

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Tiistai 11.2.1997 klo 10.00

Esityslista

3/1997 vp

1. Nimenhuuto
2. Päätösvaltaisuus
3. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995 (K 8/1996 vp)*
Jatkettu I käsittely
Päätetään, ryhdytäänkö kuulemaan asiantuntijoita "Valtioneuvoston ministerivaliokunnista" tai jostakin muusta temasta.
4. *HE 265/1996 vp laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta*
Kuultavina:
 - Hallitussihteeri *Ulla Kaarikivi-Laine*, Ympäristöministeriö
 - Ympäristöneuvos *Olli Pahkala*, Ympäristöministeriö
 - Professori *Ilkka Saraviita*
 - Professori *Kaarlo Tuori*Asiasta ei ole kutsuttu muita kuultavia, ellei haluta prof. Hidénin tulevan kuultavaksi torstaina 13.2. noin klo 11.
5. *Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1995 (K 5/1996 vp)*
Jatkettu I käsittely
Päätetään jatkokäsittelystä:
 - Erikoisvaliokuntien lausuntojen määräaika.
 - PeV:n toimialaan kuuluvien lausumien käsittely.
6. Muut mahdolliset asiat.
 - PeV:n vierailu *eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tiistaina 25X1991 klo 11.30.*
 - PeV:n vierailu *suojelupoliisissa keskiviikkona 12.3.1997 klo 10 -12, os. Punanotkonkatu2.*
7. Seuraava kokous on **torstaina 13.2.1997 klo 10.00.**

Herra puheenjohtaja

Lakiehdotuksen säätämistäjärjestysongelmina käsitellen

1. budjetin ulkopuolisen rahaston laajentamisen ja käyttötarkoituksen muutoksen problematiikkaa ja
2. asetuksenantovallan rajoja.



Hallitusmuodon alkuperäisen sanamuodon tulkittiin sallivan budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen. Rahastot eivät kuitenkaan mm. suuruudeltaan saaneet olla niin mittavia, että ne rajoittivat eduskunnan budjettivaltaa budjetti-vuotuisuussäännön (tai täydellisyysperiaatteen) takia.

Kun HM:n valtiontaloutta koskeva VI luku uudistettiin, poistettiin sanamuodoltaan epäselvä budjetin ulkopuolisia rahastoja tarkoittanut säännös. Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan tarkoituksena oli kieltää uusien budjetin ulkopuolisten rahastojen perustaminen. Jo olemassa olevista rahastoista todettiin, että niiden olennainen laajentaminen tulisi kielletyksi, PeVM 17/He 262/1990:

"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 merkittävästi laajentaa tavallisella lailla".

Perustuslakivaliokunnan kannanotto tarkoitti rahastoja, jotka olivat olemassa uudistuksen aikana. Tämä johtaa kysymään, miten on suhtauduttava sellaisiin uusiin rahastoihin, jotka on perustettu poikkeuslailla uudistuksen jälkeen. Samaa voidaan kysyä myös, jos vanhaa rahastoa on olennaisesti laajennettu tai käyttötarkoitusta on olennaisesti muutettu uudistuksen jälkeen. Tuntuu johdonmukaiselta katsoa, että myös näissä tapauksissa sovelletaan sääntöä, joka estää merkittävät laajennukset ja käyttötarkoituksen muutokset tavallisella lailla. Öljysuojarahastoa laajennettiin tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä, mutta ennen uutta HM VI lukua.

Käytännössä osoittautui, että budjettivuotuisuusperiaatteen haittojen takia suuria uusia rahastoja oli perustettava ja entisiä laajennettava. Näin tehtiin poikkeuslailla, ja samalla syntyi joukko rahastoja koskevia perustuslakivaliokunnan tulkintoja.

* * *

Hallituksen esityksessä kiinnitetään huomio vain siihen, että rahaston käyttösääntöjen ollessa epäselviä uusi 5 a § oikeuttaa myöntämään varoja maa-alueiden puhdistamiseen. Esityksen mukaan kyseessä on rahaston käyttötarkoituksen muutos, jonka valtiosäännönmukaisuudesta suositellaan perustuslakivaliokunnan kuulemista. Sensijaan esityksen säätämistäjärjestysosastossa ei kiinni-

tetä huomiota siihen, että rahaston koko näyttää olennaisesti kasvavan: nykyinen 20 miljoonan yläraja nostettaisiin 40 miljoonaan ja 10 miljoonan alaraja 20 miljoonaan. Säännökset näyttävät mahdollistavan sen, että rahaston koko kaksinkertaistuu.

