

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA N:o 66

EINO PURHONEN

EDUSKUNNAN
BUDJETTIVALTA

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA .
N:o 66

SUOMALAISEN LAKIMIES-
YHDISTYKSEN JULKAISUJA

A-SARJA

N:o 66

EINO PURHONEN

EDUSKUNNAN
BUDJETTIVALTA

DAS BUDGETRECHT DES FINNISCHEN REICHSTAGES

ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA

KIRJOITTANUT
EINO PURHONEN

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

*Tekijä on saanut avustusta
Suomalaisen kirjallisuuden edistämisvaroista*

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-828-9 (PDF)

ALKUSANAT

Tämän tutkimuksen edelläkävijä Suomen budjettioikeuden yleisesityksenä, professori *E. Nevanlinnan* teos »Suomen valtion tulo- ja menoarvio» ilmestyi tasan 40 vuotta sitten. Tekijä lausui kirjan esipuheessa: »Tässä kirjassa ei käsitellä maamme valtiobudjetin asiallista sisällystä, vaan Suomen valtion tulo- ja menoarviota oikeudellis-teknillisenä laitoksena.»

Vain muutamaiset eduskunnan budjettivaltaa koskevat oikeussäännökset ovat meillä tuosta ajasta muuttuneet. Tällä välin on alalla kuitenkin ehtinyt kertyä laaja käytäntö, joka on tässä teoksessani pyritty ottamaan huomioon. En ole myöskään katsonut voitavan jättää esityksestä pois aivan kaikkia tietoja budjetin viime aikoina kehittyneestä asiasisällöstä tai uuden finanssitieteen oppeja siitä. Niinpä olen pitänyt välttämättömänä esittää lyhyen selostuksen mm. käyttö- ja sijoitusbudjetin erottamisesta, budjetin tasapainoisuuden eri järjestelmistä, suhdanteita tasoittavasta budjettipolitiikasta, kansanbudjetista, tulonsiirroista, viimeaikaisesta valtiontalouden paisumisesta ja »kassakriisistämme». Oikeussääntöjen ymmärtämiseksiän vaaditaan myös niiden säännöstämisen reaalisuuden todellisuuden tuntemista, ja mielestäni erityisesti juuri budjetista puhuttaessa voidaan paradoksaalisesti sanoa, että joka tuntee vain asian oikeudellisen puolen, hän ei tunne myöskään oikeudellista puolta.

Tutkimustyötäni ovat taloudellisesti tukeneet *Valtion humanistinen toimikunta* ja *Osk. Huttusen Säätiö*, joille lausun siitä mitä parhaimmat kiitokseni. Samoin kiitän *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* teokseni julkaisemisesta.

Helsingissä lokakuussa 1961

Eino Purhonen

SISÄLLYSLUETTELO

<i>Alkusanat</i>	VII
<i>Lähdekirjallisuus</i>	XIII
<i>Lyhennyksiä</i>	XX

I Luku

EDUSKUNNAN BUDJETTIVALLAN KEHITYKSESTÄ

1. Varhaisimman kehityksen suuntaviivat	1
2. Hallitsijan ja kansanedustuslaitoksen välinen budjettivallan jako Venäjän vallan ajalla	7
Venäjän vallan ajan alkupuolisko	7
Venäjän vallan ajan loppupuolella tapahtunut eduskunnan budjettivallan kehittyminen	10
3. »Koko budjetin saattaminen eduskunnan päätäntövallan alaiseksi»	24

II Luku

TULO- JA MENOARVIO JA EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA

Nimitykset	34
Budjetin käsite	35
Budjetin käsittelyvaiheet. Budjettikierrros	37
Eduskunnan budjettivalta	38
Budjetin tehtävät	39

III Luku

HALLITUKSEN TULO- JA MENOARVIOESITYS

Budjettiehdotus hallituksen ohjelmana	42
Budjettiehdotuksen valmistaminen	45
Budjettiesitys ja sen aika	49
Budjettiesitykseen liittyvät hallituksen muut esitykset	55
Hallituksen budjettiesityksen muuttaminen	56

IV Luku

EDUSKUNNAN ALOITEOIKEUS

Määräraha-aloitteet	59
Ehdolliset määrärahat	74
Toivomusaloitteet	78
Eduskunnan aloiteoikeus tulo- ja menolakeihin nähden	81

V Luku

BUDJETIN RAKENNE JA JAOTTELU

Tulojen ja menojen ryhmät	86
Budjetin tasapainoisuus	92
Määrärahat	95

VI Luku

BUDJETIN TÄYDELLISYYS JA YHTENÄISYYS

Täydellisyysperiaate ja bruttobudjetti	107
Yhtenäisyysperiaate	111

VII Luku

TULOJEN JA MENOJEN SIDONNAISUUS

Budjettiin otettavien tulojen sidonnaisuudesta	115
Sidotut menot ja vapaat menot	118
Tulojen ja menojen arvioiminen	126

VIII Luku

BUDJETIN VUOTUISUUS

Budjettikausi	130
Vuoden tulot ja menot. Tulo- ja menorästit. Siirtomäärärahat	132
Ohjelmalait. Finanssisuunnitelma	139
Budjetin hylkääminen <i>en bloc</i> ja hyväksymisen myöhästyminen	142

IX Luku

LÄHETEKESKUSTELU

Budjettiesityksen eduskuntaan tulo. Lähetekeskustelun luonne. Edustajien sananvapaus	149
--	-----

X Luku

BUDJETTI VALTIOVARAINVALIOKUNNASSA

Valtiovarainvaliokunta	154
Budjetin käsittely valtiovarainvaliokunnassa	159

XI Luku

BUDJETIN PÄÄTTÄMINEN EDUSKUNNAN TÄYSISTUNNOSSA

Yleiskeskustelu. Yksityiskohtainen käsittely. Jatkettu ainoa käsittely	165
Budjettiin liitetyt toivomukset. Hallituksen nauttima eduskunnan luottamus ..	173

XII Luku

LISÄBUDJETTI

Oikeusperusteet	177
Valmistelu ja aloiteoikeus. Lisäbudjetin käsittely eduskunnassa	179
Lisäbudjetin sisällys	185
Lisäbudjettijärjestelmän epäkohtia	189

XIII Luku

BUDJETIN OIKEUDELLINEN MERKITYS JA LUONNE

Budjetin julkaiseminen. Ehdollisten määrärahojen vahvistaminen	193
Budjettiin otettujen tulojen ja menojen oikeudellinen merkitys	195
Budjetti eduskunnan päättämänä hallintotoimena	202

XIV Luku

VALTIONTALouden VIIMEAIKAINEN KEHITYS

Valtiontalouden paisuminen	205
Valtion »kassakriisi» ja sen syyt	207
<i>Zusammenfassung</i>	210
<i>Asiahakemisto</i>	241

LÄHDEKIRJALLISUUS

- Ahava, Iivar*: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys. Porvoo 1914.
- Ahla, Eino J.*: Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioon ottaminen tulo- ja menoarviossa. HM 65 ja 68 §:n tulkintaa. — LM 1928 s. 1—51.
- Allix, Edgard*: Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française. 6^e édit. Paris 1931.
- Andenæs, Johs.*: Statsforfatningen i Norge. Oslo 1945.
- Andersen, Poul*: Dansk Statsforfatningsret. København 1954.
- Aschehoug, T. H.*: Norges nuværende Statsforfatning II. 2. gennemseende og forøgede Udg. Christiania 1892.
- Bagger-Sjöbäck, Bertil*: Vem betalar? Om statens finanser och samhällets ekonomi. Örebro 1960.
- Bakker, O.*: The Budget Cycle in Public Finance in the United States of America. The Hague 1953.
- Barbé, Albert*: Le vote du budget en Angleterre et le contrôle de son exécution. (Thèse.) Caen 1904.
- Barthélemy, Joseph*: Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions. Paris 1934.
- Baudhuin, Fernand*: Précis de Finances publiques I. 2^e édit. refondue. Bruxelles 1948.
- Berlin, Knud*: Den danske Statsforfatningsret II. 2. gennemsete udg. København 1939.
- » — Om Lovgivning paa Finansloven efter dansk Ret. — TfR 1931 s. 363—395.
- Bestämmelser och praxis rörande statens budget*. Redogörelse avgiven av 1948 års budgetutredning. (Statens offentliga utredningar 1952: 45). Stockholm 1952.
- Bjarne, Hans*: Om Finansforvaltningen i Staten. København 1934.
- Blamont, Émile*: Les techniques parlementaires. Paris 1958.
- Blum, Johannes*: Budgetrecht und Finanzpraxis. Ihre Gegenwartsaufgaben. — ZfP 1913 s. 346—482.
- Boiteau, P.*: Budget général de l'État. — Dictionnaire des Finances I. Paris 1889. S. 501—721.
- Bramsnes, C. V.*: Finanslov og finansstyre 1894—1949. København 1955.
- Brittain, Sir Herbert*: The British Budgetary System. London 1959.
- Buck, A. E.*: The Budget in Governments of today. New York 1934.
- Burdeau, Georges*: Droit constitutionnel et institutions politiques. 8^{ème} édit., entièrement refondue. Paris 1959.
- Burkhard, Claus*: Die parlamentarischen Kommissionen. Entstehung—Entwicklung—Organisation—Funktion—Bedeutung. Zürich 1952.

- Burkhead, Jesse*: Government budgeting. New York 1956.
- Castberg, Frede*: Norges Statsforfatning II. 2. utg. Oslo 1959.
- Colm, Gerhard*: Haushaltplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget. — Handbuch der Finanzwissenschaft I. 2. Aufl. Tübingen 1952. S. 519—536.
- Commission d'Etude de la Réforme budgétaire*: La Réforme budgétaire III. Programmes et marches publics. Paris 1956.
- Davin, Louis E.*: Principes, Structure et Fonctionnement du Budget en Belgique. — FinA N.F. 17. 1957 s. 239—249.
- Delbez, Louis*: Éléments de finances publiques. Paris 1955.
- Devaux, Gilbert*: La comptabilité publique I. Les principes. Paris 1957.
- Dubois, Ernest*: Étude sur le système belge en matière de budget de l'État. Exposé historique et critique. Bruxelles 1904.
- Duverger, Maurice*: Institutions financières. 3^e édit. Paris 1960.
- » — Le cinquième République. Paris 1959.
- Einzig, Paul*: The Control of the Purse. London 1959.
- Erich, Rafael*: Budgetpolitik och statsförfattningsrätt. — JFT 1931 s. 234—240.
- » — Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Das Staatsrecht.)
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. Helsingfors 1924. (Kompetensfördelning.)
- » — Suomen valtio-oikeus I—II. Helsinki 1924, Porvoo 1925. (Valtio-oikeus.)
- Estlander, Ernst*: Bidrag till tolkningen af regeringsformens stadganden om budgetten. — Festskrift för Friherre R. A. Wrede. Helsingfors 1921. S. 235—248.
- Figère, Maurice*: La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire. Mode de présentation et procédure de discussion des documents budgétaires. Uzès (Gard) 1951.
- Finer, Herman*: Theory and Practice of Modern Government. New York 1949.
- Fougner, Sigurd*: Det norske bevilgningsreglement. — NAT 1929 s. 66—83.
- Galloway, George B.*: The Legislative Process in Congress. New York 1955.
- Gévaudan, Jean*: La Commission des Finances de la Chambre des Députés. (Thèse). Montpellier 1933.
- Gmelin, Hans*: Budgetrecht. — Politisches Handwörterbuch I. Leipzig 1923. S. 280—282.
- Grimsvang, Leif*: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 239—240.
- Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté. (Statens offentliga utredningar 1954: 40). Stockholm 1954.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hatschek, Julius*: Deutsches und preussisches Staatsrecht II. 2. Aufl., neubearbeitet und herausgegeben von Dr. Paul Kurtzig. Berlin 1930.
- Heckel, Johannes*: Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags. — Handbuch des Deutschen Staatsrechts II. (Das öffentliche Recht der Gegenwart 29). Tübingen 1932. S. 392—411.
- » — Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes. — Handbuch des Deutschen Staatsrechts II. (Das öffentliche Recht der Gegenwart 29). Tübingen 1932. S. 374—392.

- Heckel, Max von:* Das Budget. Leipzig 1898.
- Heckscher, Gunnar:* Svensk statsförvaltning i arbete. 2. reviderade uppl. Stockholm 1958.
- Heinig, Kurt:* Das Budget. I. Die Budgetkontrolle. II. Das Budgetwesen. Tübingen 1949, 1951.
- Helo, Johan:* Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. — LM 1926 s. 183—226.
- Herlitz, Nils:* Nordisk offentlig rätt II. Riksdagarna och tingen. Stockholm 1958.
- » — Riksdagens finansmakt. (Sveriges Riksdag II, 12). Stockholm 1934.
- Hermanson, Robert:* Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfättningsrätt III. 2. uppl. Helsingfors 1898. (Statsförfättningsrätt.)
- » — Några grundsatser tillhörande den finska budgeträtten. — JFT 1910 s. 92—114.
- » — Om propositioners överlämnande till riksdagen. — JFT 1928 s. 8—18.
- » — Utlåtanden och betänkanden. På uppdrag av statsrådet samlade och utgivna av en för ändamålet tillsatt kommitté. Helsingfors 1933. (Utlåtanden.)
- Hermanson, Robert/Kaira, Kaarlo:* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 3. uudistettu pain. Helsinki 1952.
- Hettlage, Karl M./Maunz, Theodor:* Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. — Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 14. Berlin 1956. S. 1—95.
- Iivonen, Yrjö:* Kehysbudjetti. — Poliitiikka 1960 s. 16—19.
- Ikkala, Olli:* Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959.
- Index Digest of State Constitutions.* 2nd edit. New York 1959.
- Jacomet, R.:* Les Budgets. Le Contrôle de leur Exécution. Paris 1935.
- Jansson, Jan-Magnus:* Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- Jennings, Sir Ivor:* Parliament. 2nd edit. Cambridge 1957.
- Jèze, Gaston:* De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources de recettes. — RDP XXVI 1909 s. 425—473.
- » — Le budget au point de vue juridique. — RFin V 1907 s. 329—348.
- Jèze, Gaston/Neumark, Fritz:* Allgemeine Theorie des Budgets. Tübingen 1927.
- Kaira, Kaarlo:* Lisäbudjetin oikeudellinen perusta. — Veronmaksaja 1952 N:o 2 s. 5—6.
- » — Valtion talousarvio ja hallitusmuoto. — Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 254—259.
- » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. (Väitösk.) Helsinki 1932. (Valtiosopimukset II.)
- Karjalainen, Ahti:* Finanssipoliitiikan suunnittelusta ja valtion tulo- ja menoarvion laatimisesta Suomessa. — Kansantala 1954 s. 123—133.
- Kaskimies, Eino:* Valtion tulo- ja menoarvio- sekä tililainsäädäntö. Jyväskylä 1932.
- Kastari, Paavo:* Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. (Väitösk.) Vammala 1940. (Eduskunnan hajoitus.)
- » — Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. — Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 92—108.

- Kastari, Paavo*: Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
(Suomen Pankin erikoisasema.)
- » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. — LM 1956 s. 770—790.
- Kichler, Paul*: Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland. Bonn 1957.
- Kilpiö, Antti*: Kunnan rahatoimitehtävät. Helsinki 1956.
- Klee, Friedrich*: Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Nördlingen 1951.
- Komiteamietintöjä*:
- Komitébetänkande angående omorganisation af finska statsverkets kassa- och räkenskapsväsende I. Helsingfors 1896. (KM 1896: 11.)
- Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö ja ehdotus valtiopäiväjärjestykseksi. Helsinki 1906. (KM 1906: 12.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 5. Helsinki 1917. (KM 1917: 9.)
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Helsinki 1917. (KM 1917: 11.)
- Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö. Helsinki 1921. (KM 1921: 21.)
- Komiteamietintö valtiovarainhallinnon uudistamisesta. Helsinki 1928. (KM 1928: 1.)
- Budjetinuudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1951. (KM 1951: 3.)
- Tilisääntökomitean osamietintö n:o 1. Helsinki 1957. (KM Mon. 1957: 42.)
- Kotonen, Anton*: Onko eduskunta oikeutettu tutkimaan asetusten (vastaav. valtioneuvoston päätösten) perustuslainmukaisuutta? — LM 1932 s. 145—156.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches IV. 5. neubearbeitete Aufl. Tübingen 1914.
- » — Zur Lehre vom Budgetrecht. — AöR 1886 s. 172—196.
- Laferrière, Julien/Waline, Marcel*: Traité élémentaire de science et de législation financières. Paris 1952.
- Lang, Hans*: Der Haushaltsplan im Deutschen Reich und im Freistaat Bayern. Paderborn 1930.
- Lange, Gunnar*: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 230—236.
- Langenskiöld, K.*: Betänkande angående de allmänna principerna vid en ifrågasatt reorganisation af det finska kassa- och räkenskapsväsendet. Helsingfors 1890.
- Lanzac, André de*: Droit et pratique budgétaires de l'État français. Paris 1938.
- Laufenburger, Henry*: Aspects juridiques des budgets anglais et français. — ZgesSW 1949 s. 76—90.
- » — Finances comparées (États-Unis, France, Grande-Bretagne, U.R.S.S.). 3^e édit. entièrement refondue. Paris 1957.
- » — Traité d'économie et de législation financières. Tome III: Budget et Trésor. 3^e édit. remaniée et mise à jour. Paris 1948. (Budget et Trésor.)
- Leppo, Matti*: Julkinen talous ja finanssipolitiikka. Porvoo 1957.
- » — Valtion talous-, sosiaali- ja kulttuuripoliittiset tehtävät. — Suomalainen Tiedeakatemia. Esitelmät ja Pöytäkirjat 1955. Helsinki 1956. S. 166—185.
- Lindholm, Kaarlo*: Kansanbudjetista. — Kansamme Talous 1951 s. 547—548.
- Lous, C. C.*: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 237—238.
- Malmgren, Robert*: Sveriges Författning. En lärobok i svensk statsrätt. I (2. uppl.), II. Malmö 1948, 1941.

