisäksi valiokunta on täydentänyt 15 §:ää säädöskokoelman numerolla.

Valtiovarainvaliokunta muutoin hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ehdottaa,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluva-*  
*na:*

## Laki

### valtion liikelaitoksista

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

#### 1 luku

##### Yleiset säännökset

##### 1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

##### 2 §

*Liikelaitoksen tehtävät ja tavoitteet*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

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

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

##### 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

##### 4 §

*Liikelaitosta koskeva päätöksenteko*

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

#### 2 luku

##### Liikelaitoksen talous

##### 5 ja 6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

##### 7 §

*Hinnoittelu*

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Hinnat päätetään liiketaloudellisin perustein.

Laitoskohtaisessa laissa voidaan säätää myös muita hinnoitteluperusteista. *Hinnoista päätettäessä on otettava huomioon 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.*

##### 8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 3 luku

##### Liikelaitoksen ohjaus

##### 10—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 4 luku

##### Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö

##### 13 ja 14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

##### 15 §

*Toimitusjohtaja*

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto nimittää toimitusjohtajan määräjäksi tai toistaiseksi. Valtioneuvosto voi irtisanoa virkasuhteisen toimitusjohtajan sen mukaan kuin valtion virkamieslain (755/86) 47 §:ssä on säädetty.

##### 16—18 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

#### 5 luku

##### Liikelaitoksen rahatoimi ja tilinpäätös

##### 19—21 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 6 luku

## Erinäiset säännökset

22—26 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 7 luku

## Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

27 ja 28 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 1987

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Salolainen, varapuheenjohtaja Muurman, jäsenet Ajo, Impiö, Koskenniemi, Linna, Malm, Rosnell, Rönholm,

Sutinen, Tenhiälä, Tikka ja Tuovinen sekä varajäsenet Eklund, Hietala, Järvenpää, Mattila, Pekkarinen (osittain), Sasi, Vepsäläinen ja Westerlund.

## Vastalause

Kokoomus pitää valtion liikelaitoksia ja niiden toimintaa sääntelevän lain säätämistä tarpeellisena. Kaikilta osin emme kuitenkaan ole voineet yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan.

Hallituksen esityksessä korostetaan voimakkaasti, että myös valtion liikelaitoksen on toimitettava liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti. Tällä on haluttu kiinnittää huomiota liikelaitosten kannattavuuteen sekä korostaa, että liikelaitoksen omistajana valtio voi asettaa omistamilleen yrityksille tulostavoitteita. Eduskunnan liikelaitokselle asettamia palvelutavoitteita ja valtioneuvoston määräämiä tulostavoitteita lukuun ottamatta esitys korostaa liikelaitosten itsenäisyyttä ja edellyttää, että niitä hoidetaan terveiden liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 2 §:n 2 momentissa esitettiin säädettäväksi, että liikelaitoksen on toimittava liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti. Valtionvarainvaliokunnan enemmistö on päättänyt esittämään, että mainittu lainkohta säädettäisiin sen sisältöisenä, että se korostaa eduskunnan ja valtioneuvoston määräämien palvelu- ja muiden toimintatavoitteiden asemaa ennen liikelatoudellisia periaatteita.

Pidämme itsestään selvänä, että liikelaitoksen tulee noudattaa eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamia tavoitteita. Kun liikelaitoksen oh-

jauksesta ja tavoitteiden asettamisesta on säädetty toisaalla samassa laissa, on valiokunnan tekemä muutosesitys sinänsä tarpeeton. Hyväksymme kuitenkin sen, että myös valtion laitoksille asettamat tavoitteet voidaan kirjata tähän lainkohtaan. Olemme kuitenkin halunneet valiokunnan enemmistöä enemmän korostaa sitä, että tehottomiksi moitittujen valtion liikelaitosten hallinnossa tulee nykyistä paremmin noudattaa liikelatoudellisia periaatteita. On huomattava myös, ettei liikelatoudellisten periaatteiden noudattaminen sinänsä merkitse, että myös palvelutavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän toiminnan pitäisi tuottaa taloudellista voittoa, vaan sitä, että palvelut on tuotettava tehokkaasti ja taloudellisesti turhaa byrokratiaa ja tarpeettomia kustannuksia välttämällä.