1 .Rahaston käyttötarkoituksen muutos.

Perustuslakivaliokunnan edellä siteeratun kannan mukaan "ainakin" merkittävät käyttötarkoituksen muutokset ovat hallitusmuodon vastaisia. Valiokunnan kannanotto jättää avoimeksi, kuinka pitkälle tulkintaa voidaan kiristää merkittävästä - ehdottoman muutoskiellon suuntaan. Voitanee lähteä siitä, että keskeinen tulkintakriteeri on "merkittävä". Merkityksettömät ja vähämerkityksiset käyttötarkoituksen muutokset ja rahaston varallisuuden lisäykset voidaan säätää tavallisella lailla.

Hallituksen esityksestä näyttäisi olevan luettavissa, että jo nykyistä lakia tulkitsemalla voitaisiin korvata pitempiaikaisista päästöistä aiheutuneita ympäristövahinkoja. Esitetty 5 a § on joka tapauksessa alkuperäisten säännösten tavoitteiden mukainen. Kyseessä on mielestäni niin vähäinen muutos, että se voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ennakkotapaus: Vakuusrahaston käyttötarkoitusten muutos antamalla rahastolle uusia tehtäviä ei vaikuttanut säätämisyjärjestykseen (PeVL 2/1993).

2.Rahaston koon kasvu

Kun Öljysuojarahaston pääoman yläraja kaksinkertaistettiin 20 miljoonaan markkaan hallituksen esityksessä 215/1989, perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan 19/1989 pitänyt tätä (silloiset säännökset huomioon ottaen) säätämisyjärjestyksen kannalta ongelmallisena. Voitanee katsoa, että vanhassa järjestelmässä oli olennaista arvioida rahaston kokoa suhteessa budjettiin, kun nykyisessä järjestelmässä rahaston kokomuutoksia arvioidaan suhteessa rahastoon itseensä.

Perustuslakivaliokunta on ylläpitänyt rahastointisäännöstöä melko tiukkana eli sellaisena, jota valiokunnan mietinnössä 1990 tarkoitettiin. Näyttäisi siltä, että rahaston koon kaksinkertaistumisen mahdollistavat säännökset edellyttäisivät VJ 67 §:n soveltamista (rahaston laajentamisen säätämistä poikkeuslailla). Viittauksia rahastosäännöksen kumoamisen jälkeiseen perustuslakivaliokunnan käytäntöön:

Pankkitukivaltuuksien määrän nostaminen 20 miljardista 50 miljardiin oli hallitusmuodon vastainen rahaston koon lisäys.

Huoltovarmuusrahaston koon kasvattaminen 1/3:11a luonnehdittiin suuruusluokaltaan hallitusmuodon vastaiseksi, mutta sallituksi, koska kysymyksessä oli

samojen varojen siirtäminen rahastosta toiseen.

Kun asuntorahaston menot lisääntyivät viidenneksellä, muutos "oli sinänsä merkittävä". Rahaston koko ja vuotuinen varainkäyttö määräytyivät vuosittain valtion talousarvion käsittelyssä vahvistetun lainoituksen enimmäismäärän mukaan. Laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, koska varoja koskevat päätökset tehtäisiin muutoin samalla tavoin vuosittain suoraan budjetin välityksin (PeVL 5/1996).

* * *

Nyt käsiteltävänä oleva rahasto kaksinkertaistuisi, eikä eduskunta voisi vaikuttaa sen varainkäyttöön vuosittaisilla budjettiin liittyvillä päätöksillä. Päätökset varain käytöstä tekee johtokunta budjettiohjauksen ulkopuolella. Näyttäisi selvältä, että rahaston koon kaksinkertaistuminen edellyttää poikkeuslain käyttämistä.