- Malmgren, Robert*: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. 5. uppl. Stockholm 1947. (Sveriges grundlagar.)
- Mechelin, L.*: Précis du droit public du Grand-Duché de Finlande. 2^e édit. Helsingfors 1886.
- Merikoski, V.*: Hinnantasaoslainsäädäntö perustuslain kannalta. — LM 1947 s. 271—281.
- » — Suomen julkisoikeuden oppikirja II. 2. pain. Porvoo 1949. (Julkisoikeuden oppikirja.)
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1956. (Julkisoikeus pääpiirteittäin.)
- » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä.)
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Vapaa harkinta.)
- Morgenstierne, Bredo*: Lærebok i den norske Statsforfatningsret II. 3. udg. Oslo 1927.
- Neidl, Wilhelm*: Grundriss der Staatsverrechnung II. Grundzüge des staatlichen Verrechnungs- und Kontrollwesens. Wien 1950.
- Neovius, Arvid*: Grunddragen av Finlands statshushållning och angreppen på den-samma. Helsingfors 1912.
- Neovius, Ernst*: Suomen raha-asiajn järjestämisestä Porvoon valtiopäiviä lähinnä seuranneina vuosina I. (Väitösk.) Helsinki 1899.
- » — Vähän valtion tulo- ja menoarviosta meillä. — LM 1903 s. 155—173.
- Nevanlinna, E.*: Finlands nya budgeträtt. — NAT 1925 s. 69—72.
- » — Suomen raha-asiat vuosina 1863—1904. Helsinki 1907. (Suomen raha-asiat.)
- » — Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921. (Tulo- ja menoarvio.)
- » — Valtiotalous. — Yhteiskunnallinen käsikirja. Helsinki 1910. S. 568—576.
- Neumark, Fritz*: Der Reichshaushaltplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt. Jena 1929.
- » — Theorie und Praxis der Budgetgestaltung. — Handbuch der Finanzwissenschaft I. 2. Aufl. Tübingen 1952. S. 554—605.
- Nilsson-Stjernquist, Nils*: Ständerna, statsregleringen och förvaltningen. Striden om makten över utgifterna 1809—1844. Lund 1946.
- Oredsson, B.*: Något om finsk budgeträtt och budgetpraxis. — NAT 1953 s. 25—39.
- » — Något om norsk budgeträtt och budgetpraxis. — NAT 1956 s. 15—34.
- Paalanen, Erkki*: Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. Vammala 1957.
- Pactet, Pierre*: Les commissions parlementaires. — RDP LXX 1954 s. 127—172.
- Petersen, Erling*: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 236—237.
- Petersson, Knut*: Utskottsväsendet i underhuset. En studie i den engelska parlamentarismens utveckling. (Ak. avh.) Uppsala 1919.
- Petot, Jean*: De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures. — RFin 1958 s. 299—347.
- Purhonen, Eino*: Eri määrärahatyypit ja niiden käsittely eduskunnassa. — Pykäläry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu 1935—1960. Vammala 1960. S. 96—108.
- » — Lain käsitteestä. — LM 1956 s. 810—830.
- » — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. (Väitösk.) Vammala 1955.
- » — Valtion kassakriisitalanteissa tapahtuneista laittomuuksista. — LM 1960 s. 243—260.

- Redogörelse för 28 nordiska interparlamentariska delegerademötet i Stockholm år 1951.* Stockholm 1952.
- Rekola, Aarne:* Verotus ja yksilön oikeussuoja. — Kutsu Lainopillisen Tiedekunnan tohtoripromootioon joulukuun 14 päivänä 1955. Helsinki 1955. S. 5—37.
- Relander, H. M. J.:* Statens finansielle Kontrol. (Diskussionsinlägg). — NAT 1929 s. 140—146.
- Reuter, Paul:* Quelques aspects de la règle de l'annualité des dépenses publiques dans la pratique budgétaire française. — RFin XLI 1949 s. 261—288.
- Reuterskiöld, C. A.:* Om statsregleringen som svenskt rättsinstitut. Uppsala 1932. (Om statsregleringen.)
- » — Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m. I, III. 2. öfversedda. uppl. Uppsala 1934—1937. (Sveriges grundlagar.)
- Riksdagens budgetarbete.* Betänkande avgivet av budgetkommittén. (Statens offentliga utredningar 1959: 16). Stockholm 1959.
- Rosenborg, Wilhelm:* Om Riksdagar. Helsingfors 1863.
- Ross, Alf:* Dansk Statsforfatningsret I—II. København 1959—1960.
- » — Statsretlige studier. København 1959.
- Ross, Alf/Andersen, Ernst:* Dansk Statsforfatningsret II. København 1948.
- Schanz, G. v.:* Budget. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften III. Jena 1926. S. 84—118.
- Schmidt, Erik Ib:* Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 217—225.
- Schulze, R./Wagner, E.:* Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 mit Erläuterungen. 2. Aufl. Berlin 1926.
- Schwarz, Otto:* Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich. Berlin 1907.
- Seidler, Gustav:* Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht. Wien 1885.
- Senaatin alamainen esitys ehdotuksensa johdosta uudeksi Hallitusmuodoksi.* Helsinki 1907. (*Senaatin alamainen esitys.*)
- Senaatin ehdotus armolliseksi esitykseksi uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta.* Helsinki 1907. (*Senaatin ehdotus.*)
- Silverstople, G. Westin:* Rikets finanser. Statens och kommunernas hushållning. Stockholm 1934.
- Simonen, Aarre:* Vuoden 1957 budjettiesitys ja valtiontalouden näköalat. — Kansantala 1956 s. 255—264.
- Smithies, Arthur:* The Budgetary Process in the United States. New York 1955.
- Stourm, René:* Le budget. 6^e édit. Paris 1909.
- Ståhlberg, K. J.:* Suomen Pankin voittovaravaltiovallan kolmijaon valossa. — Till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16. Helsingfors 1916. S. 323—333.
- Sundberg, Halvar G. F.:* Villkor för anslag. Uppsala 1932.
- Suviranta, Antti:* »Uusi, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällytettömät määräraha». — LM 1955 s. 299—324.
- Takki, Toivo:* Mikä on aiheuttanut valtion kassakriisin? — Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 97—102.

- Takki, Toivo: Miten valtion budjetti syntyy? — Kansamme Talous 1951 s. 453—454 ja 467—468.
- Tammio, E. H. I.: Hallituksen esityksen ja eduskunta-aloitteen peruuttaminen. — LM 1946 s. 542—550.
- » — Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Teljo, Jussi: Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio. Jyväskylä 1938.
- Thomsen, Chr. L.: Ubevilgede Statsudgifter. — NAT 1947 s. 24—32.
- Thorson, Tore: Beräkning av statsverkets inkomster. — StatsvT 1957 s. 321—335.
- Trotabas, Louis: Précis de science et législation financières. 11^e édit. Paris 1953.
- Törngren, Ralf: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 225—230.
- Valvanne, Heikki: Budjettierotus budjettipolitiikan makrotaloudellisessa teoriassa. (Väitösk.) Helsinki 1956. (Budjettierotus.)
- » — Budjettipolitiikan teoria ja käytäntö. — KansantalA 1957 s. 161—177.
- » — Valtion tulot ja menot sekä kassaliike. Ehdotus tutkimusmenetelmäksi ja tämän sovellutus vuosiin 1945—1947. Helsinki 1949. (Valtion tulot ja menot.)
- Varenius, Otto: Svensk budgeträtt. — StatsvT 1928 s. 93—120.
- Vesanen, Tauno: Hallitusmuodon valtionalousnormeista ja niiden tulkinnasta. — Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 206—215.
- » — Valtionalouden kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä. — LM 1959 s. 509—523.
- Vialon, Friedrich Karl: Haushaltsrecht. Berlin 1953.
- Viranko, Allan: Budjettioikeudellisia kysymyksiä. — LM 1930 s. 1—34.
- Wagner, Adolph: Finanzwissenschaft I. (Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie, IV Hauptabtheilung). 3. Aufl. Leipzig 1883.
- Wainio, Weiho: Tutkimus finanssipolitiikan soveltuvuudesta välineeksi työllisyys- ja rahanarvopolitiikassa. Helsinki 1951.
- Wawerla, W./Ambrosius, L.: Das Haushaltsrecht. 2. neubearbeitete Aufl. Düsseldorf 1958.
- Weichmann, Herbert: Budgetsysteme des Auslands: Frankreich. — FinA N.F. 18. 1958 s. 218—235.
- Welinder, Carsten: Offentlig hushållning. 2., omarbetade uppl. Ystad 1957.
- Wigforss, Ernst: Hur en svensk riksbudget blir till. Stockholm 1927.
- Wilding, Norman/Laundy, Philip: An Encyclopædia of Parliament. London 1958.
- Willgren, Karl: Das Staatsbudget, dessen Aufbau und Verhältnis zur Staatsrechnung. (Akad. Abh.) Helsingfors 1899. (Das Staatsbudget.)
- » — Die Staatsfonds und das Budgetwesen Finlands. — FinA 1896 s. 177—209.
- » — Finlands finansrätt. 2. omarbetade uppl. Tammerfors 1932.
- » — Om Finlands statsbudget. — JFT 1900 s. 333—379.
- » — Valtion finanssivuunnitelmasta sekä tulo- ja menoarviosta. — Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja 1906 s. 211—217.
- Wold, Knut Getz: Nasjonalbudsjettet i administrasjonen. — NAT 1949 s. 204—217 ja 240—242.
- Zorn, Philipp: Budgetrecht. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften III. Jena 1926. S. 118—126.

LYHENNYKSIÄ

AöR	= Archiv für öffentliches Recht
B-es.	= Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle ...
FinA	= Finanz-Archiv
FinA N.F.	= Finanzarchiv, Neue Folge
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
Kansantala	= Kansantaloudellinen Aikakauskirja
LM	= Lakimies. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
NAT	= Nordisk Administrativt Tidsskrift
OKaK v.	= Oikeuskanslerin kertomus vuodelta ...
RDP	= Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFin	= Revue de Science et de Législation financières
StatsvT	= Statsvetenskaplig Tidskrift för politik — statistik — ekonomi
TfR	= Tidsskrift for Rettsvitenskap
ValtYV	= Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja
VttK v.	= Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta ...
VvTilK v.	= Kertomus valtiovarain tilasta vuonna ...
ZfP	= Zeitschrift für Politik
ZgesSW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

I LUKU

EDUSKUNNAN BUDJETTIVALLAN
KEHITYKSESTÄ

1. VARHAISIMMAN KEHITYKSEN SUUNTAVIIVAT.

Suomen eduskunnan budjettivallan kehityksen alkujuuret ovat syvällä Ruotsin valtiollisessa historiassa. Yleensä eri maissa parlamentin budjettivalta, sen oikeus määrätä valtion tuloista ja menoista, on alkanut kehityksensä siitä, että tuo kansaa edustava elin on jossakin kehitysvaiheessaan päässyt päättämään joistakin kruunulle maksettavista veroista. Ruotsissa sama kehitys on alkanut aikaisemmin, jo paljon ennen varsinaisen kansanedustuslaitoksen syntyä. Kehityksen lähtökohta on ollut kansan itseverotusoikeus, joka oli yksi Ruotsin valtiojärjestykseen jo alusta alkaen sisältyneistä kansanvapauden periaatteista ja joka tarkoitti sitä, ettei kansan maksettavaksi saanut panna muita veroja kuin sellaisia, joihin se oli etukäteen antanut suostumuksensa.

Suomen joutuessa yhdistetyksi Ruotsiin oli siellä täten jo tunnustettuna kansalle oikeus hallitsijan verotulojen määräämiseen. Suostumuksen kuninkaan pyytämiin veroihin antoi tällöin kansa itse maakuntakäräjille kokoontuneena. Muita kuin kansan myöntämiä veroja ei kuningas saanut kantaa.

Ruotsin ensimmäisissä kirjoitetuissa oikeuslähteissä, maakunta- ja maanlaissa, on tämän lisäksi kuitenkin jo säädetty kansalle velvollisuus pysyväisten verojen (*årliga laga utskylder*) suorittamiseen. Näitä oli syntynyt kansan määräämättömäksi ajaksi tai toistuvasti myöntämistä verosuostunnoista. Mutta pysyväisten verojen lisäksi ei kuningas maakuntalakien mukaan saanut kantaa eikä edes vaatia kansalta mitään muita veroja. Maanlain¹ kuninkaankaaren mukaan oli kuninkaan samoin säännöllisissä oloissa tyydyttävä pysyviin veroihin ja muihin valtion va-

¹ Sekä Maunu Eerikinpojan maanlain (vuodelta 1347) että Kuningas Kristoferin maanlain (vuodelta 1442) mukaan.

kituisiin tuloihin ja vain kuudessa määrättyssä tapauksessa sai kuningas näiden lisäksi pyytää ylimääräisiä eli suostuntaveroja (*bevillningar*) kansalta, nimittäin: 1) vihollisen hyökätessä maahan, 2) kapinan syttyessä, 3) kuninkaan naittaessa poikansa tai tyttärensä, 4) kuningasta kruunattaessa, tahi 5) hänen suorittaessaan *eriksgataansa* tai 6) rakennuttaessa maatiloillaan. Vain tällaisissa poikkeustapauksissa tuli kysymykseen suostuntaverojen pyytäminen kansalta. Verojen myöntäminen ei maanlain mukaan kuitenkaan enää ollut maakuntakäräjien, vaan maakunnittain valittavien erityisten suostuntalautakuntien tehtävä, joihin lautakuntiin kuhunkin kuului piispa ja laamanni sekä kuusi aatelista ja kuusi talonpoikaa.²

Keskiajan lopussa syntyivät Ruotsissa valtiopäivät. Tämä tapahtui käytännön kautta siten, että herrainpäiville alettiin erittäin tärkeiden, koko valtakuntaa koskevien asioiden käsittelyä varten kutsua aateliston ja papiston edustajien lisäksi myös alempien säätyjen, porvarien ja talonpoikien edustajia. Ensimmäiset tällaiset valtiopäivät pidettiin Arbogassa vuonna 1435. Valtiopäivien koolle kutsuminen oli alussa hyvin harvinaista ja tapahtui se vain ulkopoliittisten tai hallituksen järjestämistä koskevien kysymysten käsittelyä varten. Valtiopäivillä ei täten ollenkaan tullut esille verotuskysymyksiä ja vain aivan mitättömässä määrässä lainsäädäntöasioita.

Voimassaolevan maanlain kuninkaankaaren mukaan kuuluikin uusien verojen myöntäminen maakunnittain suostuntalautakuntien tehtäviin. Tästä huolimatta alkoivat valtiopäivät kohta uuden ajan alusta lähtien tilapäisesti käsitellä myös verosuostunta-asioita. Tämän ne tekivät kuitenkin hyvin epävarmoina toimivallastaan, ja valtiopäivillä tehdyt suostuntapäätökset lähetettiinkin alkuaikoina maakuntiin kansan perästäpäin hyväksyttäväksi. Vähitellen valtiopäivien toimivalta tässäkin suhteessa kuitenkin vahvistui, ja jo 1600-luvun alkupuolella pidettiin verosuostuntojen päättämistä valtiopäivillä oikeana ja normaalina tapana.

Kun vuoden 1634 hallitusmuodossa (45 §:ssä) sitten säädettiin, ettei kukaan alamainen saanut vastustaa yleisten valtiopäivien päätöksiä, vahvistettiin tällä valtiopäivien pätevyys kansanedustuslaitoksena ja myös kansan itseverotusoikeuden käyttäjänä. Kuitenkaan ei sanottu hallitusmuoto julistanut yksinomaan valtiopäiville kokoontuneita säätyjä oikeutetuiksi edustamaan kansaa, vaan se päinvastoin edellytti, että milloin asian kiireellisyys tai muun syyn takia ei kutsuttu kokoon yleisiä valtiopäiviä, voitiin asia ratkaista kolmen ylimmän säädyn edustajista

² Purhonen s. 71–72.

kokoonpannuissa kokouksissa, joita kutsuttiin valiokuntavaltiopäiviksi eli valiokuntapäiviksi. Myös verotuskysymyksiä ratkaistiin tällaisilla valiokuntapäivillä. Samoin käsiteltiin verosuostuntoja myös maakunta- eli maapäivillä, joille kutsuttiin tosin kaikkien säätyjen edustajia, mutta vain määrätystä maakunnasta.

Verosuostuntojen myöntäminen kolmessa eri paikassa — valtiopäivillä, valiokuntapäivillä ja maapäivillä — oli tietysti omansa lisäämään kansan verorasitusta, ja sentähden kansa pyrki vapautumaan valiokunta- ja maapäivistä. Vähitellen ne saatiinkin käytännössä loppumaan niin, että viimeiset valiokuntavaltiopäivät pidettiin vuonna 1658 ja viimeiset maapäivät vuosina 1676 ja 1677. Oikeudellisesti kielletyiksi tulivat valiokunta- ja maapäivät vasta vapauden ajan valtiosääntöjen ja 1734-vuoden lain kautta.³

Itsevaltiuden aikakaudella syntyi hallinnollinen budjetti, jolla tarkoitetaan hallitsijan vahvistamia, finanssihallinnossa noudatettavaksi ohjeeksi ennakolta laadittuja luetteloja valtion tuloista ja menoista. Lähtökohtana tällaisen budjetin syntymiselle voidaan pitää jo kuningas Kustaa Vaasan laatimia maakirjoja, maakunnittain laadittuja luetteloja valtakunnassa olevista maataloista ja niiden kunkin valtiolle maksettavista veroista. Jo 1620-luvulla laadittiin ensimmäiset finanssihallinnossa noudatettaviksi tarkoitetut hallinnolliset budjetit, joiden valmistelun suoritti kamarikollegio ja jotka kuningas vahvisti noudatettaviksi.

Ehdottoman sitovuuden finanssihallinnossa antoi tällaiselle budjetille vasta Kaarle XI. Vuonna 1680 antamassaan, samana vuonna kamarikollegiosta erilliseksi virastoksi erotetun valtiokonttorin johtosäännössä kuningas määräsi, ettei valtiokonttorin valmistelemaa ja hänen itsensä vahvistamaa budjettia saanut missään tapauksessa ylittää ilman hänen lupaansa. Samalla kuningas sitoi omankin finanssihallintonsa tällaiseen budjettiin, sillä mainitussa johtosäännössä säädettiin, ettei kuningas itsekään ollut oikeutettu päätöksillään ylittämään menoarviota, ennenkuin hän oli hankkinut asiasta valtiokonttorin lausunnon. Jos hän kuitenkin sen teki, olivat tällaiset kuninkaan päätökset tehottomia, eikä valtiokonttori, jolle valtion varojen hoito ja menojen maksettavaksi määrääminen kuuluivat, ollut velvollinen niitä noudattamaan.