Valiokunnan enemmistön hyväksymästä sanamuodosta ei käy riittävän selvästi ilmi, että liikelaitosten edellytetään toimivan terveiden liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti. Tämän vuoksi emme ole voineet tältä osin yhtyä enemmistön kantaan.

Edellä esittämillämme perusteilla ehdotamme,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

# L a k i

## valtion liikelaitoksista

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

### 1 luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

##### 2 §

#### *Liikelaitoksen tehtävät ja tavoitteet*

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

*Liikelaitoksen on toimittava liikelatoudellisten periaatteiden mukaisesti sekä eduskunnan ja valtioneuvoston sille asettamien palvelutavoitteiden mukaisesti.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

##### 3 ja 4 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 2 luku

#### Liikelaitoksen talous

##### 5—9 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 3 luku

#### Liikelaitoksen ohjaus

##### 10—12 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 4 luku

#### Liikelaitoksen hallinto ja henkilöstö

##### 13—18 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 5 luku

#### Liikelaitoksen rahatoimi ja tilinpäätös

##### 19—21 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 6 luku

#### Erinäiset säännökset

##### 22—26 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

### 7 luku

#### Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

##### 27 ja 28 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

---

Helsingissä 30 päivänä tammikuuta 1987

**Kimmo Sasi**  
**Lauri Impiö**

**Pertti Salolainen**  
**Heikki Järvenpää**

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

21 päivänä tammikuuta 1987

Lausunto n:o 15

*Liite*

Valtiovarainvaliokunnalle

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

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, oikeusministeri Christoffer Taxell, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, hallitusneuvos Pekka Kilpi ja projektipäällikkö Ritva Viljanen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Kai Törnblom liikenneministeriöstä, talousylijohtaja Pekka Luukkainen posti- ja telehallituksesta, talousjohtaja Veikko Vaikkinen rautatiehallituksesta, tarkastusneuvos Toivo Roine valtiontalouden tarkastusvirastosta, lakimies Markku Nieminen Akava ry:stä, varapuheenjohtaja Kalevi Eloholma STTK ry:stä, puheenjohtaja Kalervo Matikainen TVK-V ry:stä ja Rautatievirkamiesliitto ry:stä, puheenjohtaja Pertti Jyrkinen VTY ry:stä, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan valtion liiketoiminnan harjoittamista varten uutta organisaatiotyyppiä, joka sijoittuisi nykyisen lähinnä virastomuotoisen liikelaitoksen ja valtioenemmistöisen osakeyhtiön väliin.

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

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

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

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

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

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

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

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

### Valiokunnan kannanotot

#### *Perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativat kohdat*

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

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

Muiden kuin määrärahapäätösten tekeminen tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä johtaa siihen, että eduskunta tekee budjettikäsitteilylle ominaisin enemmistöpäätösin 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, minä vuoksi nämä päätökset ovat asialliselta luonteeltaan rinnastettavissa lainsäädäntöratkaisuihin.

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

### *Eduskunnan asema ja toimivalta*

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

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

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

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

siinkin säätämällä niistä valtioneuvostoa ja liikelaitosta velvoittavasti laissa.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti*

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

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

*"Hinnat päätetään liikelatoudellisin perustein. Laitospohjaisessa laissa voidaan säätää myös muista hinnoitteluperusteista. Hinnoista päätettäessä on otettava huomioon 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet."*

#### *Liikelaitosten toimintaperiaatteet*

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

ja tavaroista perittävät hinnat päätetään liiketaloudellisin perustein.

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

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

#### *Yleislain suhde laitoskohtaisiin lakeihin*

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

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

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

#### *Hallitusmuodon 6 luvun uudistaminen*

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

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

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

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

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