Asetuksenantovallan rajat

Hallituksen esityksen perusteluosan mukaan (s.3,palsta 2) öljysuojarahastosta annettuun asetukseen otettaisiin myös säännös korvauspäätökseen liitettävistä ehdoista ja *menettelystä näiden ehtojen rikkomisen varalta*. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä lähdettiin siitä, että ihmisen ja osin myös oikeushenkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömästi liittyvistä asioista tulee säätää lakitasossa. Erityisesti tämä koskee rangaistuksia ja muita sanktioluontoisia säännöksiä. Hallituksen esityksestä ei tarkemmin käy ilmi, mitä "menettelystä ehtojen rikkomisen varalta" tarkoitetaan. Jos kuitenkin tarkoituksena on säätää rangaistuksia, korvausvelvoitteita, uhkasakkoja jne., tällaiset säännökset tulisi sijoittaa lakitasoon.

Ilkka Saraviita

Ilkka Saraviita

Budjetin ulkopuolisiin rahastoihin liittyneitä perustuslakivaliokunnan kannanottoja.¹

Budjetti, ulkopuolinen rahasto, maksu, verolaki

Hallituksen esityksen mukaan talletuspankkien vakaan toiminnan tukemiseksi ja tallettajien saamisten turvaamiseksi esitettiin perustettavaksi valtion vakuusrahasto. Rahaston varoista myönnettäisiin tukilainoja ja takauksia pankkien vakuusrahastoille. Rahaston hallintoa hoi-

¹ Alleiviivaukset tämän kirjoittajan.

kunta ja asiamies. Hallitus katsoi, että tällainen rahasto voitaisiin perustaa tavallisella lailla VJ 83 pykälän nojalla.

Valiokunta viittasi kuluven vuoden aikana voimaantulleeseen, rahastot kieltävään perustuslakimuutokseen ja katsoi, että koska perustettava rahasto olisi budjetin ulkopuolinen rahasto, laki vaati perustuslain säätämistäjärjestyksen. PeVL 4/1992

Eduskunnan budjettivalta, finanssivalta, budjetin ulkopuolinen rahasto, eduskunnan valta, kertomus, aukoteoria, valtioneuvosto, pankkivaltuudet, talousvaliokunta.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että rahasto siirretään eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Rahaston valtuuksia pankkituen ym. myöntämiseen nostettiin 20 miljardista markasta 50 miljardiin markkaan.

Valiokunta totesi budjetin ulkopuolisten rahastojen tulleen kielletyksi 1.3.1992 voimaan tulleessa valtiosääntöuudistuksessa.

Rahasto on poikkeus ns. budjetin täydellisyysperiaatteesta. Periaate ilmenee HM 67, 1 momentista. Kun rahaston lainanoton enimmäismäärä nostettiin 50 miljardiin, muutos oli suhteellisesti ja markkamääräisesti niin suuri, että se edellytti perustuslainsäätämistäjärjestyksen käyttämistä. VJ 83 ei sinänsä estänyt rahaston siirtämistä pois eduskunnan hallinnosta tavallisella lailla (eduskunnan valvottavana olevat rahastot). Kun rahaston hallinto oli perustettu pankkivaltuutettujen hallintoon, siirto valtioneuvoston hallintoon merkitsi niin ikään sellaista eduskunnan (finanssi)vallan kavennusta, että laki vaati perustuslain säätämistäjärjestyksen. Kysymys oli tälläkin kohtaa perusoikeuspoikkeuksen laajentamisesta.

Prvl 37/1992

Budjettivalta, rahasto, pankkivaltuudet, aukoteoria, poikkeuslaki, eduskunnan valta, VJ 53.

Lausunto hallituksen esityksestä 379/1992 valtion vakuusrahastosta annetun lain ja talletuspankkien toiminnasta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotettiin valtion vakuusrahastosta annettua lakia muutettavaksi rahaston johtokunnan ja rahaston henkilöstöä koskevien säännösten osalta. Lakiin esitettiin otettavaksi säännökset erityistarkastusten tekemisestä tukitoimenpiteiden kohteena olevassa pankissa sekä rahaston osallistumisesta pankkitukimäärärahojen käyttöä koskevien päätösten valmisteluun ja tällaisen tuen käytön valvontaan.