Kaarle XI:n luoma hallinnollinen budjetti ei ollut täydellinen. Valtion tuloista vain vakinaiset ja lakeihin perustuvat oli otettu budjettiin, joten sen ulkopuolelle jäivät esimerkiksi kaikki valtiopäivien myöntämät suostuntaverot ja niillä maksettavat menot. Oman aikakautensa ja

³ Purhonen s. 74—76.

sitä välittömästi seuraavan ajan käsitysten mukaan Kaarle XI:n kehittämä budjetti oli kuitenkin täydellinen ja esikuvaksi kelpaava, vieläpä siinä määrin, että vielä seuraavalla vuosisadalla toimeenpantujen val-lankumousten jälkeen säädetyissä vuosien 1719, 1720 ja 1772 hallitusmuodoissa vaadittiin vuotuista budjettia laadittaessa noudattamaan Kaarle XI:n vuodeksi 1696 vahvistamaa ja pysyväiseksi tarkoitettua »normaalibudjettia».⁴

Valtiopäivillä ei tietenkään ollut mitään osallisuutta hallinnollisen budjetin laatimiseen. Valtiopäivien budjettivalta eli sinä aikana vielä alkuiduissaan siinä kansan itseverotusoikeudessa, jota valtiopäivät nyt olivat yksinään oikeutetut käyttämään. Siihen sisältyi vain oikeus myöntää suostuntaveroja kuninkaan pyytämiin tarkoituksiin. Maan-lain kuninkaankaari oli rajoittanut, niinkuin aikaisemmin näimme, kuninkaan oikeuden pyytää ylimääräisiä veroja vain kuuteen määrättyyn tapaukseen. Tästä rajoituksesta ei enää suinkaan pidetty kiinni, vaan suostuntaveroja pyydettiin ja myönnettiin myös kaikenlaisiin kunin-kaankaassa mainitsemattomiin tarkoituksiin. Tapahtuipa itsevaltiu-den ajalla usein niinkin, että hallitsijat määräisivät ylimääräisiä veroja valtiopäivien tai kansan suostumusta pyytämättä. Itsevaltiuden ajan loppupuolella oli kansan itseverotusoikeudesta täten enää vain rippeet jäljellä.⁵

Vaikka verosuostunnat olikin myönnetty johonkin ilmoitettuun tar-peeseen, ei kansan itseverotusoikeuteen ollut vielä koskaan kuulunut täydellisempää oikeutta määrätä myönnettyjen verovarojen käytöstä eli valtion menoista rajoittaen tarkasti ne tarkoitukset, joihin, ja sen, kuinka paljon kuhunkin niistä myönnettyjä verovaroja saisi käyttää. Tällainen oikeus valtion menojen määrittämiseen olisi valtiopäiville ollut kin jokseenkin merkityksetöntä, ellei niille olisi samalla annettu oikeutta valvoa valtion menoja ja niistä annettujen määräysten noudattamista.

Jo näin varhaisessa vaiheessa esitettiin kuitenkin vaatimuksia valtio-päiväsäätyjen itseverotusvallan laajentamisesta käsittämään myös meno-jen määrittämisoikeuden ja valvontavallan. Niinpä esitettiin vuoden 1647 valtiopäivillä hallitusmuodosta laadittu epävirallinen mietintö⁶, jossa vaadittiin, että valtion varojen käytöstä oli tehtävä tili säätyjen valitsemille henkilöille, että säädyt täten saisivat tietää, »hvert det tager vägen som de kontribuera till rikets nytta». Joitakin kertoja valtio-

⁴ Purhonen s. 80—81.

⁵ Purhonen s. 76—77.

⁶ »Mestadels ständernas och goda patrioters betänkanke om regementsformen».

päivät myös asettivat verosuostuntojensa ehdoksi sen, että myönnettyjen varojen käytöstä tehtäisiin säädyille tili tahi että säädyt saisivat tarkastaa valtiontalouden hoitoa. Pysyvämpää tulosta ei tänä aikana kuitenkaan saavutettu valtiopäivien budjettivallan kehittämiseen tähtäävillä vaatimuksilla, jotka kaikki keskitetysti sisältyivät porvarissäädyn edustajan *Olof Thegnerin* vuoden 1678 valtiopäivillä lausumaan periaatteeseen: niillä, jotka myöntävät veroja, pitää myös olla oikeus määrätä verovarojen käyttämistavasta ja saada niistä tilitys.⁷

Pian valtiopäivien vaatimukset kuitenkin toteutuivat. Valtiopäiväsäätyjen vapauden ajalla saavuttamaan vallan täydellisyyteen kuului myös budjettivalta. Paitsi täydellistä itseverotusvaltaa, johon nyt aikaisemmasta käytännöstä poiketen kuului myös oikeus tulliverojen päättämiseen, saivat säädyt nyt myös oikeuden määrätä valtion menoista ja koko budjetista. Aikaisemmin oli budjetin hyväksyminen valtiokonttorin suorittaman valmistelun jälkeen kuulunut yksinomaan kuninkaalle. Valtiokonttorin johtosäännössä vuodelta 1720 määrättiin nyt, että budjetin laatiminen kuului valtiovarainkomissiolle, joka oli kokonaan riippuvainen säädyistä ja niille vastuunalainen. Tämä valtiovarainkomissio valmisti lopullisesti noudatettavan budjetin niinä aikoina, joina valtiopäivät eivät kokoontuneet. Jos valtiopäivät olivat koolla budjetin valmistamisaikana, oli komission valmisteleva budjetti jätettävä valtiopäivien lopullisesti päätettäväksi. Valtiopäivillä katsottiin budjetin käsittelyn kuuluvan salaiselle valiokunnalle ja vain harvoissa tapauksissa käsittelivät itse säädyt budjetin valmistamista. Mutta sen valmistaminen tapahtui kuitenkin koko vapauden ajan säätyjen nimissä, niiden määräysten ja valvonnan alaisena. Hallinnollinen budjetti oli täten vaihtunut eräänlaiseksi säätyjen budjetiksi. Kuninkaan osuus budjetin laatimisessa oli nyt melkein olematon, mutta kuningas, valtiokonttori ja kaikki hallintoviranomaiset olivat velvolliset tarkoin noudattamaan säätyjen valmistuttamaa budjettia.

Myös finanssivalvonta kuului säätyjen budjettivaltaan vapauden ajalla. Tämäkin tehtävä oli uskottu salaiselle valiokunnalle, joka tarkasti virastojen pöytäkirjoja ja tilejä sekä päätti tarkastusten tulosten aiheuttamista toimenpiteistä. Valtiokonttorikin oli velvollinen vuosittain tammikuun kuluessa antamaan valtiopäiville tarkastusta varten kertomuksen toiminnastaan edelliseltä vuodelta. Sekä valtaneuvosto että alemmat viranomaiset olivat vapauden ajalla lisäksi vastuunalaiset sää-

⁷ *Purhonen* s. 78—79.

dyille, jotka saattoivat tutkia näiden kaikkien toimia ja tuomita heidät erotettaviksi.

Epäilemättä kuului vapauden ajan säädyille ennennäkemättömässä laajuudessa budjettivaltaa: säätyjen nimissä valmistettiin vuotuinen, valtion tulot ja menot määräävä budjetti, tarkastettiin valtion tilejä sekä toteutettiin valtaneuvoston ja virkamiesten vastuunalaisuus. Kansan oikeuksien kannalta voidaan järjestelmää vastaan kuitenkin tehdä vakavia huomautuksia. Budjettivaltaa eivät käyttelleet välittömästi itse säädyt, vaan salainen valiokunta, johon kuului 50 edustajaa aatelis-säädystä, 25 papistosta ja 25 porvaristosta, mutta ei yhtään talonpoikien edustajaa. Aatelisilla ja vallassaolevalla puolueella oli valiokunnassa kaikki ratkaisuvallta. Täydellisen salaisuuden varjossa käyteltyyn budjetti- ja valvontavaltaan sisältyi runsaasti myös puoluepetiä, mieli-valtaa ja oikeusturvattomuutta.⁸

Vapauden aika päättyi Kustaa III:n vuonna 1772 toimeenpanemaan vallankumoukseen. Samana vuonna annettu uusi hallitusmuoto selitti kaikki vuoden 1680 jälkeen säädetyt perustuslailliset määräykset kumo-
tuiksi, ja luotu hallitusjärjestelmä pyrki saavuttamaan ennen mainittua vuotta vallinneen olotilan. Maanlain kuninkaankaari julistettiin taas uuden hallitusmuodon ohella voimassaolevaksi oikeudeksi. Vallan painopiste siirtyi siten taas säädyiltä hallitsijalle.

Selvää on näin ollen, että säädyt silloin myös budjettivaltaan nähden menettivät vapauden aikaisen määräysvaltansa. Budjetin laatimisessa ei säädyillä uuden hallitusmuodon mukaan ollut enää mitään osuutta, sillä budjetin vahvistaminen oli taas yksistään kuninkaan asia valtiokonttorin valmistelun jälkeen. Oli palattu taas hallinnolliseen budjet-
tiin. Vapauden ajan mukana loppui myös salaisen valiokunnan säätyjen nimissä harjoittama yksityiskohtainen valtion tilien tarkastaminen ja vastuun vaatiminen sen nojalla. Valtiopäivien budjettivallasta oli kustavilaisella ajalla enää jäljellä vain itsevaltiuden ajalla voimassaolleen laajuinen kansan itseverotusoikeus. Kun sama oikeudellinen järjestys pysyi meillä voimassa vielä maamme jouduttua yhdistetyksi Venäjään, voimme jättää siihen tarkemmin tutustumisen seuraavaan esitysjaksoon, jossa tarkastelemme hallitsijan ja valtiopäivien välistä budjettivallan jakoa Venäjän vallan ajan alkupuolella.⁹

⁸ Purhonen s. 85—89.

⁹ Täydellisemmän esityksen eduskunnan budjettivallan kehityshistoriasta Ruotsin vallan ajalla sisältää Purhonen s. 71—94, jossa on myös runsaasti lähdeviittauksia käytettyyn kirjallisuuteen.

2. HALLITSIJAN JA KANSANEDUSTUSLAITOKSEN VALI- NEN BUDJETTIVALLAN JAKO VENÄJÄN VALLAN AJALLA.

Venäjän vallan ajan alkupuolisko. Vuosina 1808—1809 käydyn Suomen sodan seurauksena maamme irroitettiin Ruotsin valtakunnasta ja yhdistettiin Venäjään. Suomen asema Venäjän yhteydessä järjestettiin jo ennen rauhantekoa vuonna 1809 pidetyillä Porvoon valtiopäivillä. Keisari Aleksanteri I:n siellä antaman juhlallisen vakuutuksen nojalla Suomesta tuli tällöin sisäisesti itsenäinen, autonominen valtio, jossa pysyivät edelleen voimassa Ruotsin vallan aikaiset perustuslait ja muu oikeusjärjestys. Kustavilaisen ajan perustuslait — vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuodelta 1789 oleva yhdistys- ja vakuuskirja sekä maanlain kuninkaankaari — muodostivat siten edelleen Suomessa valtiollisen järjestyksen perustan, ja vain näiden säätämiä muotoja noudattaen voitiin lakejamme muuttaa. Muutamia välttämättömiä muutoksia ylimpiä valtionelimiä koskeviin valtiosäännön määräyksiin aiheutti kuitenkin Venäjän yhteyteen siirtymisemme. Niinpä kuninkaan tilalle hallitsijana ja hallitusvallan ylimpänä käyttäjänä tuli nyt keisari ja suuriruhtinas, ja hänen rinnalleen muodostettiin kotimaiseksi hallitukseksi hallituskonselji eli (vuodesta 1816) Keisarillinen Suomen Senaatti.

Finanssihallinnon alalla Suomen autonomisesta asemasta seurasi se tärkeä muutos, että maamme sai oman, itsenäisesti hoidettavan valtiontaloutensa. Tämän vahvisti myös keisari Aleksanteri I Porvoon valtiopäivillä lupaamalla, että kaikki valtion tulot maassamme tultaisiin käyttämään vain maamme omiin tarpeisiin.¹⁰

Myös budjettivallan jaon keisarin ja suuriruhtinaan ja valtiopäivien välillä määräisivät vanhat kustavilaisen ajan perustuslait. Valtiopäiville kuului kansan itseverotusoikeus. 1772 HM 45 §:ssä säädettiin siitä, että kuningas »älköön vasten lakia, kuninkaanvalaa ja vakuutusta määrätkö alammaisten suoritettavaksi mitäkään sota-apuja, uusia veroja, sotaväenottoja ja muita maksuja, ilman Valtakunnan Säätyjen tietoa, vapaata tahtoa ja suostumusta.» Mikäli pysyväisten verojen ja muiden vakinaisten tulojen lisäksi tarvittiin lisävaroja, oli hallitsijan pyydyttävä suostuntaveroja valtiopäiviltä. Näiden täydellinen vapaus verosuostunnoista kansan puolesta päättäessään oli turvattu perustuslaissa: »Koska oikea vapaus on siinä, että Valtakunnan voimassa pitämistä varten vapaasti annetaan mitä tarpeelliseksi nähdään: niin on Ruotsin kan-

¹⁰ Purhonen s. 94.

salla kieltämätöin oikeus sitä Kuninkaan kanssa tuumia, sovotella, kieltää ja myöntää.» (YVK 5. kohta).

Sääntönä siis oli, että mikäli valtion vakinaiset tulot eivät riittäneet, oli hallitsijan pyydettyä suostuntaveroja valtiopäiviltä, jotka vapaasti saattoivat myöntää tai kieltää pyydettyt verot. Pysyväisistä veroista taas voitiin säätää vain valtiopäivien hyväksymällä ja keisarin ja suuriruhtinaan vahvistamalla lailla. Tästä valtiopäivien verotusvallasta oli olemassa kolme poikkeusta:

1) Hallitsija oli oikeutettu yksinään, valtiopäiviä kuulematta määräämään tulliverot. Tämä oli ollut Ruotsin oikeuden riidaton kanta tähänkin saakka aina, lukuun ottamatta vapauden aikaa, jolloin perustuslait olivat nimenomaan lukeneet tullitkin säätyjen määrättävinä olevien suostuntaverojen joukkoon.

2) Sota-aikana hallitsija sai säätyjä kuulematta määrätä ylimääräisiä veroja, niinkuin ilmenee 1772 HM 45 §:n näin kuuluvasta loppuosasta: »kuitenkin erotetaan se onneton tapaus, että Valtakuntaa hätyytettäisiin sotavoimalla: silloin on Kunink. Maj:illa oikeus tehdä ja toimia, niinkuin Valtakunnan turvallisuus ja alammaisten hyöty vaativat, mutta niinpian kuin sota loppuu, pitää Säätyjen kokountua ja niiden uusien verojen, jotka sodan tähden olivat määrätty, kohta lakata.»

3) Elleivät valtiopäivät olleet kolmen kuukauden kuluessa kokoon-tumisestaan tehneet mitään päätöstä — ei myöntävää eikä hylkäävää — suostuntaveroista, saattoi hallitsija, »ettei maata rasi-tettaisi pitkillä Valtiopäivillä», julistaa valtiopäivät päättyneiksi, ja siinä tapauksessa entinen suostuntavero jäi voimaan (1772 HM 46 §).¹¹

Suostuntaveroja myöntäessään saattoivat säädetyt, niinkuin niillä vanhastaan oli ollut oikeus, samalla ylimalkaisesti määrätä sen tarkoituksen, mihin nämä verovarot oli käytettävä. Siihen rajoittuikin säätyjen oikeus määrätä valtion menoista. Tämä oikeus kuului muutoin kokonaan hallitsijalle, jolla oli 1772 HM 5 §:n mukaisesti valta »hallita ja vallita... kaikkea omaa ja Kruunun oikeutta, niinkuin laki ja tämä Hallitusmuoto sanoo.» Hallitsija oli täten oikeutettu vapaasti käyttämään kruunun maatiloja ja muuta omaisuutta, pysyväisistä veroista ja sakko-rahoista kertyviä tuloja sekä virastojen ja laitosten käyttämisestä itse määräämiensä maksujen tuottoa. Muutamia rajoituksia määrä-sivät perustuslait kuitenkin tähän hallitsijan oikeuteen.

Ensiksikin näkyy 1772 HM 50 §:stä, jossa säädetään valtion varojen tilan näyttämisestä säätyjen valiokunnalle, että noita varoja oli käytet-

¹¹ Ks. Purhonen s. 89–90; Teljo s. 34–35; Willgren, FinA 1896 s. 183–184 ja 186.

tävä valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi. Hallitsijan alkuaan yksityis-oikeudellista varainkäyttöoikeutta oli täten rajoitettu vaatimuksella valtion yhteisen hyvän huomioonottamisesta.

Toiseksi oli hallitsijan, mikäli mahdollista, tultava toimeen valtion vakinaisilla tuloilla. Maanlain kuninkaankaareissa oli, niinkuin aikaisemmin näimme, rajoitettuna kuuteen ne tapaukset, joissa hallitsija sai pyytää kansalta suostuntaveroja. Vaikkakaan tämä säännös ei enää sellaisenaan ollut käytännössä voimassa, vaan verosuostuntoja pyydettiin jo mitä moninaisimpiin tarpeisiin, oli tästä säännöksestä jäljellä se periaate, että suostuntaverot ja valtionlainat kuuluivat vain poikkeukselliseen tilanteeseen ja että säännöllisissä oloissa oli hallitsijan tultava toimeen valtion vakinaisilla tuloilla. Tämän olivat myös kuninkaat vakuutuksissaan valtiopäiville — luvatessaan olla rasittamatta valtiota uusilla lainoilla — vahvistaneet, Kustaa IV Aadolf vuonna 1800 vieläpä seuraajiaan valtaistuimella sitovassa muodossa.¹² Vanhastaankin oli hallitsijan oikeuteen käyttää kruunun omaisuutta ja tuloja ollut säädettyinä se rajoitus, ettei omaisuutta saanut hävittää, ja oli seuraajalla ollut oikeus ottaa pois se, mitä edellinen kuningas oli oikeudettomasti luovuttanut. Samaan säästäväisyyden noudattamiseen tähdätään myös 1772 HM 24 §:ssä, jossa edelleenkin vaaditaan vuoden 1696 »normaalibudjetin» noudattamista: »Kulunkiarvio on myös vuosittain ja ajoissa tehtävä, ja 1696 vuoden arvio siinä ojennukseksi ja perustukseksi pantava, sekä niin toimittava, että virkamiehet Kruunun saaliista ja tuloista saavat palkkansa. Mutta mainitusta kulunkiarviosta ei poiketa, eikä sitä enennetä, ellei Kunink. Maj:tin ja Valtakunnan etu ja hyöty sitä välttämättömästi vaadi.»

Kolmanneksi oli, niinkuin ilmenee juuri siteeraamastamme 1772 HM 24 §:stä, valtiontaloutta hoidettava vuotuisen, etukäteen vahvistettavan budjetin mukaan. Itsenäisen valtiontalouden mukana Suomi vuonna 1809 sai myös oman budjettinsa. Vaikkakin Porvoon valtiopäivät saivat laatia ehdotuksen maamme ensimmäiseksi budjetiksi, ei tällä tarkoitettu mitenkään lisätä valtiopäivien budjettivaltaa. Budjetti pysyi edel-

¹² Vuoden 1800 valtiopäiväpäätökseen otetussa kuninkaan lupauksessa sanottiin: »Det nådiga löfte en älskad fader givit eder om en sådan reglering av staten, att den sig själv bära kan och någon ny in- eller utrikesgäld i denna väg icke tillkomma eller falla riket till last, har jag städse ihågkommit. Jag förnyar och bekräftar detsamma icke allenast för mig själv utan även för mina efterträdare på svenska tronen till uppfyllande, såvitt det står i mänsklig försiktighet och de olycksfall samt oförmodade händelser undvikas, vilka ingen dödlig förmår att avvärja.» Ks. *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 264 ja 443.

leenkin hallinnollisena. Sen vahvistaminen kuului yksistään keisarille ja suuriruhtinaalle, mutta budjettiehdotuksen tekeminen uskottiin senaatin talousosastolle, lähinnä sen valtiovaraintoimituskunnalle. Senaatin vallan rajoista valtiontalouden hoidossa määrättiin vuodelta 1809 olevassa hallituskonseljin ohjesäännössä, ettei senaatti saanut omin valloin säätää mitään maksuja tai veroja eikä myöskään määrätä mitään menoja, joita ei ollut otettu ko. vuoden vahvistettuun budjettiin.¹³

Sitäkään vähäistä oikeutta, mikä valtiopäiväsäädylle edellä esitetyn mukaan valtiontalouden alalla kuului, eivät nämä Porvoon valtiopäivien jälkeen yli puolen vuosisadan aikana päässeet käyttämään. Kun valtiopäivien kokoontuminen perustuslakien mukaan riippui hallitsijan tahdosta, ei koko tänä aikana, aina 1860-luvulle saakka, kutsuttu valtiopäiviä kertaakaan koolle. Kaikki perustuslaillinen kehitys pysyi täten pysähdyksissä.

Perustuslain vastaisia toimivallan ylityksiä ei hallitsijan puolelta tänä aikana valtiontalouden alallakaan kuitenkaan juuri tapahtunut. Vaikka keisari Aleksanteri I oli hallitus kautensa alkaessa lakkauttanut Suomesta yleisen suostuntaveron, pikkutullin ja aksiisimaksut ja vain joitakin pieniä erikoissuostuntoja (*slotshjelpen* ja *medicinalfonden*) olivat säädyt Porvoon valtiopäivillä myöntäneet seuraaviin valtiopäiviin asti suoritettavaksi, ei uusien verojen tarve pakottanut hallitsijoita myöhemminkään kutsumaan valtiopäiviä koolle tahi toimeenpanemaan laittomia verotuksia. Suuri osa valtion tuloista saatiin tulliveroilla, joiden määrääminen kuului kiistattomasti hallitsijalle. Ainoastaan kahden verotuskysymyksen yhteydessä on lausuttu epäilyksiä valtiopäivien verotusvallan loukkaamisesta. Näissä tapauksissa lisättiin hallinnollisella asetuksella toisella kerralla maaveroja (vuonna 1840) ja toisella kerralla leimaverotusta (vuonna 1842). Vastoin kustavilaisen ajan perustuslain selitystä hallitsija otti myös muutamia valtionlainoja valtiopäiviä kuulematta, mutta tämäkin tapahtui useimmiten kotimaisen hallituksen, senaatin, tekemän ehdotuksen johdosta.¹⁴

Venäjän vallan ajan loppupuolella tapahtunut eduskunnan budjettivallan kehittyminen. Edistynyt aikakausi asetti kuitenkin valtion tyy-

¹³ Ks. *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 262–264, 439–440 ja 446–447; *sama*, *Statsförfattningsrätt* III s. 428–432; *sama*, *JFT* 1910 s. 93–95; *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 242–243; *Ernst Neovius*, *LM* 1903 s. 156–157; *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 9; *Purhonen* s. 95–96.

¹⁴ Ks. *Purhonen* s. 95 ja siinä mainitut lähteet; *Ernst Neovius I* s. 44–49, 56–57 ja 159–162.

dytettäväksi uusia tarpeita, joiden maksamiseen valtion vakinaiset tulot eivät riittäneet. Valtiopäivien koollekutsumista suostuntaveroja myöntämään ei voitu enää kauemmin välttää. Vuoden 1862 alkupuolella kutsui keisari koolle säätyjen edustajista kokoonpannun ns. »tammikuun valiokunnan», joka alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti sitten toimi-kin vain valtiopäiville esitettävien kysymysten valmistelijana. Melkein yksimielisesti valiokunta katsoi valtion lisääntyneet tarpeet niin tärkeiksi, että valtiopäiville olisi niiden tyydyttämiseksi tehtävä esitys suostuntaverojen myöntämisestä. Yksityisissä puheenvuoroissa esitettiin samalla jyrkkiä vaatimuksia valtiopäivien itseverotusoikeuden kehittämisestä siten, että niiden oli saatava määrätä myös valtion menot ja vaatia hallitsijan neuvonantajaj tilille varojen käytöstä.

Ensimmäisillä, vuosien 1863—1864 valtiopäivillä oli kysymys kansan itseverotusoikeuden kehittämisestä sitten esillä sekä hallitsijan lupauksen että säätyjen vaatimusten muodossa. Valtiopäivien avajaisissa pitämässään valtaistuinpuheessa keisari Aleksanteri II huomautti, että Suomen perustuslaeissa oli kohtia, jotka eivät sopineet maan uudesta asemasta Venäjän yhteydessä syntyneisiin olosuhteisiin, ja että toisista puuttui selvyyttä ja täsmällisyyttä. Tämän vuoksi keisari ja suuriruhtinas lupasi jättää ehdotuksen perustuslakien selityksiksi ja lisäyksiksi seuraaville, kolmen vuoden kuluttua kokoontuville valtiopäiville. Samalla hän lupasi laajentaa säädyille nyt perustuslakien mukaan kuuluvaa itseverotusoikeutta sekä sanoi tahtonsa olevan, ettei vast'edes mitään valtionlainaa otettaisi ilman säätyjen myötävaikutusta, jollei äkillinen vihollisen hyökkäys tai muu aavistamaton yleinen onnettomuus pakotaisi siihen. Useissa eri säätyjen tekemistä anomusehdotuksista näillä valtiopäivillä vaadittiin myös itseverotusoikeuden laajentamista. Kaikissa säädyissä vaadittiin valtiopäiville oikeutta olla osallisena tulleva määräämässä, mutta toisten säätyjen anoessa vain osallisuutta tullilainsäädännön perusteiden määräämiseen, samalla kuin toiset vaativat myös oikeutta tullimaksujen vahvistamiseen, ei yhteistä säätyanomusta saatu syntymään.

Täyttääkseen valtiopäiville antamansa lupauksen perustuslakien uudistamisesta hallitsija asetti vuoden 1864 lopulla komitean laatimaan saamansa ohjesäännön mukaan ehdotukset uudeksi hallitusmuodoksi ja valtiopäiväjärjestykseksi. Seuraavana vuonna valmistuneessa hallitusmuotoehdotuksessa komitea saamansa ohjeen mukaisesti ehdotti mm. kansan itseverotusoikeuden laajentamista ja tunnustamista siten, että valtiopäivät saisivat olla osallisina tulliverotuksen yleisten perusteiden säätämiseen ja ettei mitään valtionlainaa otettaisi ilman säätyjen myö-

tävaikutusta. Komitean hallitusmuotoehdotus raukesi kuitenkin, koska hallitsija ei antanut sen mukaista esitystä valtiopäiville. Komitean ehdotama valtiopäiväjärjestys saavutti sen sijaan keisarin hyväksymisen ja esitys siitä tehtiin vuoden 1867 valtiopäiville, jotka hyväksyivät sen vähäisin muutoksin. Uusi valtiopäiväjärjestys vahvistettiin huhtikuun 15 päivänä 1869.

Uusi valtiopäiväjärjestys ei sisältänyt määräyksiä valtiopäivien valasta tullilainsäädäntöön eikä valtionlainoihin nähden. Hallitusmuotohankkeen mukana olivat rauenneet suunnitelmat itseverotusoikeuden laajentamisesta ja tunnustamisesta näihin suuntiin. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys ei kuitenkaan ole merkityksetön valtiopäivien budjettivaltaan nähden, vaan sisältyy siihen tässä suhteessa eräitä ratkaisevia edistysaskeleita. Siihenastisen oikeuden mukaan olivat valtiopäivät olleet oikeutetut valtion menojen määräämiseen vain siten, että ne myönsivät niiltä pyydettyjä suostuntaveroja joihinkin yleisesti määrättyihin tarkoituksiin. Uusi valtiopäiväjärjestys tekee ensi kerran tarkan eron suostuntaverojen ja määrärahojen (»rahamääräysten») välillä määrätten niitä koskevat kysymykset myös eri valiokuntien, suostuntavaliokunnan tai valtiovaliokunnan, valmisteltaviksi (36, 37 ja 72 §). Täten valtiopäivät nyt saivat oikeuden määrätä tarkoin, mihin tarkoituksiin ja paljonko kuhunkin niistä niiden myöntämiä verovaroja saatiin käyttää. Suostuntavaliokunnan tehtävänä oli valmistella suostuntaveroja koskevat asiat (37 §), mutta tärkeimmäksi valtiopäivien valmisteluelimeksi niiden budjettivallan käyttelyssä tuli valtiovaliokunta, jonka piti saada tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen luvunlaskut ja asiakirjat nähdäksensä ja joka oli velvollinen antamaan valtiopäiville mietintönsä siitä, miten varoja maan tarpeiden täyttämiseksi, jolleivät valtion vakinaiset tulot siihen riittäneet, oli hankittava (36 §).¹⁵

Oikeus tullien määräämiseen pysyi hallitsijalla, eivätkä myöhemmilläkään valtiopäivillä esitetyt vaatimukset tullilainsäädäntöön osallistumisesta johtaneet tuloksiin. Muutamia kertoja säädyt tosin myönsivät joitakin suostuntaveroja (merenkulku-, tupakka- ja mallasjuoma-suostunnat), jotka oli kannettava tavaroiden maahantuonnin perusteella, mutta keisari ja suuriruhtinas esti tämän hänen valtapiiriään loukkaavan käytännön jatkamisen. Valtiolainojen ottamiseen nähden antamansa lupauksen hallitsija yleensä piti, ja otettaviin valtionlainoihin hankittiin suostumus valtiopäiviltä, jotka samalla saivat määrätä myös ne menot, joihin lainavarat käytettiin.

¹⁵ Purhonen s. 100–102.

Hallitsijan ja valtiopäivien välinen vallanjako valtiontaloudessa oli perustuslakien mukaan edelleen sellainen, että hallitsijalla oli oikeus yksinään »maan hyödyksi ja parhaaksi» käyttää valtion vakinaisia tuloja, joihin kuuluviksi myös tullit luettiin, kun taas valtiopäivien asiana oli myöntää varoja valtion tarpeiden tyydyttämiseen, mikäli valtiovaraston vakinaiset tulot eivät siihen riittäneet. Valtiopäivät myönsivät nämä varat nyt, paitsi suostuntaverojen, myös valtionlainojen ja Suomen Pankin¹⁶ voittovarojen muodossa ja olivat ne tällöin oikeutetut aina tarkoin määräämään ne menot, joihin nämä varat sai käyttää, eli niillä suoritettavat määrärahat. Mikäli hallitus käytti valtiopäivien myöntämiä tuloja, oli ne käytettävä valtiopäivien hyväksymillään määrärahoilla osoittamien menojen maksamiseen.¹⁷

Säädyltä eri tarpeisiin pyydytyistä määrärahoista teki hallitus alkuaan kustakin eri esityksen valtiopäiville, ja vain lyhyt yhteenveto niistä sisältyi erilliseen suostuntaverojen myöntämisestä tehtyyn esitykseen. Jo vuoden 1872 valtiopäivillä valtiovaliokunta kuitenkin antoi 1869 VJ 36 §:ssä määrätyn mietinnön yhteisenä kaikista valtiopäiville esitetystä määrärahoista lausuen, että valiokunta on »tahtonut tässä mietinnössään asettaa yhteen kaikki rahanmääräys-kysymykset, antaakseen Säädyille siten tilaisuutta sekä yhtä haavaa ottamaan tutkinnon alle eri rahanmääräysten suhteellista tärkeyttä että myöskin helpommin arvostelemaan, löytyykö keinoja puheenalaisten rahan-määräysten suorittamiseen.»

Vuoden 1885 valtiopäivistä alkaen myös hallitsija antoi aina erillisten määrärahaesitystensä lisäksi valtiopäiville yhteisen esityksen »kaikista valtiopäivillä pyydytyistä rahanmääräyksistä ja siitä tavasta, millä ne saadaan suoritetuiksi.» Valtiopäivät pääsivät täten käsittelemään »suostuntabudjettiaan» yhtenä kokonaisuutena. Jo vuosien 1877—1878 valtiopäivistä lähtien säätyjen »suostuntabudjetti» oli myös saavuttanut sisäistä yhtenäisyyttä siten, ettei siinä enää osoitettu jokaista määrärahaa erikseen määrätystä tulolähteestä maksettavaksi, vaan että määrärahat, joiden maksamiseen valtion vakinaisten tulojen ei katsottu riittävän, käsiteltiin yhdeksi kokonaisuudeksi ja niiden suorittamiseen osoitettiin tarpeelliset tulot myös yhtenä kokonaisuutena.¹⁸

¹⁶ Suomen Pankki oli rahastoinen jo vuoden 1868 alusta lähtien joutunut säätyjen hallintaan. Suomen Pankista on säännöksiä 1869 VJ 38 ja 68 §:ssä.

¹⁷ *Purhonen* s. 103.

¹⁸ *Purhonen* s. 104; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 201 ja 269—270; 1877—1878 Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 30, Säänt. kirj. s. 22—24.

Säädyt totesivat kuitenkin, että niiden »suostuntabudjetin» hyväksymisessä käyttämä itseverotusoikeus oli aivan vaillinaista. Oikeaan itseverotusoikeuteen täytyi sisältyä myös osallisuus koko budjetin päättämiseen. Kansan itseverotusoikeushan tarkoitti nyt sitä, että valtiopäivät olivat oikeutetut päättämään lisäverojen myöntämisestä valtion tarpeisiin, mikäli valtion vakinaiset tulot eivät niihin riittäneet. Voidakseen arvostella lisäverojen välttämättömyyttä ja tarpeellisuutta valtiopäivien olisi ollut tunnettava valtion kaikki tarpeet ja myös vakinaiset tulot, ja estääksensä tulojen käytön muuhun kuin maan hyödyksi ja parhaaksi, johon vain niitä perustuslakien mukaan sai käyttää, olisi valtiopäivien pitänyt saada olla mukana myös kaikista menoista päättämässä.

Täydellinen itseverotusoikeus edellytti siis budjettivaltaa. Vaatimusten perustuslakien muuttamisesta sellaisiksi, että valtiopäivät olisivat saaneet olla mukana koko budjettia päättämässä, täytyi tänä aikana vaieta. Kehitystä tapahtui kuitenkin toista tietä, valtiopäiväkäytännön kautta. 1869 VJ 27 ja 36 §:ien mukaan valtiovaliokunnalla oli suostuntakysymyksiä käsitellessään käytettävissään tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen tilit ja asiakirjat. Näistä saatiin tietoja valtion vakinaisista tuloista ja menoista, mutta vain kuluneelta ajalta. Suostuntaverojen tarpeellisuuden arvostelemiseksi olisi näitä tietoja tarvittu tulevalta budjettikaudelta. Vuosien 1877—1878 valtiopäivien valtiovaliokunta ryhtyi asiassa toimeen laatiessaan suostuntavaroja ja -määrärahoja koskevaa mietintöä. Se laski silloin arviolta valtion vakinaiset tulot ja menot seuraaviin valtiopäiviin saakka eli laati valtiorahaston summittaisen budjetin täksi ajaksi ja toivoen tulevaisuudessa hallituksen apua tässä asiassa se lausui: »Vaikk'ei perustuslaissa nimen-omaan säädetynä, olisi kuitenkin perustusla'in hengen ja mielen mukaista, jos hallitus, milloin suostuntaa Säädyiltä pyydetään samalla myöskin, vaikkapa vaan lähimmitenkin, osoittaisi suostunnan tarpeellisuutta.»