Valiokunta totesi ensinnäkin, että ehdotettujen uusien tehtävien antaminen rahastolle ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta viittasi lausuntoonsa 37/1992 lakiehdotuksesta, jolla vakuusrahasto olisi siirretty eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Tuolloin todettiin, että talousarvion ulkopuoliseksi rahastoksi perustettu

valtion vakuusrahasto merkitsi poikkeamista budjetin täydellisyyperiaatteesta ja kavensi eduskunnan budjettivaltaa.

Prvl 2/1993

Sananvapaus, rahasto, aukkteoria, HM 10, HM 62, delegointi, voimaansaattaminen, oikeusturva.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi laki Oy Yleisradio-Rundradion Ab:stä (jäljempänä yleisradioyhtiö). Se olisi julkisen palvelun yleisradiotoimintaa harjoittava osakeyhtiö, jonka osakkeista valtion tulisi omistaa vähintään 70 prosenttia. Yleisradioyhtiö toimisi ilman erillistä toimilupaa. Muuta sähköistä viestintää oli edelleen tarkoitus ohjata valtioneuvoston myöntämin toimiluvuin Yleisradioyhtiötä johtaisi eduskunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan valitsema hallintoneuvosto. Yleisradioyhtiö rahoittaisi edelleen toimintansa pääosin lupamaksutuloilla.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu radorahasto oli io olemassa eikä sen suuruus kasvanut lakiehdotuksen johdosta ainakaan sillä tavoin, että rahastoa olisi pidettävä asiallisesti uutena rahastona ia siten HM 6 luvun vastaisena. Lakiehdotus voitiin tältäkin osin säätää tavallisena lakina.

Rahaston suuruuteen liittynyt lakiehdotuksen 13§ ei ole säännös, joka HM 62§ huomioon ottaen voisi sisältää oikeudellisen perusteen joidenkin uusien maksujen määräämiseen. Sen nojalla voidaan vain joidenkin muiden perusteiden nojalla kerättyjä varoja ohjata radorahastoon. Näin ymmärrettynä säännös ei vaikuttanut lain säätämisyjärjestykseen (se ei toisin sanoen sisältänyt valtuutta ilman lakiperustetta määrätä uusista maksuista/IS:n kommentti). Valiokunnan mukaan olisi vielä selvitettävä, onko siinä käytetty oikein maksu-käsitettä vai onko säännöksen tarkoitus koskea esimerkiksi yksityisoikeudellisella perusteella kertyviä tuloja.

Lakiehdotuksen 14, 2§:n sanamuoto oli sillä tavalla avoin, ettei liikenneministeriön valtaa antaa säännöksessä tarkoitettuja määräyksiä ole lainkaan rajoitettu. Eräitä rajoituksia oli kuitenkin olemassa. Ehdotus ei delegoi ministeriölle (valtiosopimusten)tekovaltaa eikä toiseksi valtuuta ministeriötä huolehtimaan sopimuksen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta. Näin ollen sopimuksen voimaansaattamisvaiheeseen jäi esimerkiksi sen tulkitseminen, millainen on sopimusmääräysten ja hallitusmuodon sananvapaussäännösten suhde. Muun muassa tällä seikalla oli vaikutusta sopimuksen voimaansaattamistapaan. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ollut ongelmallinen valtiosäännön kannalta. Valiokunta kuitenkin kysyi, mikä merkitys säännökselle täten tulkittuna jää.

Prvl 23/1993

Budjetin ulkopuolinen rahasto, suvereniteetti, direktiivi, säätämisyjärjestys, VJ 69§, HM 1§, HM 2 §, HM 66 §.

Käsiteltävänä oli hallituksen esitys laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä sekä maaseutuelinkeinolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Lakiehdotusten tarkoituksena oli kanavoida EU:lta saatavat maatalouden tukivarat maatalouden tukirahaston kautta. Kyseessä oli jo olemassa oleva VJ 67§:n mukaisessa järjestyksessä perustettu rahasto. Lisäksi lakiehdotuksiin sisältyi säännöksiä EU:n toimielinten tarkastusvaltuuksista suomalaisilla maatiloilla.

Viittauksin mietintöön 17/1990 valiokunta toisti sen, että uuden HM 66§:n säätämisen takia olemassa olevien rahastojen tehtäviä tai varoja ei voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla. Maatalousrahastoon tulevien varojen ei katsottu merkittävästi laajentavan rahastoa, ja varat käytettiin alkuperäiseen tarkoitukseensa, joten tältä osin laki voitiin säätää tavallisena lakina. Viittaus lausuntoon 37/1992.