Hallitus täytti pian tämän toivomuksen, sillä jo seuraavista, vuoden 1882 valtiopäivistä lähtien senaatin valtiovaraintoimituskunta on laatinut valtiovaliokunnalle valtiorahaston tulevista tuloista ja menoista arvion, jota valiokunta on käyttänyt suostuntavaroja koskevaa mietintöä valmistaessaan. Viimeksi mainituista valtiopäivistä lähtien valtiovaliokunta on myös mietintönsä liitteeksi valmistanut yhtenäisen, sekä hallituksen että valtiopäivien määrättävissä olevat varat käsittävän tulo- ja menoarvion. Sitä valmistaessaan valiokunta on muuttellut joitakin senaatin valtiovarain toimituskunnan valtiorahaston budjetissa ilmoittamia lukuja, arvioinut tuloja suuremmiksi ja vähentänyt

muutamia menoja, saaden siten suostuntavarojen tarpeen pienemmäksi. Valiokunnan mietinnön mukaisesti ovat valtiopäivät myös joskus valmistaneet vajaukseen päätyviä »suostuntabudjetteja», joissa hyväksyttyjen suostuntamäärärahojen summa on ollut suurempi kuin näiden maksamiseen osoitetut suostuntavarat, esittäen vajauksen peittämistä valtion rahaston varoilla, ja ainoastaan siltä varalta, ettei viimeksi mainittuja varoja riittäisi tähän tarkoitukseen, osoittanut vajauksen täyttämiseen Suomen Pankin voittovaroja. Suostuen valtiopäivien esitykseen hallitus on myös useita kertoja siirtänyt valtion rahaston varoja »suostuntabudjetin» täytteeksi.¹⁹

Suurta edistystä kansanedustuslaitoksemme organisatiossa merkitsi vuonna 1906 säädetyllä uudella valtiopäiväjärjestyksellä aikaansaatu eduskunnan uudistus. Säätyvaltiopäivien tilalle saatiin tällöin välittömillä, suhteellisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja yhtäläinen, valittava, joka vuosi kokoontuva yksikamarinen eduskunta. Uutta valtiopäiväjärjestyä valmisteltaessa tehtiin suomalaisten puolelta vähäinen yritys eduskunnan määräämisvallan laajentamiseksi kaikkiin valtion menoihin ulottuvaksi, siinä kuitenkin onnistumatta. Vuonna 1905 asetettu eduskunnan uudistamiskomitea katsoi yksimielisesti »ajankäytöksi» sellaisen uudistuksen, että »eduskunta saisi oikeuden tutkia ja ainakin sopivina kokonaisuuksina hyväksyä kaikki valtiomenot, siinäkin tapauksessa että ne suoritetaan vakinaisista valtiovaroista.» Toisen puolen asian käsittelyyn osaaottaneista komitean jäsenistä oltua kuitenkin sitä mieltä, ettei komitean tehtävänä ollut ehdottaa tällaista eduskunnan budjettivallan laajentamista, joka kuului hallitusmuodossa säädettäviin asioihin, eduskunnan uudistamiskomitea ehdotti vain vaihtoehtoisesti tämän sisällön säännöksen ottamista uuteen valtiopäiväjärjestykseen. Senaatti laati valtiopäiväjärjestyksen ehdotuksen sellaiseen muotoon, että sen perusteella olisi eduskunnan osallisuutta menoarvion hyväksymiseen voitu erityisellä lailla laajentaa valtiopäiväjärjestyä muuttamatta. Senaatin ehdotus joutui kuitenkin erityisen venäläisistä ja suomalaisista jäsenistä kokoonpannun konferenssin tarkastettavaksi. Konferenssin ehdotuksen mukaisesti oli keisarin esityksessä muutettu valtiopäiväjärjestysehdotuksen ko. kohta niin, ettei mainittu lainen eduskunnan vallan laajentaminen voinut olla mahdollista. Vuosien 1905—1906 ylimääräiset valtiopäivät hyväksyivät keisarin esityksen valtiopäiväjärjestykseksi ilman asiallisia muutoksia, ja uusi valtiopäiväjärjestys annettiin heinäkuun 20 päivänä 1906.

¹⁹ Purhonen s. 104—106 siellä mainittuine lähteineen.

Eduskunnan budjettivaltaan nähden merkitsi uusi valtiopäiväjärjestys kuitenkin edistystä sikäli, että se vahvisti aikaisemmin mainitsemamme käytännössä tapahtuneen kehityksen. Siten 1906 VJ 26 §:ssä, jossa säädetään eduskunnalle valtiopäivien alussa annettavasta esityksestä varojen hankkimisesta niihin tarpeisiin, joihin valtion vakinaiset tulot eivät riitä, määrätään selvitykseksi tästä esitykseen liitettäväksi laskelma valtion vakinaisista varoista ja tarpeista tulevaksi varainhoitovuodeksi. 43 ja 63 §:stä ilmenee, että eduskunnan on tehtävä budjettipäätöksensä valtiovarainvaliokunnan kaikista määrärahakysymyksistä antaman yhteisen mietinnön perusteella. 61 §:ssä mainitaan valtionlainan ottaminen eduskunnan käsiteltävänä asiana ja säädetään tällaisen ja verotuskysymysten käsittelyjärjestyksestä eduskunnassa.²⁰

Tästä lähtien oli jo hallituksen eduskunnalle annettavaan suostuntabudjettiesitykseen liitetty arvio valtiorahaston tuloista ja menoista ko. budjettivuodeksi. Eduskunta omasta puolestaan arvioi entistä tarkemmin hallituksen esittämät valtiorahaston tulot ja menot ja merkitsi niihin muutoksia. Vain mikäli valtiorahaston tulot eivät riittäneet valtiorahaston hyväksyttävien menojen ynnä eduskunnan myöntämien suostuntamäärärahojen maksamiseen, myönsi eduskunta suostuntavaroja.²¹

Vanhastaan oli valtiopäivillä kukin sääty erikseen päättänyt omalta osaltaan suostuntaverojen myöntämisestä, vaikkakin nämä päätökset sitten oli koottu yhteiseen suostuntasääntöön. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys toi tähän asiantilaan muutoksen. Sen mukaan vaadittiin suostuntaveron myöntämiseen kaikkien säätyjen yhtäpitävä päätös. Mutta jollei tällaista päätöstä ollut saatu syntymään, oli asia jätettävä lisätyn suostuntavaliokunnan ratkaistavaksi. Suostuntavaliokunnan, jossa muuten oli kaksitoista jäsentä, jäsenluku enennettiin tällöin viideksitoista jäseneksi kustakin säädystä, siis kuudeksikymmeneksi kaikkiaan, ja jos asia tässä lisätyssä valiokunnassa toimitetussa äänestyksessä sai taakseen vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, katsottiin se hyväksytyksi, mutta muutoin hyljätyn (72, 74 ja 29 §). Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen mukaan vaadittiin eduskunnassa vain uuden tai lisätyn suostuntaveron hyväksymiseen kolmannessa käsitellyssä kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (61 §).²²

²⁰ Ks. *Purhonen* s. 106–107; *KM* 1906: 12 s. 9, 75–76, 14–15 ja 81; *Ahava* s. 80–83 ja 122–123.

²¹ *Purhonen* s. 107.

²² Ks. *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 244–245; *Hermanson*, *JFT* 1910 s. 102–103; *Mechelin* s. 72; *Teljo* s. 34.

Tärkeimpiä valtiopäivien Venäjän vallan ajan loppupuoliskolla myöntämistä suostuntaveroista olivat yleinen tulosuostunta sekä paloviina-, mallasjuoma-, pelikortti-, tupakka-, leimavero- ja elinkeinosuostunnat.

Säätyjen myöntämät määrärahat olivat tavallisimmin tarkoitettut rautateiden rakentamisesta sekä kansakouluista, sotalaitoksesta ja valtiopäivistä aiheutuvien kustannusten maksamiseen.²³

Määrärahojen hyväksymiseen nähden oli 1869-vuoden valtiopäiväjärjestyksessä yhtä ankarat muotomääräykset kuin verosuostuntoihin. Ellei säätyjen yksimielistä päätöstä oltu saatu aikaan, oli asia ratkaistava 60-jäseniseksi lisättyssä valtiovaliokunnassa, jossa määrärahan hyväksymiseen vaadittiin kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä (72, 74 ja 29 §).²⁴ Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys merkitsi muutosta tässäkin suhteessa, sillä sen mukaan määrärahojen hyväksymiseen eduskunnassa ei vaadittu muuta kuin yksinkertainen ääntenenemmistö.

Valtiopäivät saattoivat siis hyljätä hallitsijan pyytämän määrärahan. Ne voivat myös myöntää pyydetyn määrärahan pienennettynä tahi suurennettuna. Hyväksyivätpä säädyt valtiopäivillä sellaisiakin määrärahoja, joita hallitus ei niiltä ollut pyytänyt. Tähän tarkoitukseen käytettiin ainoaa vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä alkuaan tunnettua valtiopäivien aloitemuotoa, anomusta (»pyyntöä»). Täysin luonnollinen anomuksen käyttämistapa oli kysymyksessä, jos säädyt hyväksyivät hallitsijalle osoitetun anomuksen määrärahan ottamisesta budjettiin ja jäivät odottamaan, että hallitsija ottaisi määrärahan valtion rahaston budjettiin tahi tekisi valtiopäiville esityksen anomuksessa tarkoitettua suostuntamäärärahan hyväksymisestä. Mutta valtiopäivät saattoivat hyväksytyään määräystä koskevan anomuksen myös ilman hallituksen esitystä hyväksyä määrärahan maksettavaksi suostuntavaroista. Selvää oli, ettei hallitsija ollut mitenkään velvollinen tällaisten määrärahojen käyttämiseen, ja sitä tarkoittivat valtiopäivät jo alusta alkaen kutsuessaan tällaisia oma-aloitteisesti budjettiin hyväksymiään määrärahoja ehdollisiksi.²⁵

²³ Ks. *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 95—106, 123—127, 142—150, 178—185, 194—209, 219—228, 269—296, 315—333, 343—363, 517—520, 565—592 ja 632—689; *Willgren*, *FinA* 1896 s. 183—187 ja 206.

²⁴ *Mechelin* s. 69—70.

²⁵ Ks. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 327; *sama*, *Das Staatsrecht* s. 85 ja 156; *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 446 alav.; *KM* 1917: 9 s. 30—31; *Nevanlinna*, Suomen raha-asiat s. 180, 197 ja 289; 1877—1878 Vp Asiak. II, Esit. N:o 30, Vvmiet. N:o 12 s. 28—29 ja 33—34, Vvmiet. N:o 16 s. 2 ja Säänt. vast. s. 19—21 ja 23; 1907 Vp Asiak. III,

Valtiopäivien suostuntaveropäätösten ei aikaisemmin oltu katsottu vaativan hallitsijan vahvistamista. Hallitsija oli oikeutettu perimään päätöksissä myönnetyt verot tai jättämään ne perimättä, mutta mikäli hän peri suostuntaverot, oli saadut varat käytettävä valtiopäivien määräämiin tarkoituksiin. Venäjän vallan ajalla muuttui käytäntö kuitenkin sellaiseksi, että keisari ja suuriruhtinas vahvisti ja julkaisi asetus-koelmassa julistuksen valtiopäivien kulloinkin myöntämistä suostuntaveroista eli suostuntasäännön. Vieläpä valtiopäivien myöntämät määrärahatkin saivat hallitsijan vahvistuksen ja niistäkin julkaistiin asetus-koelmassa »Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus».²⁶

Mainituissa julistuksissa vahvistetut suostuntaverot ja -määrärahat oli myönnetty valtiopäivistä toisiin, siis viideksi tai kolmeksi vuodeksi. Itse budjetti oli kuitenkin edelleenkin vuotuinen, senaatin valmisteleva ja keisarin ja suuriruhtinaan vahvistama. Valtiopäivien väliajoiksi myönnettyistä suostuntaveroista ja -määrärahoista otettiin kunkin vuoden budjettiin sen vuoden osuus, mutta muu, suurin osa vuotuisen budjetin tuloista ja menoista oli edelleenkin valtiopäivien vaikutusvallan ulkopuolella.

Jo Venäjän vallan alkupuolella oli siihenastinen budjetin eheys alkanut rikkoutua sen johdosta, että erilaisia valtion tuloja ja niistä maksettavia menoja oli alettu ryhmitellä eri rahastoihin, joille kullekin valmistettiin oma budjettinsa. Kun budjetti vuonna 1862 ensi kerran julkaistiin asetuskoelmassa, oli se jo jakautunut kolmeksi: yleisen valtionrahaston, vaivais- ja työhuonerahaston sekä sotilasrahaston budjettiksi. Valtiopäivien myöntämät suostuntavarat erotettiin tämän jälkeen suostuntarahastoksi, ja näistäkin irroitettiin jo vuonna 1874 rautateiden talouden käsittävä kulkulaitosrahasto, jonka tuloihin paitsi rautateiden tulot luettiin valtiopäivien myöntämät paloviinaverot ja valtionlainat. Kun näillekin rahaustoille valmistettiin omat budjettinsa, oli valtion tulo- ja menoarvio täten jakautunut viiteen erilliseen budjettiin.

Budjetin rikkoutuminen vaikeutti yleiskatsauksen saamista valtiontaloudesta ja oli tietenkin epäkohta. Yhtenäisen valtion budjetin saavuttamiseen pyrittiinkin vuosisadan vaihteessa toimeenpannussa valtion kassa- ja tililaitoksen täydellisessä uudistuksessa, josta säädettiin toukokuun 3 päivänä 1899 annetuilla asetuksella valtiovaraston kassa- ja

Esit. N:o 22, Vvvmiet. N:o 14 s. 12 ja Edk vast. s. 7 sekä Asiak. V, Anomusmiet. N:o 1, Edk anom. ja Anomusmiet. N:o 12, Edk anom.; 1911 Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 9 s. 8—9, Vvvmiet. N:o 15 s. 7, 10 ja 11 ja Edk vast. s. 8, 10 ja 11.

²⁶ Ks. *Hermanson*, JFT 1910 s. 102—114; *sama*, *Utilätanden* s. 411—412; *Erich*, *Das Staatsrecht* s. 121—122; *sama*, *Valtio-oikeus* II s. 244.

tililaitoksen uudestaan järjestämisestä (1899 TiliA) ja julistuksella, joka sisälsi tarkempia määräyksiä asetuksessa käskettyä valtiovaraston kassa- ja tililaitoksen uudestaan järjestämistä toimeenpantaessa (1899 TiliJ).

Molemmat edellä mainitut säädökset tulivat voimaan vuoden 1901 alusta lähtien. 1899 TiliA 2 §:ssä oli määrätty, että »valtion tulo- ja menoarvioon on pantava kaikki niiden valtiovaraston rahastojen tulot ja menot, joiden varat ovat aiotut säännöllisesti käytettäväksi vuotisten valtiotarpeiden tyydyttämiseen». Tällä määräyksellä saavutettu budjetin yhtenäisyys oli kuitenkin vain muodollinen, sillä mainitussa lainpaikassa säädettiin edelleen, ettei eri rahastojen tuloja ja menoja saanut yhdistää yhdeksi eräksi ja että tulo- ja menoarviosta tuli selvästi näkyä, mihin rahastoon mikin erä kuului. Eri rahastojen budjetit säilyivät kaikesta huolimatta, ja uudistuksella oli aikaansaatu vain niiden rinnalle yhdistelmän niistä käsittävä täydellisempi budjetti. Tällainen tulo- ja menoarvio jakautui kahteen osaan: 1) vakinaiseen tulo- ja menoarvioon, joka käsitti kaikki valtiovaraston säännölliset tulot ja pysyvät tai kauemmin uudistuvat menot, ja 2) ylimääräiseen tulo- ja menoarvioon, johon otettiin satunnaista laatua olevat tulot ja menot (1899 TiliA 3 §). Vakinaisen budjetin tulot oli nyt määrätty jaettaviksi osastoihin, lukuihin ja momentteihin sekä menot pääluokkiin, lukuihin ja momentteihin (5 §).²⁷ Näin pitkälle menevää budjetin jaoittelua ei kuitenkaan tämänkään jälkeen käytännössä noudatettu valtiopäiville eikä eduskunnalle esitetyissä suostuntabudjetin tuloja ja määrärahoja koskevissa esityksissä eikä myöskään niihin liitetyissä valtorahaston tulojen ja menojen arvioissa.²⁸

Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu myös parlamentaarinen valtiontilintarkastus, so. eduskunnan valta valvoa sitä, onko hallitus valtion taloudenhoitoa johtaessaan noudattanut hyväksyttyä budjettia ja lakeja, ja oikeus rikkomusten ilmetessä saattaa hallitus niistä vastuuseen.²⁹

²⁷ Purhonen s. 96, 98–100 ja 109; Willgren, *Finlands finansrätt* s. 412–415; sama, *JFT* 1900 s. 357–361 ja 368–369; sama, *FinA* 1896 s. 196–199; Erich, *Valtio-oikeus* II s. 246; sama, *Das Staatsrecht* s. 172–173; Teljo s. 35–37; Nevanlinna, *Tulo- ja menoarvio* s. 9–12; Ernst Neovius, *LM* 1903 s. 164–173; Mechelin s. 70–72.

²⁸ Uudistuksen yhteydessä 22. 5. 1900 vahvistettua budjetin kaavaa yksityiskohtaisine jaoitteluineen noudatettiin eduskunnalle annettavissa budjettiesityksissä vasta eduskunnan saatua täydellisen budjettivallan, ensimmäisen kerran vuoden 1920 budjettia koskevassa esityksessä. Ks. 1918 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 40, Vvmiet. s. 3–5 ja Edk. vast. s. 2–3; 1919 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 64 s. 2–3; 1919 Vp Ptk. II s. 1677–1678.

²⁹ Ks. Purhonen s. 3–7.

Kustavilaiselta ajalta olevissa perustuslaeissamme oli vain yksi kansanedustuslaitoksen finanssivalvontavaltaan viittaava oikeussäännös, nimittäin 1772 HM 50 §:ssä oleva määräys, että valtiovaraston tila oli näytettävä säätyjen valiokunnalle osoitukseksi siitä, että varat olivat käytetyt valtakunnan hyödyksi ja parhaaksi. Kustavilaisella ajalla tämän säännöksen merkitys oli jäänyt vähäiseksi pääasiassa sentähden, että hallitsija oli näyttänyt valtion varojen tilan vain salaiselle valiokunnalle eikä ollenkaan säädyille itselleen.³⁰ Venäjän vallan ajan alkupuoliskolla ei säännöksen käytäntöön soveltaminen taas ollut tullut edes kysymyksenäkään, koska valtiopäivät eivät olleet lainkaan kokoontuneet.

Edellä mainitussa »tammikuun valiokunnassa» otettiin parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen aikaansaaminen puheeksi suostuntakysymystä valmisteltaessa. Useat puhujat lausuiivat, että todelliseen kansan itseverotusoikeuteen sisältyy, paitsi oikeutta koko budjetin määräämiseen verojen välttämättömyyden arvostelemiseksi, myös oikeus valvoa valtiontalouden hoitoa verovarojen oikean käytön takaamiseksi. Edelleen osoitettiin, että perustuslain määräys säätyjen oikeudesta tarkastaa valtiontaloutta antoi niille vain näennäisen finanssivalvontavallan, ellei samalla ollut säädetty, että hallitsijan neuvonantajat ovat valtion varojen käytöstä vastuunalaiset säädyille. Puheenvuoroissa vaadittiinkin, että perustuslain muutoksella oli valtiopäiville annettava todellinen finanssivalvontavalta ja hallituksen jäsenet tehtävä vastuunalaisiksi paitsi hallitsijalle myös säädyille.

Nämä tai vuosien 1863—1864 valtiopäivillä esitetyt samantapaiset vaatimukset eivät johtaneet edes säätyanomuksiin perustuslakien muuttamisesta. Mutta ne olivat joka tapauksessa alkuna Venäjän vallan ajan jälkipuoliskolla tapahtuneelle perustuslailliselle kehitykselle kohti parlamentaarista valtiontilintarkastusta.

Kun »tammikuun valiokunnassa» oli tehty valituksia valtionvarojen hoidon ja varsinkin valtionlainojen oton salaperäisyydestä, pyysi sen puheenjohtaja senaatin valtiovaraintoimituskunnan päälliköltä tietoa valtionvarain tilasta. Valiokunta saikin nähdäksensä kertomuksen vuodesta 1840 alkaen otetuista valtionlainoista ja summittaisen tiedonannon valtorahaston varoista neljän viimeksi kuluneen vuoden lopussa. Tähän loppuikin salamyhkäisyys Suomen finanssihallinnossa. Ensimmäisillä, vuosien 1863—1864 valtiopäivillä jo annettiin kertomus valtiovaraston tilasta vuodesta 1811 vuoteen 1862 itse säädyille. Ne lähet-

³⁰ Ks. Purhonen s. 92—94.

tivät kertomuksen valtiovaliokunnan käsiteltäväksi, mutta tämä vaati tarkastustyönsä suorittamista varten käytettäväkseen itse valtion tilit Porvoon valtiopäivien jälkeen kuluneelta ajalta. Tähänkin pyyntöön hallitsija suostui, ja senaatti toimitti sen jälkeen valtiovaliokunnalle pyydettyt tilit vuosilta 1809—1859.³¹

Valiokunta laati toimittamansa tarkastuksen perusteella mietinnön, jossa se tunnustuksen ohella esitti myös useita muistutuksia valtiovarain hoidon johdosta. Valiokunnan mietintö ilmestyi painosta ja lähetettiin säädyille. Näillä, samoin kuin seuraavilla vuoden 1867 valtiopäivillä vallitsi eri säädyissä kuitenkin se mielipide, ettei 1772 HM 50 § oikeuttanut säätyjä finanssihallinnon yksityiskohtaiseen arvostelemiseen, vaan että siinä olevalla säännöksellä valtiovaraston tilan näytttämisestä oli tarkoituksena vain antaa säädyille tieto siitä, oliko uusiin menoihin varoja olemassa vai eikö. Tämän johdosta valtiopäiväpäätöksessä molemmilla valtiopäivillä vain ilmoitettiin, että valtiovaraston tila ja tilit oli näytetty säätyjen valiokunnalle ja että valiokunta oli siitä antanut säädyille mietinnön, joka oli julkaistu painosta.³²

Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys vahvisti valtiopäivien finanssivalvontavaltaankin nähden käytännössä saavutetut edistysaskeleet. Sen 27 §:ssä säädettiin: »Kaikilla varsinaisilla valtiopäivillä pitää, joko niitä avattaessa taikka neljässätoista päivässä sen jälkeen, valtiovaraston tila Valtiosäädyille näytettämän, että saisivat tietää miten Kruunun tulot ovat maan hyödyksi ja parhaaksi käytetyt.» Enää ei siis voinut tulla kysymykseenkään, että valtionvarojen tila olisi näytetty vain valiokunnalle, vaan oli sen tapahduttava itse säädyille. Vastaavassa aikaisemmassa perustuslain kohdassa (1772 HM 50 §:ssä) olleen sanan »että» tilalle oli nyt pantu sana »miten», mikä viittaa siihen, että säädyille nyt haluttiin antaa paitsi tiedonsaanti- myös arvostelu- ja valvontavaltaa. Myös valiokunnan oikeus nähdä valtion tilejä ja asiakirjoja turvattiin 1869 VJ:ssä, jonka 36 §:n tätä koskeva osa kuului: »Valtiovaliokunta, jonka pitää saada tieto valtiovaraston tilasta ja kaikki sen luvunlaskut ja asiakirjat nähdäksensä, on velvollinen... kuin myös erittäin tarkastaa [pitäisi olla: tarkastamaan] millä tavalla viime valtiopäivillä erinäisiin tarkoituksiin myönnettyt rahanmääräykset ovat käytetyt.»

Valtiovaliokunnan näin saavutettua perustuslain määräyksellä valtion tarkastaa valtion tilejä ja asiakirjoja oli tultu jo lähelle parlamentaarista valtioneuvoston tarkastusta. Se oli saavutettukin Ruotsissa vastaa-

³¹ Purhonen s. 111—112.

³² Tarkemmin Purhonen s. 112—113.

villa vuoden 1810 valtiopäiväjärjestyksen säännöksillä, kun siellä valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuus valtiopäiville oli saatettu voimaan jo edellisenä vuonna annetulla hallitusmuodolla. Kun meillä ei tällaista vastuunalaisuutta ollut olemassa ja valtiopäiviltä täten puuttuivat mahdollisuudet sanktiot toimiin ryhtymiseen tilintarkastuksensa johdosta, ei parlamentaarista valtioneuvoston tilintarkastusta täällä vielä voida katsoa syntyneen.

Vuoden 1872 valtiopäivillä, joilla valtiopäivien finanssivalvontaa koskevia 1869-vuoden valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä käytännössä ensi kertaa sovellettiin, tapahtui valtiovarain tilan tarkastus aivan samalla tavalla kuin kaksilla edellisilläkin valtiopäivillä. Vaikka 1869 VJ 54 § määräsi, että yleisen valiokunnan mietintö oli otettava säädysissä käsiteltäväksi, kielsivät taaskin kaikkien muiden paitsi porvarissäädyn puhemiehet keskustelun valtiovaliokunnan tarkastuksensa perusteella antamasta mietinnöstä, ja valtiopäiväpäätökseen tuli valtiovaraston tilan ja tilien tarkastuksesta vain aivan samanlainen lyhyt toteamus kuin aikaisemminkin.

Edistystä tapahtui vuosien 1877—1878 valtiopäivillä. Valtiovaliokunta ehdotti silloin mietinnössään valtiovaraston tilasta, että säädyt lähettäisivät sen hallitsijalle ja pyytäisivät tätä jättämään sen senaatin talousosastolle, »jonka tulisi tehdyistä muistutuksista vaatia asianomaisten selityksiä, ja, sitten kun se ne on tutkinut, antaa tilikirjoissa korjata mitä on vääräksi huomattu ja siitä sitten ensi-kokoontuville Säädysille ilmoittaa.» Tällä kertaa sallittiin jo mietinnön johdosta keskustelu kaikissa säädysissä, aatelistossa ja papistossa kuitenkin vain valtiopäivien myöntämien varojen osalta. Mainittujen säätyjen vastustuksen takia tuli valtiopäiväpäätökseksi selitysten ja korjausten vaatiminen vain säätyjen myöntämiä rahavaroja koskevien valiokunnan muistutusten johdosta. Hallitsija suostui tehtyyn pyyntöön, ja seuraavilla, vuoden 1882 valtiopäivillä annettuun kertomukseen valtiovarain tilasta oli liitetty myös kertomus siitä, mitä oli tehty kysymyksessä olevien edellisillä valtiopäivillä esitettyjen muistutusten johdosta. Vuoden 1882 valtiopäivistä lähtien ei selitysten ja oikaisujen vaatimista enää rajoitettu säätyjen myöntämiin varoihin ja määrärahoihin, ja hallitus antoi aina seuraavilla valtiopäivillä kertomuksen muistutusten aiheuttamista toimenpiteistään. Säädyt olivat täten jo aikaisemmin saavuttaneet oikeuden valvoa kaikkien valtion varojen käyttöä kuin vallan määrätä niiden käytöstä.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen valtiopäivien finanssivalvontaa koskevat kohdat (27, 43 ja 46 §) tulivat sisällykseltään melkein yhtäpitäviksi vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen vastaavien säännöksiä.

kanssa. Liittämällä valtiovarainvaliokunnan valtiovarain tilasta antamaa mietintöä koskevaan 43 § 1 momenttiin lause »ja eduskunnalla olkoon oikeus tehdä Keisarille ja Suuriruhtinaalle sellainen esitys, johon aihetta on» vahvistettiin edellä selostettu käytäntö. Eduskunnan uudistamiskomitea oli ehdottanut säädettäväksi, että valtiovarainvaliokunnan piti mietinnössään antaa »lausunto siitä, miten valtion varoja on käytetty», siis alkaneen käytännön mukaisesti rajoittumatta eduskunnan myöntämiin varoihin, mutta aikaisemmin mainitussa suomalais-venäläisessä konferenssissa sovittiin sitten laiksi tulleesta sanamuodosta: »erityisesti lausua mielensä siitä, miten eduskunnan erityisiin tarkoituksiin myöntämiä määrärahoja on käytetty.» Tämäkään sanamuoto ei kuitenkaan ilmeisesti estänyt valtiovarainvaliokuntaa mietinnössään tekemästä eikä eduskuntaa hyväksymästä muistutuksia muidenkin kuin eduskunnan myöntämien valtion varojen käytöstä.³³

Ne edistysaskeleet, jotka eduskunnan budjettivalta tulojen ja menojen päättämiseen nähden kustavilaisen ajan perustuslakien hyvin vaillinaisten säännösten pohjalta lähtien Venäjän vallan ajalla oli saavuttanut, olivat erittäin huomattavat. Niinkuin edellä näimme, saavutti kansanedustuslaitos tällöin vallan päättää menoja täsmällisten määrärahojen muodossa ja se voi perustaa suostuntaveroja ja -määrärahoja koskevat päätöksensä sille esitettävään valtion kaikkien tulojen ja menojen arvioon. Vieläpä valtiorahaston varoistakin maksettavia määrärahoja oli valtiopäivien käytännössä sallittu päättää.

Venäjän vallan loppuaikoina vallinneina »sortokausina» syntyi kuitenkin suuria ristiriitoja budjettivallan jaossa hallitsijan ja kansanedustuslaitoksen välillä. Hallitsijan puolelta haluttiin nyt valtionaloudessa tehdä jyrkkä ero »hallitsijan varojen» ja »eduskunnan varojen» välillä. Hallitsija selitti oikeutenaan olevan täysin vapaasti käyttää valtiorahaston varoja ja maksoi niistä myös eduskunnan budjettikäsittelyssä hylkäämiä lainvastaisia maksuja, mm. perustuslain vastaisesti lakkautetun sotalaitoksen jälkeen Venäjän valtakunnanrahastoon vaadittuja maksuja eli ns. sotilasmiljoonia. Kun valtiopäiviltä aikaisemmin oli käytännössä aina pyydetty varoja määrätynlaisten menojen maksamiseen, selitti hallitsija nyt näiden menojen kuuluvan suostuntabudjetin piiriin ja suostuntaveroilla maksettaviin sekä kieltäytyi niiden maksamiseen luovuttamasta valtiorahaston varoja, vaikka niitä olisi riittänytkin. Monena vuotena jätettiin täten mm. eduskunnan myöntämiä tärkeitä kansakoulumäärärahoja maksamatta. Valtiovarainvaliokunnan ja eduskunnan

³³ Purhonen s. 113—115.

jyrkät vastalauseet ja vetoamukset oikeuden kantaan, jonka mukaan hallitsijalla oli oikeus käyttää varoja vain oman maan hyödyksi ja parhaaksi ja eduskunnan asia oli myöntää suostuntaveroja vain, mikäli valtion vakinaiset tulot eivät riittäneet laillisten menojen suorittamiseen, jäivät tuloksettomiksi.³⁴

3. KOKO BUDJETIN SAATTAMINEN EDUSKUNNAN PÄÄTÄNTÖVALLAN ALAISEKSI.

Mainittua ristiriitaa hallitsijan ja eduskunnan välillä ei voitu poistaa ilman sellaisia perustuslain muutoksia, joissa eduskunnalle olisi annettu täydellinen budjettivalta. Tämä käsitettiin yleisesti maassamme jo konfliktin alkuvaiheessa, eikä yrityksiä tällaisten lainmuutosten aikaansaamiseksi myöskään puuttunut. Niinpä senaatti laati vuonna 1907 ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi, jossa eduskunta olisi saanut vallan päättää myös tulliverotuksesta lain muodossa ja hyväksyä vuosittain budjetissa kaikki valtion vapaat menot. Tämä hallitusmuotoehdotus pysähtyi sillä kertaa kenraalikuvernöörin kansliaan, mutta se on myöhemmin ollut pohjana valmisteltaessa nykyistä hallitusmuotoamme, jonka eduskunnan budjettivaltaa koskevista määräyksistä useimmat ilmeisesti ovat lähtöisin vuoden 1907 ehdotuksesta. Mainittu vuoden valtiopäivillä tehtiin lisäksi useita anomusehdotuksia tulliverotus- ja budjettivallan antamisesta eduskunnalle. Myös eduskunnan anomus sellaisen uuden hallitusmuodon säätämisestä, johon olisi otettu säännökset siitä, että eduskunnalla on oikeus ottaa osaa tullien sekä koko tulo- ja menoarvion määräämiseen, saatiin aikaan. Anomus ei kuitenkaan aiheuttanut toimenpiteitä hallitsijan taholta.³⁵

³⁴ Ks. Arvid Neovius s. 35—47; Hermanson, Utlåtanden s. 262—266 ja 441—447; KM 1917: 9 s. 9—11 ja 29—34; 1907 Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 26, Edk vast.; 1908 I Vp Ptk. s. 119—120; 1908 II Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 8, Vvvmiet. s. 1—2 ja Edk vast. s. 2; 1911 Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 9 s. 3—5, Vvvmiet. s. 1—8, 13—18, 36, 40, 44 ja 57—58 sekä Edk vast. s. 2—9, 13—18, 34—35, 39, 42 ja 54—56; 1911 Vp Asiak. IV, VvTilK v. 1909, Vvvmiet. s. 12—13 ja 92—97; 1911 Vp Ptk. II s. 774—785; 1912 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 1, Vvvmiet. s. 1—4 ja Edk vast. s. 2—5; 1912 Vp Ptk. I s. 25—26 ja II s. 853—854; 1913 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 1, Vvvmiet. s. 1—13 ja Edk vast. s. 2—14; 1914 Vp Asiak. II, Hall. esit. N:o 6, Vvvmiet. s. 1—26 ja Edk vast. s. 2—24; 1914 Vp Ptk. II s. 910—911 ja 914.

³⁵ Purhonen s. 107—108; Senaatin ehdotus s. 10—13 ja 35—39; Senaatin alainen esitys s. 8—18; 1907 Vp Liitt. I s. 21—28 ja 45—76; 1907 Vp Asiak. V, Prvmiet. N:o 2 ja Edk anom.

Maailman historia tuli aikanaan asiaamme auttamaan. Maaliskuussa 1917 tapahtui Venäjällä vallankumous. Tämä oli Suomessa alkuna kehitykselle, joka johti maan itsenäistymiseen ja hallitusmuodon uudistamiseen. Venäjän väliaikainen hallitus antoi maaliskuun 20 päivänä 1917 julistuskirjan, jossa se kumosi sortokauden aikana syntyneet laitomat säädökset ja tunnusti Suomen perustuslait. Samalla luvattiin esittää eduskunnalle ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi ja, jos asiahaarat niin vaativat, jo sitä ennen ehdotuksia erityisiksi perustuslain säännöksiksi, joiden kautta maan valtiosääntöä kehitetään. Tämän johdosta senaatti maaliskuun 31 päivänä asetti ns. perustuslakikomitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia julistuskirjassa luvattu uuden hallitusmuodon ehdotus sekä sitä ennen kiireellisesti ehdotukset eduskunnalle annettaviksi esityksiksi eräistä valtiosääntöä kehittävistä säännöksistä, mm. »tulliverotuksen ja valtion koko rahäsäännön saattamisesta eduskunnan päätäntövallan alaiseksi.»

Viimeksimainitun tehtävänsä täyttämiseksi komitea laati ensin mietinnössään N:o 5 (KM 1917: 9) perustellun ehdotuksen valtiontaloutta ja eduskunnan budjettivaltaa säännöstäväksi laiksi Suomen valtiontalouden oikeusperusteista. Pienin muutoksin samat säännökset ehdotti komitea otettavaksi otsikolla »Valtiotalous» VI luvuksi hallitusmuotoon, josta ehdotus perusteluineen sisältyi vähän myöhemmin valmistuneeseen perustuslakikomitean mietintöön N:o 7 (KM 1917: 11).

Näiden ehdotusten mukaan oli tulleista kuten kaikista muistakin veroista säädettävä eduskunnan hyväksymällä lailla, ja samoin myös valtionlainan ottamisesta. Myös budjetti, johon kaikki valtion vuotuiset tulot ja menot oli otettava, oli hyväksyttävä lailla. Perustuslakikomitea perusteli ehdotustaan mietinnössään N:o 5 seuraavalla tavalla: »Samalla kuin ehdotukseen on otettu erinäisiä muita säännöksiä tulo- ja menoarvion tarkan noudattamisen vakuudeksi, on samassa tarkoituksessa myös ehdotettu, että tulo- ja menoarvio on, niinkuin useissa muissa maissa, vahvistettava laiksi. Niinkuin edellä esitetystä näkyy, on Komitea puheenaolevaa ehdotusta valmistaessaan lähtenyt siitä käsityksestä, että eduskunnan tulisi saada tehokas määräysvoima sekä valtion tuloihin että menoihin nähden. Tässä on Komitea tarkoittanut perustuslain säännöksiä kehittämistä siihen suuntaan, että valtiotaloudessa aikaansaataisiin täydellinen yhteistoiminta eduskunnan ja hallituksen kesken. Eduskunnan päätökset raha-asioista olisivat sentähden, voimaan tullaksensa, hallituksen vahvistettavat niinkuin meillä yleensäkin vaaditaan lainsäädäntöasioissa.»³⁶

³⁶ KM 1917: 9 s. 14.