PeVL 12/1994

Budjetin ulkopuolinen rahasto, budjettivalta, aukkoteoriat.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi huoltovarmuuden turvaamisesta annettua lakia mm. siten, että viljan varmuusvarastointi siirtyy lakkautettavalta valtion viljavarastolta huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi.

Huoltovarmuusrahasto oli säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska 1.3.1992 voimaan tulleella perustuslakien valtionaloutta koskevien säännösten uudistuksella oli yleisesti kielletty perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Muutettavaksi ehdotettu laki on siten luonteeltaan poikkeuslaki. Vakiintuneen käytännön mukaan sen muuttaminen saattoi tapahtua tavallisella lailla, mikäli alkuperäistä poikkeusta ei laajennettu. Lisäksi oli katsottu (esim. PeVL 37/1992), että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perusoikeuspoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyt kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi.

Tähän tulkintakäytäntöön on tavallaan liitettävissä valtionalousuudistuksen yhteydessä valiokunnan silloin jo voimassa olevista rahastoista esittämä kanta, jonka mukaan uudistuksen takia " niiden tehtäviä tai varoja ei kuitenkaan voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla " (PeVM 17/1990).

Lakiehdotuksen mukaan huoltovarmuusrahaston tehtäviä laajennetaan merkittävästi siten, että siitä rahoitettaisiin myös viljan varmuusvarastointi. Huoltovarmuusrahaston suuruutta

kasvattaisi se, että rahaston lainanotto-oikeus nousisi 600 miljoonalla markalla, jonka verran rahasto voisi ottaa lainaa viljan varmuusvarastointia varten.

Erillisuudistuksena arvioituna tehtävien ja suuruuden muutosta olisi pidettävä varsin merkittävänä (vert. 12/1994 ja 37/1992). Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun tulee kuitenkin perustua siihen, mikä uudistuksen merkitys on rahaston kokonaisuuden kannalta. Kun otettiin huomioon, että viljan varmuusvarastointi siirtyi huoltorahastolle, ei rahastotalouden tehtävä laajentunut. Koska viljavaraston nykyisen lainanotto-oikeuden enimmäismäärä on 2 000 miljoonaa markkaa, uudistus ei myöskään johtanut rahastotalouden suuruuden kasvuun. Lakiehdotus voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

PeVL 20/1994

Aukkoteoria, eduskunnan, eduskunnan päätösvalta, eduskuntaryhmä, budjetin ulkopuolinen rahasto.

Hallituksen esityksessä 6/1996 laeiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta esitettiin, että valtion vakuusrahasto siirrettäisiin eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Rahaston tehtäviä hoitaisi valtiovarainministeriö ja rahaston omien toimielinten toiminta ja palvelussuhteet päättyisivät.

Valiokunnan kannanotot.

Laki valtion vakuusrahastosta säädettiin perustuslainsäätämisyksityksessä (PeVL 4/ 1992). Vakuusrahastolaki on siten poikkeuslaki. Säättämisyksitykseen vaikuttavana seikkana on merkitystä sillä, että rahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Valiokunta oli myöhemmin antanut lausunnon 37/1992 uudistushankkeesta, joka tarkoitti vakuusrahaston siirtämistä eduskunnan alaisuudesta valtioneuvoston alaisuuteen. Silloin oli kysymys myös rahaston tukivaltuuksien kasvattamisesta 20 miljardista 50 miljardiin markkaan. Kun pankkivaltuutettujen asemaan kohdistuvan muutoksen vastapainoksi eduskunnalle tai sen toimielimelle ei olisi tullut minkäänlaista erityisasemaa vakuusrahastoa koskevassa päätöksenteossa tai rahaston hallinnossa, valiokunta oli katsonut tällaisen ehdotuksen laajentavan vakuusrahastolailla alun perin tehtyä perustuslakipoikkeusta.