Mietinnön N:o 7 perusteluissa lausuttiin: »Sikäli kuin kansaneduskunnan veronsuostunto-oikeus on kehittynyt kaikki valtion tulot ja menot käsittäväksi tulo- ja menoarvio-oikeudeksi, on yhä useammissa maissa toimeenpantu se järjestys, että valtion taloussuunnitelma vahvistetaan lakina voimassa olevaksi... Edellä mainittu järjestelmä näyttää olevan parhaiten omansa poistamaan Suomen vanhentuneessa ja epäselvässä tulo- ja menoarvio-oikeudessa olevia puutteita sekä vastaisuudessa ehkäisemään tästä johtuvia epäkohtia. Komitea on sentähden, äänestyksen jälkeen, ehdottanut, että tulo- ja menoarvio on lailla vahvistettava. Kun siten syntynyt valtiovarainlaki (finanssilaki) on laki muodollisessa merkityksessä, mutta asiallisesti taloussuunnitelma, ei se sinänsä voi perustaa eikä kumota oikeusvaatimuksia valtiovaraston ja yksityisen henkilön kesken... Edellä sanotusta näkyy myöskin, ettei tulo- ja menoarviolla muutenkaan tulisi olemaan sitä merkitystä kuin joissakin muissa maissa, että pitemmäksikin ajaksi vahvistetut tulot ja menot olisivat siitä riippuvaisia.»³⁷

Kaksi komitean jäsentä ehdotti kuitenkin mietintöön N:o 5 liittämässään vastalauseessa, että vaikka veroista ja tulleista sekä tulo- ja menoarviosta olisi säädettävä eduskunnan lakina julkaistavissa päätöksissä, ei tällaisiin »lakeihin» olisi ulotettava hallituksen vahvistusvaltaa. He perustelivat ehdotustaan näin: »Lähtien siitä suostuntaveroihin nähden tähän saakka voimassa olleesta periaatteesta, etteivät ne tarvitse hallituksen vahvistamista, olemme Komiteassa ehdottaneet, että kaikki Eduskunnan päätökset, myönteiset kuten kielteisetkin, mikäli ne koskevat veroja, tulleja y.m. tuloja, valtion menoja ja valtiovarain käyttöä yleensä, ovat voimassa ilman hallituksen vahvistusta ja on hallituksen ne ainoastaan täytäntöön pantava. Tämän ohella on myöskin laissa selvästi lausuttava, että ainoastaan Eduskunnan säätämän tulo- ja menoarvion nojalla saa hallitus kansalaisilta vaatia ja kantaa verot ja muut tulot sekä suorittaa menot... Olemme myös nimenomaan huomauttaneet, että, kun Komitean laatiman lakiehdotuksen mukaan, kaikki Eduskunnan päätökset valtion tuloja ja menoja koskevissa asioissa tarvitsevat, astuakseen voimaan, hallituksen vahvistuksen, tämän kautta osaksi astutaan taka-askelelta entiseltäkin kannalta ja vähennetään Eduskunnalla tähän saakka ollutta yksinsäätämisvaltaa suostuntoihin nähden. Meidän käsityksemme mukaan on Eduskunnan valtaa kauttaaltaan laajennettava tuossa suhteessa, eikä suinkaan supistettava, ja ulotettava tuo

³⁷ KM 1917: 11 s. 42—43.

suostuntojen suhteen voimassa ollut periaate koko verotuslainsäädäntöön ja valtiovarain käyttöön yleensä.»³⁸

Siltä varalta, ettei tulo- ja menoarvio valmistuisi ennen varainhoitovuoden alkua, oli molemmissa komitean mietinnöissä ehdotettu säädettäväksi, että eduskunnalta siinä tapauksessa oli hankittava valtuutus niiden tulojen kannon ja niiden menojen suorittamisen väliaikaiseen jatkamiseen, jotka muuten päättyisivät.³⁹

Sekä lakiin Suomen valtiotalouden oikeusperusteista että hallitusmuotoon oli ehdotettu otettavaksi säännös viiden valtiontilintarkastajan valitsemisesta jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä tulo- ja menoarvion noudattamisen sekä valtiovaraston tilan ja hoidon valvontaa varten. Komitea perusteli tätä ehdotustaan näin: »Kansaneduskunnan oikeuksien turvaamiseksi valtiotalouteen nähden on erittäin tärkeää, että eduskunnalla on tilaisuus valittujen luottamusmiesten kautta valvoa valtion tulo- ja menoarvion asianmukaista noudattamista. Sitä varten on ehdotettu, että Suomen eduskunta oikeutettaisiin, samoin kuin useimpain nykyaikaisten valtioiden kansaneduskunnat, asettamaan valtiontilintarkastajia, joiden velvollisuutena olisi kunakin vuonna tarkastaa valtion tilit ja siitä antaa kertomus eduskunnalle. Tämä myöskin tuntuvasti helpottaisi raha-asiaien käsittelyä valtiopäivillä.» Hallitusmuotoehdotuksensa valtiontilintarkastajista säätävään pykälään oli komitea kuitenkin lisännyt 1 momentin, jossa mainitaan revisiolaitoksesta ja sen tehtävistä.⁴⁰

Eräitä muitakin pieniä eroavaisuuksia oli perustuslakikomitean mietinnössään N:o 5 ehdottamien Suomen valtiotalouden oikeusperusteista säädettävän lain säännösten ja mietinnössä N:o 7 ehdotettujen hallitusmuodon vastaavien säännösten välillä. Niinpä ehdotettiin mietinnössä N:o 5 lailla säädettäväksi suorastaan paitsi maksuista, joita otetaan valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista, myös majakkamaksuista ja valtion oppilaitosten oppilasmaksuista⁴¹, mutta mietinnössä N:o 7 vain viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suori-

³⁸ Ks. KM 1917: 9 s. 21—26.

³⁹ KM 1917: 9 s. 5; KM 1917: 11 s. 17—18 ja 41.

⁴⁰ Ks. KM 1917: 9 s. 6 ja 14—15; KM 1917: 11 s. 18 ja 43.

⁴¹ Majakkamaksujen kohdalta ei mietinnössä ole perusteluja, mutta oppilasmaksuista komitea lausuu, että eduskunnalle olisi varattava oikeus määrätä valtion oppilaitosten oppilasmaksutkin, »koska meillä ylemmissä oppilaitoksissa yleisesti käy lapsia kaikista yhteiskuntakerroksista ja näiden maksujen suuruus siis koskee tärkeää yhteiskunnallista etua.» Ks. KM 1917: 9 s. 3 ja 15—16.

tettavista maksuista.⁴² Samoin mietinnössä N:o 5 oli ehdotettu myös virastojen ja yleisten laitosten palkkaussäännöistä säädettäväksi lailla, mutta mietinnössä N:o 7 ehdotettiin vain virastojen ja laitosten menosääntöjen perusteista lailla säädettäväksi.⁴³ Säännöksiä, joita ei oltu ehdotettu mietinnössä N:o 5, mutta jotka oli lisätty hallitusmuotoehdotukseen mietinnössä N:o 7, ovat nykyisin HM 68 §:ään sisältyvä säännös siitä, että tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, sekä nykyiseen hallitusmuotoon sen 70 §:n 2 momentiksi tullut määräys siitä, että budjetista riippumatta on jokaisella oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.⁴⁴

Paitsi ehdotuksen laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista laati perustuslakikomitea mietinnössään N:o 5 myös ehdotuksen eduskunnan budjettivallan täydellistämisestä aiheutuvista valtiopäiväjärjestyksen eräiden pykälien muutoksista.⁴⁵

Vuoden 1917 II valtiopäivillä hallitus sitten antoi samanaikaisesti eduskunnalle hallitusmuotoesityksensä sekä esitykset Suomen valtiotalouden oikeusperusteita koskevan lain säätämisestä ja perustuslakikomitean ehdottamasta valtiopäiväjärjestyksen eräiden pykälien muuttamisesta. Sekä valtiotalouden oikeusperusteista annettavan lain ehdotus että valtionaloutta koskevat hallitusmuotoehdotuksen kohdat olivat jotenkin sellaisinaan otetut perustuslakikomitean mietinnössä N:o 7 olevista ehdotuksista. Hallituksen esitysten mukaan valtionlainan ottamisesta ei kuitenkaan ollut päätettävä lailla, vaan siihen vaadittiin vain eduskunnan suostumus, eikä budjettia ollut hyväksyttävä lailla, vaan eduskunnan hyväksyttyä sen oli se vain julkaistava niinkuin laki. Hallitus lausui perusteluinaan, että Suomen eduskunnan vaikutusvalta valtionalouteen nähden oli siihen saakka ollut vähäinen siihen verrattuna, mikä kansaneduskunnalla on oltava ja yleensä onkin perustuslaillisesti hallituissa maissa, ja että tämän epäkohdan poistamiseksi on eduskunnalle taattava »kyllin laaja ja tehokas oikeus valtion rahaasioiden ratkaisuun ja valvontaan. Se käy sitäkin välttämättömämmäksi, kun ne laajakantoiset yhteiskunnalliset uudistukset, jotka lähimmässä tulevaisuudessa esiintyvät ratkaistaviksi, tulevat runsaasti vaatimaan valtion varoja... Sekä veroista että maksuista tahi maksujen perusteista olisi vastedes säädettävä lailla, koska siten parhaiten voidaan saavuttaa nykyajan vaatimuksia vastaava varmuus ja selvyys

⁴² KM 1917: 11 s. 16 ja 41.

⁴³ KM 1917: 9 s. 4; KM 1917: 11 s. 16.

⁴⁴ KM 1917: 11 s. 17, 18, 41 ja 43.

⁴⁵ Ks. KM 1917: 9 s. 7–8 ja 18–20.

verovelvollisuudessa. Tulo- ja menoarviota sitä vastoin ei olisi käytännöllistä säätää lailla, mutta olisi sekin julaistava siinä järjestyksessä kuin laista sanotaan.»⁴⁶

Ennenkuin eduskunta oli ehtinyt käsitellä edellämainittua, tasavaltaiselle pohjalle perustuvaa hallitusmuotoesitystä, antoi hallitus, välillä käydyn vapaussodan jälkeen, eduskunnalle uuden, tällä kertaa kuningasvaltaisen hallitusmuotoesityksen. Tähän esitykseen sisältyneen hallitusmuotoehdotuksen valtiontaloutta ja eduskunnan budjettivaltaa koskevissa säännöksissä oli vain kaksi kohtaa, joissa ne poikkesivat ensimmäisen hallitusmuotoesityksen vastaavista säännöksistä. Uudessa hallitusmuodossa ehdotettiin valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista suoritettavista maksuista, ettei niistä itsestään säädettäisi lailla, vaan että ainoastaan näiden samoin kuin muidenkin maksujen perusteet olisi lailla vahvistettava. Tulo- ja menoarvion valmistumisen myöhästymisestä yli vuoden vaihteen sisältyi uuteen hallitusmuotoehdotukseen säännös, että tällöinkin, jos vain eduskunta oli edellisenä vuonna ollut neljä kuukautta valtiopäiville kokoontuneena, oli tulot, jotka muuten lakkaisivat, väliaikaisesti kannettava ja tarpeelliset menot suoritettava.⁴⁷

Perustuslakivaliokunta, joka sai asiasta valtiovarainvaliokunnan lausunnon, ehdotti budjetin myöhästymistä käsittelevään säännökseen sellaisen muutoksen, että sen soveltamisen edellytykseksi oli sen sijasta, että eduskunta olisi edellisenä vuotena ollut neljä kuukautta valtiopäiville kokoontuneena, pantava se, että budjettiesitys edellisenä vuonna oli annettu eduskunnalle hyvissä ajoin, »vähintään kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä». Valtionlainan ottamista koskevaa hallitusmuodon säännöstä perustuslakivaliokunta ehdotti täydennettäväksi siten, että siinä säädettäisiin eduskunnan suostumuksen antamisesta yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Valtiontilintarkastajia koskevaan hallitusmuodon pykälään ehdotettiin lisättäväksi määräys myös valtiontilintarkastajien varamiesten valitsemisesta. Eduskunta hyväksyi nämä perustuslakivaliokunnan ehdotukset uusien vaaalien jälkeisille valtiopäiville lepäämään jätettäväksi hyväksymässään hallitusmuotoehdotuksessa.⁴⁸

Tämän jälkeen hallitus vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä antoi eduskunnalle toisen esityksensä kuningasvaltaisesta hallitusmuodosta.

⁴⁶ 1917 II Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 4 s. 1—3 sekä Hall. esit. N:ot 1 ja 5.

⁴⁷ 1917 II Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 62 s. 21 ja 23.

⁴⁸ Ks. 1917 II Vp Asiak. III, Hall. esit. N:o 62, Prvmiet. s. 14—15, 30—31 ja 98—99.

Esitykseen sisältyvässä hallitusmuotoehdotuksessa olivat valtiontaloutta koskevat säännökset kahta poikkeusta lukuunottamatta sellaisina, joina eduskunta ne oli hyväksynyt edelliseen lepäämään jääneeseen hallitusmuotoehdotukseen. Toinen asiallinen eroavaisuus uudessa ehdotuksessa oli siihen lisätty säännös, jonka mukaan määrääjäksi säädettävästä verosta vuodeksi tai lyhyemmäksi ajaksi voitiin päätös eduskunnassa tehdä yksinkertaisella ääntenenemmistöllä. Toinen muutos oli se, että budjetin myöhästymistapausta koskevaa, edellämäinittua eduskunnan edelliseen ehdotukseen hyväksymää säännöstä oli täsmennetty siten, että vain ns. sidotut menot oli silloin suoritettava ja sitä varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti kannettava. Täten tämä säännös oli saanut sillä nykyisessä hallitusmuodossa olevan sisältönsä. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunta toisessa käsittelyssä hyväksyi sellaisinaan tässä hallitusmuotoehdotuksessa olleet valtiontaloutta koskevat säännökset, mutta tätäkään hallitusmuotoehdotusta ei eduskunnassa saatu hyväksytyksi kiireellisesti, vaan sekin jätettiin lepäämään yli vaalien.⁴⁹

Vasta tämän jälkeen valmisti perustuslakivaliokunta mietintönsä edellä mainitusta hallituksen esityksestä, joka sisälsi ehdotuksen laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista. Valiokunta huomautti mietinnössään, että säännökset valtiotalouden perusteista kuuluivat luonteeltaan hallitusmuotoon ja että eduskunnassa lepäämään jääneissä hallitusmuotoehdotuksissa oli vastaavat säännökset. Siihen nähden, että valtiontaloudella on suorastaan keskeinen asema valtion hallinnossa ja että valtiosääntöoikeutemme kaipasi erittäinkin juuri tällä alalla perinpohjaista uudistamista, jota ei ollut syytä siirtää tuonnemmaksi, ja kun oli epätietoista, milloin uusi hallitusmuoto saataisiin aikaan, katsoi valiokunta suotavaksi, että valtiotalouden oikeusperusteista säädetään hallitusmuodosta riippumatta erityisellä lailla. Perustuslakivaliokunta ehdotti mietinnössään lain hyväksyttäväksi parilla muodollisella muutoksella siinä muodossa, jonka siihen sisältyvät säännökset olivat saaneet eduskunnan viimeksi lepäämään jätettäväksi hyväksymässä hallitusmuodossa. Eduskunta hyväksyi tämän perustuslakivaliokunnan ehdottaman lain kiireellisesti. Laki Suomen valtiotalouden oikeusperusteista annettiin huhtikuun 17 päivänä 1919 ja julkaistiin sitten perustuslakina. Samalla kertaa julkaistiin myös eduskunnan edellämäinitun lain rinnalla hyväksymä laki vuoden 1906 valtiopäivä-

⁴⁹ Ks. 1918 Ylim. Vp Asiak., Hall. esit. N:o 1 s. 1, ja Prvmiet. s. 1, 3—4, 17—18, 19 ja 28.

järjestyksen eräiden pykälien muuttamisesta. Näin oli lopultakin saatu hyväksytyiksi eduskunnan budjettivallan täydellistävät perustuslain muutokset.⁵⁰

Hallitusmuodon säätämiseen tuli tämän jälkeen sellainen vaihe, että vaalien jälkeen kokoontunut uusi eduskunta hylkäsi molemmat lepäämään jätetyt kuningasvaltaiset hallitusmuotoehdotukset. Tämän jälkeen hallitus antoi eduskunnalle neljännen, nyt jälleen tasavaltaiselle pohjalle palanneen hallitusmuotoesityksensä. Ehdotettuun hallitusmuotoon oli otettu sellaisinaan lakiin Suomen valtiotalouden oikeusperusteista sisältyvät säännökset. Perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti poistettiin ehdotuksesta vastaavan valtiopäiväjärjestyksen muutoksen tapahduttua nyt tarpeettomat säännökset siitä, että verosta vuodeksi tai lyhyemmäksi ajaksi sekä valtionlainan ottamisesta päätetään eduskunnassa yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Lisäksi lisättiin hallitusmuotoehdotukseen perustuslakivaliokunnan ehdottama nimenomainen säännös siitä, että uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa.⁵¹

Tätäköön hallitusmuotoehdotusta ei eduskunnassa hyväksytty kiireellisesti, vaan sekin jäi lepäämään yli vaalien. »Asian erinomaiseen tärkeyteen katsoen» perustuslakivaliokunta kuitenkin heti tämän jälkeen laati mietinnön sille jo ennen viimeistä hallitusmuotoesitystä valmisteltavaksi lähetetystä yksityisten eduskunnan jäsenien tekemästä hallitusmuotoehdotuksen sisältävästä eduskuntaesityksestä ja ehdotti tämän perusteella hyväksyttäväksi kiireellisesti lepäämään jääneen hallitusmuotoehdotuksen kanssa olennaisesti samansisältöisen hallitusmuodon. Tämä hallitusmuotoehdotus saatiinkin eduskunnassa hyväksytyksi kiireellisesti, ja uusi hallitusmuoto vahvistettiin heinäkuun 17 päivänä 1919.⁵² Koska valtiotalouden oikeusperusteista säädetyn lain säännökset sisältyivät hallitusmuotoon, oli sanottu laki näin menettänyt merkityksensä.

Eduskunnan budjettivallan edellytyksenä oleva hallituksen vastuunalaisuus eduskunnalle oli saatu voimaan jo vähän ennen edellämainittuja perustuslain uudistuksia. Senaatti oli antanut perustuslakikomitean kiireelliseksi tehtäväksi myös valmistaa ehdotukset hallituksen saattamisesta eduskunnalle vastuunalaiseksi. Hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamiseksi, hallituksen jäsenten saattamiseksi

⁵⁰ Ks. 1918 Vp Asiak. III, Prvmiet. N:ot 3 ja 4; 1918 Vp Ptk. s. 448—456 ja 476—477.

⁵¹ 1919 Vp Asiak. I, Hall. esit. N:o 17 s. 2 ja Prvmiet. s. 7 ja 24; 1919 Vp Ptk. I s. 782—785.

⁵² 1919 Vp Asiak. V, Eduskuntaesitysmiet. N:o 9.

eduskunnalle vastuunalaisiksi myös virkatoimiensa tarkoituksenmukaisuudesta, perustuslakikomitea ehdotti parlamentaarisen hallitustavan periaatteen nimenomaista julkilausumista perustuslaissa. Voimassaolleen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 32 §:ää, jossa ennestään oli alkeelliset säännökset välikysymyksestä, ehdotettiin muutettavaksi siten, että sen 1 momentiksi otettaisiin määräys siitä, että hallituksen jäsenet nimitetään eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä ja ovat virkatoimistaan vastuunalaiset eduskunnalle. Samaan pykälään ehdotettiin edelleen otettaviksi säännökset eduskuntakysymyksistä ja -välikysymyksistä. Välikysymysmenettely ehdotettiin nyt niin täydelliseksi, että eduskunnalla sen avulla olisi tilaisuus kieltää hallitukselta luottamuksensa. Perustuslakikomitean ehdotusten mukainen hallituksen esitys 1906 VJ 32 §:n muuttamisesta hyväksyttiin vuoden 1917 I valtiopäivillä ja laki julkaistiin joulukuun 31 päivänä 1917.