Vakuusrahaston tukivaltuuksia (alkujaan 20 miljardia) on nyt käyttämättä 1,5 miljardia markkaa. Tukivaltuudet säilyisivät ennallaan. Koska tukivaltuuksina jo käytetyt varat voivat palautua takaisin rahastoon ja siten erillisten lainanottopäätösten perusteella ikään kuin avata valtuuksia uudelleen käytettäväksi, on valtuuksien lain mukainen enimmäismäärä valtiosääntöoikeudellisesti merkittävämpi seikka kuin esityksestä sinänsä ilmenevä tavoite purkaa väliaikaiseksi tarkoitettua pankki tukijärjestelmää. Siksi valiokunta katsoo lausuntoa 37/1992 vastaavasti, että eduskunnan finanssivallan kokonaisuudesta käsin tarkasteltuna pankki valtuutettujen aseman muuttaminen ilman eduskunnan asemaa riittävästi turvaavaa vastapainoa on tässäkin tilanteessa toteutettavissa vain perustuslainsäätämisyksityksessä.

PeVL 4/1996

Budjetin ulkopuolinen rahasto

Hallituksen esityksen 8/1996 tarkoituksena on uudistaa asuntorahoitusta siten, että myös vapaarahoitteisten omistusasuntojen rahoitus muodostuisi lainansaajalle edulliseksi ja vakaaksi. Poikkeuslailla perustelun rahaston varojen käytöstä voitaisiin lain ohella päättää myös valtion talousarviossa.

Valiokunnan kannanotot

Asuntorahasto perustettiin poikkeuslailla. (PeVL 17/1989). koska lailla siirrettiin valtion vuotuisiin tarpeisiin luettavan toiminnan rahoitusta budjetin ulkopuolelle. 1.3.1992 voimaantullut HM II luvun uudistaminen kielsi yleisesti talousarvion ulkopuoliset rahastot. Vanhat rahastot kuitenkin jäivät olemaan. Niiden tehtäviä tai varoja

ei tosin voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla (17/1990).

Rahastoja on arvioitu useassa yhteydessä (4 ja 37/1992,4/1996, 23/1993, 12/1994 ja 20/1994). Käsillä olevassa tapauksessa valtiosääntöoikeudellista merkitystä on sillä, muuttuuko valtion asuntorahaston käyttötarkoitus tai kasvaako rahaston suuruus sillä tavoin, että sitä olisi pidettävä asiallisesti uutena rahastona. Rahaston toiminta-ala laajenisi koskemaan asuntolainojen valtiontakauksista aiheutuvia korvauksia ja korkotukia.

Ne kuitenkin liittyivät rahaston alkuperäiseen tarkoitukseen (asunto-olojen parantaminen). Asuntorahaston menot lisääntyisivät viidenneksellä, 4,25 miljardiin, joten muutos sinänsä on merkittävä. On kuitenkin huomattava, että alkuperäinen laki jättää rahaston suuruuden avoimeksi. Rahaston koko ja vuotuinen varojenkäyttö määräytyvät vuosittain valtion talousarvion käsittelyssä vahvistetun lainoituksen enimmäismäärän mukaan. Asuntorahoitus jää edelleen jossain määrin avoimeksi. Tässä mielessä rahaston volyymiin nähden ei tapahdu sellaisia laajentavia muutoksia, jotka johtaisivat pitämään rahastoa esimerkiksi asiallisesti uutena rahastona.

Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että eduskunta vahvistaa talousarviokäsittelyn yhteydessä tehtävillä päätöksillä asuntorahastosta myönnettävien lainojen enimmäismäärän sekä eräitä muita suorituksia. On huomionarvoista, että kaikki nämä ovat päätöksiä, jotka eduskunta tekisi vastaavanlaisessa menettelyssä budjettivaltansa nojalla, jos kyseiset varat osoitettaisiin käytettäväksi suoraan valtion talousarviosta. Lakiehdotus voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

PeVL 5/1996

HM 66, 2

Asuntorahaston laajennus katsottiin perustuslain vastaiseksi (budjetin ulkopuolisia rahastoja koskeneen, perustuslakivaliokunnan muuttaman tulkinnan mukaisesti). Viittauksia aikaisempiin lausuntoihin. Rahaston perustamisella oli kaksi edellytystä. Se ei saanut olla budjettivaltaa vaarantavalla tavalla suuri ja sitä ei saanut perustaa valtion vuotuisia tarpeita silmällä pitäen. Asuntorahasto oli vastoin jälkimmäistä periaatetta.

Prvl 17/1989

Hallituksen esittämällä öljysuojarahastolain muutoksella säädettiin öljysuojamaksusta. Perustuslakivaliokunta viittasi lausuntoihinsa Prvl 5/1989, Prvl 16/1989 ja Prvl 17/1989, sekä määritteli kantaansa budjetin ulkopuolisiin rahastoihin: rahasto ei määrältään saa muodostua vuotuisen tulo- ja menoarvioon verrattuna niin suureksi, että eduskunnalle kuuluva budjettivalta sen johdosta tulee loukatuksi. Vaikka rahaston pääoman yläraja korotettiin kaksinkertaiseksi, se ei ollut ongelmallista suuruuskriteerin näkökulmasta.

Prvl 19/1989

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi öljysuojarahastosta annetun lain muuttamisesta.

Öljysuojarahasto on perustettu tavallisella lailla v. 1974 tuolloin voimassa olleen ja budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen tietyin edellytyksin sallineen HM 69.2 §:n nojalla. Kun hallitusmuodon valtioneuvoston sääntökset 1.3.1992 voimaantulleella lailla uudistettiin, uusien rahastojen perustaminen kiellettiin. Uudistuksen voimaantulosäännöksen nojalla jäivät kuitenkin tuolloin olemassa olevia rahastoja koskevat, myös tavallisessa lainsäätämisyksessä käsitellyt säännökset voimaan. Uudistusta koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta kuitenkin lausui, että hallitusmuodon uuden 66 §:n säätämisen takia rahastojen "tehtäviä tai varoja ei kuitenkaan voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla" (PeVM 17/1990). Tähän kannanottoon valiokunta on sittemmin tukeutunut arvioidessaan ennen 1.3.1992 perustettuja rahastoja koskevien lakien muutosehdotuksia (esim. maatilatalouden kehittämisrahastoa koskeva PeVL 12/1994 vp ja valtion asuntorahastoa koskeva PeVL 5/1996 vp).

Hallitus ehdottaa rahaston toimialaa täsmennettäväksi siten, että öljyn saastuttamien alueiden puhdistushankkeiden korvaaminen rahaston varoista olisi kiistattomasti mahdollista. Pidän ehdotettua toimialan laajentamista niin vähäisenä, että se ei vaikuta lain käsittelyjärjestykseen. Tätä kantaa vahvistaa vielä se hallituksen esityksessä todettu seikka, että on tulkinnanvaraista, voitaisiinko rahaston varoja käyttää jo nykyistenkin säännösten nojalla kyseisiin tarkoituksiin.

Rahaston tehtävämuutosten ohella lakiehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös ehdotettuun rahaston pääoman lisäykseen. Lisäystä voidaan arvioida joko pelkästään vertaamalla sitä

rahaston nykyisten säännösten mukaiseen volyymiin tai suhteuttamalla se koko rahastotalouden asemaan valtiontalouden kokonaisuudessa. Ensin mainitulla mittapuulla arvioituna lisäys on varsin huomattava: pääoman sekä ylä- että alarajaa ehdotetaan nostettavaksi 100 %:lla.

Rahastotalouden valtiosääntöisten rajoitusten tarkoituksena on suojata hallitusmuodon 66 §:stä ilmenevää budjetin täydellisyysperiaatetta ja sitä kautta eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi rahastojen volyymien lisäyksiä on valtiosääntöisessä arvioinnissa tarkasteltava myös koko rahastotalouden näkökulmasta (vrt. PeVL 20/1994 vp, jossa tosin oli kyse poikkeuslakina säädetyn lain muuttamisesta). Tästä näkökulmasta ehdotettua öljysuojarahaston pääoman ylärajan nostamista 20 miljoonasta 40 miljoonaan markkaan ja alarajan nostamista 10 miljoonasta 20 miljoonaan markkaan ei voi pitää sillä tavalla merkittävänä, että ehdotus tulisi käsitellä vaikeutetussa järjestyksessä.

Johtopäätökseni onkin, että lakiehdotus on käsiteltävissä VJ 66 §:n mukaisesti.

Porthaniassa 11.2.1997



Kaarlo Tuori