Hallituksen oikeudellisen vastuunalaisuuden perustuslakikomitea ehdotti toteutettavaksi erityisellä lailla eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimien lainmukaisuutta. Hallitus jätti komitean laatiman lakiehdotuksen eduskunnalle vuoden 1917 I valtiopäivillä, ja eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen vain parilla asiallisella muutoksella. Tämä lakiehdotus jäi kuitenkin vahvistamatta, ja hallitus antoi vuoden 1917 II valtiopäivillä eduskunnalle asiasta uuden lakiehdotuksen sisältävän esityksen. Ehdotus oli nyt asiallisesti samanlainen kuin hallituksen aikaisemmassakin esityksessä. Eduskunnan hyväksyttyä lain Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmukaisuutta julkaistiin se kesäkuun 17 päivänä 1918. Täten oli saatettu voimaan myös hallituksen jäsenten oikeudellinen vastuunalaisuus.

Säännös hallituksen jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle kuuluu luonteeltaan paremmin hallitusmuotoon kuin valtiopäiväjärjestykseen. Perustuslakikomitea ottikin laatimaansa hallitusmuotoehdotukseen säännökset sekä siitä, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, että siitä, että ne ovat virkatoimistaan vastuunalaiset eduskunnalle. Kaikkiin eduskunnassa sitten käsiteltyihin hallitusmuotoehdotuksiin sisältyikin perustuslakikomitean ehdotama säännös valtioneuvoston jäsenten vastuunalaisuudesta eduskunnalle, mutta parlamentarismien voimaansaattamista tarkoittava vaatimus hallituksen jäsenten eduskunnan luottamuksen nauttimisesta oli jätetty pois molemmista kuningasvaltaisista ehdotuksista. Hyväksytyksi tulleeseen ja vieläkin voimassaolevaan hallitusmuotoon sisältyy viimeksi mainittu säännös sen 36 §:ään ja pääasiassa valtioneuvoston jäsenten

oikeudellista vastuunalaisuutta eduskunnalle tarkoittava säännös sen 43 §:ään.

Edellä mainitun, kesäkuun 17 päivältä 1918 olevan, hallituksen jäsenten oikeudellista vastuunalaisuutta koskevan lain tilalle on myöhemmin tullut kaksi uutta lakia. Vuoden 1921 valtiopäivillä eduskunnalle antamassaan esityksessä hallitus ehdotti mainitun lain jakamista kahdeksi eri laiksi, joista toiseen otettaisiin säännökset valtakunnanoikeudesta ja toiseen muut ensiksimainitun lain säännökset. Hallituksen esittämät lakiehdotukset hyväksyttiin silloin lepäämään yli vaalien ja seuraavilla, vuoden 1922 valtiopäivillä hyväksyttiin ne lopullisesti. Molemmat uudet lait, L valtakunnanoikeudesta ja L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta, annettiin marraskuun 25 päivänä 1922, ja ovat ne edelleenkin voimassa.⁵³

⁵³ Ks. *Purhonen* s. 118—121 ja siinä viitatus lähteet.

II LUKU

TULO- JA MENOARVIO JA EDUSKUNNAN BUDJETTIVALTA

Nimitykset. Budjetilla, niinkuin aina rakkaalla lapsella, on monta nimeä. Sinä aikana, jona budjetti on julkaistu asetuskokoelmassa, on meillä sen virallinenkin nimitys useampia kertoja vaihtunut. Ensimmäisen kerran ilmestyi budjetti »Suomen Suuriruhtinanmaan Asetus-Kokouksessa vuodelta 1862» nimellä »Tulojen ja Menojen Kaawio Suomen Suuriruhtinanmaan Yleiselle Waltio- sekä Waiwais- ja Työhuone-rahastoille vuonna 1862». Nimitys »Tulojen ja Menojen Kaawio» säilyi vain kolme vuotta. Vuosina 1865—1873 oli budjetin nimenä asetuskokoelmassa »Waltakulunki-arwio» ja sen jälkeen kymmenen vuoden aikana »Waltiokulunki-arwio». Nimeä »Waltion meno- ja tulo-arwio» käytettiin vuosina 1884—1900. Vuoden 1901 alusta voimaan tulleessa 1899 TiliA:ssa säädettiin budjetille sen nykyinen virallinen nimi »Tulo- ja menoarvio» ja tätä käytettiin myös asetuskokoelmassa julkaistujen budjettien nimenä vuodesta 1901 lähtien. Kuitenkin esiintyi vielä vuosina 1912—1917 uusi nimi »Rahasääntö». Lisäksi käytettiin kulkulaitosrahaston ja suostuntarahaston budjeteista vuosien 1909 ja 1915 välillä vaihdellen nimityksiä »ennakkoarvio», »budjetti» ja »tulo- ja menosääntö». Suostuntarahaston budjetilla vuodeksi 1916 oli taas nimenä »rahasääntö».

Vasta vuoden 1918 budjetista lähtien on meillä budjetin virallinen nimitys poikkeuksetta ollut »tulo- ja menoarvio». Tätä nimeä voidaan paitsi siitä, että se on vähän pitkä ja kankea käytettäväksi, moittia myös siitä, että se yksipuolisesti korostaa budjetin arvio-luonnetta ja jättää ilmaisematta sen, että budjetti on myös noudatettava ohje eli sääntö. »Tulo- ja menoarvion» ohella on meillä valtionkin budjetista epävirallisesti käytetty lyhyempää nimeä »talousarvio»¹, joka kuitenkin kunnal-

¹ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 8; *Kaira*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 254—259.

lislain (642/1948) mukaan (ks. 109—114 §) virallisesti on kunnan budjetin nimitys. Lisäksi on joskus budjettiakin tarkoittaen puhuttu »taloussuunnitelmasta».² Tämä nimi näyttää kuitenkin olevan jätettävä vain useampien vuosien ajaksi tehtyä ja yleisempiluontoista talouden suunnitelmaa, »finanssisuunnitelmaa» tarkoittamaan.³

Lyhyenä ja merkitykseltään värittömänä sopii kansainvälinen sana »budjetti» (»budget») hyvin suomenkielisessäkin esityksessä käytettäväksi. Sana oli alkuaan ranskalaisperäinen (»bougette») ja merkitsi se pientä laukkuja tai salkkua. Englannissa otettiin sana »budget»-muodossa jo 1700-luvun alussa käytäntöön paitsi sitä salkkua, jossa finanssiministeri toi seuraavan vuoden valtiontalouden järjestämistä koskevat asiakirjat parlamenttiin, tarkoittavana, merkitsemään myös itse noita asiakirjoja ja niiden sisältöä. Saatuaan tämän merkityksen palasi »budget»-sana takaisin Ranskaan 1800-luvun alussa ja on se sellaisena sieltä sitten levinnyt yli maailman.⁴ Niinkuin jo käyttämiemme lähde-
teosten nimistä nähdään, on »budget» eri maiden tieteellisissä teoksissa budjetista useimmiten käytetty nimitys. Siitä huolimatta on budjetilla useissa maissa, niinkuin meilläkin, omat kansallisetkin nimensä. Meillä käytetään budjetin ruotsinkielisenä nimenä »statsförslag», Ruotsissa »stat» ja »riksstat». Saksassa käytetään omaperäistä sanaa »Haushaltplan» ja ranskalaisperäistä »Etat»-nimitystä. Ranskassa on melko yleisesti käytetty nimitystä »état» ja Englannissa »financial statement».⁵

Sen sijaan, että puhumme eduskunnan budjettivallasta, voisimme yhtä hyvin käyttää sanontaa »eduskunnan budjettioikeus»,⁶ sillä onhan kysymyksessä eduskunnan oikeudellinen toimivalta eli oikeus subjektiivisessa merkityksessä. Myös nimitystä »eduskunnan tulo- ja menoarvio-oikeus» on käytetty samassa merkityksessä,⁷ mutta tuntuu se pituutensa tähden liian kömpelöltä sanonnalta.

Budjetin käsite. Yleensä eivät lakitekstit sisällä valmiita käsitteiden määritelmiä. Oikeudellisten käsitteiden määrittelemine onkin

² Ks. *Hermanson/Kaira* s. 143 ja 146; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 144; *KM 1917: 11* s. 42—43.

³ Ks. *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 397—398; *Leppo* s. 97; *v. Schanz*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* III s. 85—86.

⁴ *Leppo* s. 96; *Boiteau*, *Dictionnaire des Finances* I s. 503—504; *Heinig* I s. 12—14; *v. Schanz*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* III s. 84—85.

⁵ *Heinig* I s. 14; *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 393.

⁶ Ks. *Helo*, *LM 1926* s. 183; *1910 Vp Ptk. II* s. 1087—1088 (ed. *Murros*); *1937 Vp Ptk. II* s. 1227 (ed. *Tanner*).

⁷ *KM 1917: 11* s. 42 (ks. ed. s. 26).

sentähden usein vaikea tehtävä, joka vaatii perusteellisia, koko asianomaisen säännösten huomioon ottavia tutkimuksia. Käsitteen selvittäminen tutkimustehtävän alkuvaiheessa ei tässä mielessä ole luonnollista. Kuitenkin tarvitaan käsitteen selvittelyä usein jo esityksen ensi sivuilla, jotta lukijalla olisi alusta lähtien jonkinlainen käsitys siitä, mistä esityksessä puhutaan. Niinpä onkin tässä budjettia käsittelevän esityksemme vaiheessa jo yritettävä antaa ainakin väliaikainen määritelmä budjetin käsitteestä.

HM 66 §:ssä säädetään: »Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion, johon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot, päättää eduskunta, ja julkaistaan se niinkuin laista on säädetty.» Tästä säännöksestä nähdään, että valtion budjetin on oltava vuotuinen ja sisällettävä kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot. HM 69 § 1 mom:sta, jossa säädetään budjetin myöhästymistapauksesta, selviää lisäksi, että tulo- ja menoarvio on säännöllisesti päätettävä ennen ao. varainhoitovuoden alkua, siis ennakolta.

Kun HM 67—68 §:ssä määrätään, ettei vuotuisesta tulo- ja menoarviosta saa jättää pois lakien mukaisia sen vuoden tuloja eikä menoja eikä myöskään valtion laillisista velvoituksista johtuvia vuotuisia menoja, ilmenee tästä, ettei budjetissa sitovasti määrätä tällaisista tuloista eikä menoista, vaan nämä määräytyvät asianomaisten lakien ja laillisten velvoitteiden mukaan. Budjettiin otettaessa on tällaiset tulot ja menot luonnollisesti arvioitava mahdollisimman hyvin todellisuutta vastaaviksi.

Budjetissa on kuitenkin sellaisiakin menoeriä, jotka ovat eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaisia, so. siitä riippuvaisia varainhoitovuodeksi kerrallaan (HM 68 § 2 mom), ja sellaisia menoihin osoitettavia määrärahoja, joita ei saa ylittää (HM 70 § 1 mom). HM 71 §:ssä säädetään myös tähän liittyen valtiontilintarkastajien velvollisuudeksi valvoa tulo- ja menoarvion noudattamista. Osaksi on budjetti siis tarkoitettu myös sitovaksi ohjeeksi, jota hallitus ja muut toimeenpanevat viranomaiset ovat velvolliset noudattamaan.

Edellä olevassa HM 66 §:ssä säädetään myös, että tulo- ja menoarvion päättää eduskunta. Tästä ilmeneekin nykyisen oikeutemme mukaan tärkein budjetin käsitteen tunnusmerkki.⁸ Oikeus päättää vuotui-

⁸ Tämä tunnusmerkki on kuitenkin tähän saakka säännöllisesti jätetty pois meikäläisten tutkijoiden esittämistä budjetin määritelmistä. Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 8—9; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 252; *Hermanson/Kaira* s. 143; *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 393; *Teljo* s. 9; *Leppo* s. 96—97; *Merikoski*, *Julkisoikeuden oppikirja II* s. 192; *Paalanen* s. 11. Vrt. *Purhonen* s. 39.

nen budjetti on eduskunnan tärkeimpiä valtaoikeuksia, eikä mikään muu valtion tulojen ja menojen arvio, suunnitelma tai ohje kuin eduskunnan päättämä voi nykyisten perustuslakiemme mukaan olla budjetti.⁹ Ottamatta tutkimuksemme tässä vaiheessa vielä tarkempaa kantaa siihen kysymykseen, minkä luontoinen valtion toiminta on kysymyksessä budjettia päätettäessä, voimme luonnehtia eduskunnan budjettipäätöksen vain valtion tahdonilmaisuksi.

Näin kehittelemistämme tunnusmerkeistä muodostuu seuraava budjetin käsitteen määritelmä:

Budjetti on eduskunnan päättämä valtion tahdonilmaisuus, jossa ennakolta vuodeksi kerrallaan osaksi arvioidaan ja osaksi sitovasti määrätään valtion tulot ja menot.

Budjetin käsittelyvaiheet. Budjettikierrros. Budjetin käsittelyssä erotetaan neljä eri vaihetta: budjetin 1) valmistelu, 2) päättäminen, 3) täytäntöönpano ja 4) täytäntöönpanon valvonta. Äsken juuri näimme, että budjetin päättäminen meillä kuuluu eduskunnalle. Kuten muukin toimeenpanovalta kuuluu budjetin täytäntöönpano sen sijaan hallitukselle ja sen alaisille hallintoviranomaisille. Edellä olevasta historiallisesta katsauksesta selviää, että eduskunnalle on annettu myös oikeus valvoa tulo- ja menoarvion noudattamista ja saattaa hallitus vastuuseen valvonnassa ilmenneistä väärinkäytöksistä. Budjetin täytäntöönpanon valvonta kuuluu täten nykyisin eduskunnalle. Niinkuin jäljempänä tulemme tarkemmin näkemään, on taas budjetin käsittelyn ensimmäinen vaihe, sen valmistelu, pääasiassa hallituksen käsissä. Täten budjetin käsittely sen eri vaiheissa kuuluu vuorotellen hallitukselle ja eduskunnalle seuraavan piirroksen havainnollistamalla tavalla.

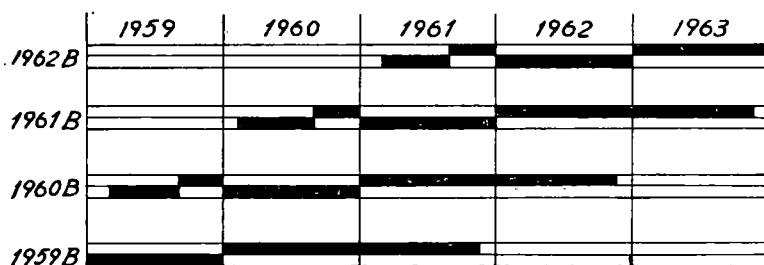
	<i>Valm.</i>	<i>Päätt.</i>	<i>Täyt. p.</i>	<i>Valv.</i>
<i>Edk.</i>				
<i>Hall.</i>				

Budjetti on tarkoitettu olemaan voimassa vain yhden vuoden, budjettivuoden, jonka aikana se on täytäntöön pantava. Sen valmistelu, bud-

⁹ »Hallinnollisen lainsäädännön» käsitettä mallina käyttäen nimitettiin edellä historiallisessa katsauksessa sitä vuotuista valtion tulojen ja menojen sitovaa ojetta, jonka hallitsija budjettivallan aikaisemmassa kehitysvaiheessa oli oikeutettu yksinään päättämään, »hallinnolliseksi budjetiksi».

jettiehdotuksen teko on kuitenkin alotettava jo edellisen vuoden alkupuolella. Hallituksen budjettiesitys annetaan sitten eduskunnalle tavallisesti syyskuulla ja käsittely eduskunnassa saadaan normaalitapauksessa suoritettua juuri ennen budjettivuoden alkua. Budjetin täytäntöönpanon päätyttyä siirtyy sen valvonta eduskunnalle, ensiksi valtiontilintarkastajille, joiden kertomus valmistuu budjettivuotta toiseksi seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä. Parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen käsittely eduskunnassa jatkuu parhaassakin tapauksessa viimeksi mainitun vuoden loppupuolelle, mutta useimmiten paljon kauemminkin. Budjetin eri käsittelyvaiheiden eli budjettikierroksen kesto aika on meillä täten kaikkiaan ainakin lähes neljä vuotta.

Alla olevassa piirroksessa kuvataan budjetin käsittelyvaiheiden kesto aikaa ja eri budjettikierrosten ajallista suhdetta. Kuviosta näkyy, että esimerkiksi tämän vuoden 1961 budjetin valmistelu hallituksessa on alkanut vuoden 1960 maaliskuulla ja saman vuoden syyskuusta vuoden loppuun on budjetin päättäminen ollut eduskunnassa käsiteltävänä. Vuoden 1961 ajan on budjetti hallituksen täytäntöön pantavana ja sen jälkeen kestää eduskunnan toimittama täytäntöönpanon valvonta aina vuoden 1963 loppupuolelle. Piirroksesta ilmenee myös, että saman vuo-



den aikana on neljä eri budjettikierrosta menossa eri vaiheissaan: Vuoden 1961 aikana toimitetaan vuoden 1962 budjetin valmistelu ja päättäminen, vuoden 1961 budjetin täytäntöönpano sekä vuosien 1960 ja 1959 budjettien täytäntöönpanon valvontaa.¹⁰

Eduskunnan budjettivalta. Eduskunnan budjettivallalla tarkoitetaan eduskunnan oikeutta ottaa osaa budjetin käsittelyyn sen eri vaiheissa, äsken esitetyn mukaan siis eduskunnan oi-

¹⁰ Teljo s. 9—10; Heinig I s. 5—12 ja 173—177; Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 560—563; Bakker s. 1—2.

keutta päättää budjetti ja valvoa sen täytäntöönpanoa. Kun kansanedustajilla VJ 31 §:n mukaan, niinkuin jäljempänä tulemme tarkemmin näkemään, on myös oikeus tehdä määräraha-aloitteita ja siten rajoitetusti ottaa osaa budjettiehdotuksen tekoon eli budjetin valmisteluun, kuuluu tämäkin oikeus eduskunnan budjettivaltaan.

Tämän tutkimuksemme ulkopuolelle jätetään eduskunnan oikeus valvoa budjetin täytäntöönpanoa, koska siitä on jo olemassa äskettäin julkaistu tutkimus.¹¹ Tämän esityksemme keskeiseksi kohteeksi jää siten eduskunnan oikeus päättää budjetti eli eduskunnan budjettivalta budjetinpäättämisvaltaa tarkoittavassa rajoitetussa merkityksessä. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälainen valta eduskunnalle budjetin päättämisessä kuuluu ja minkälaista menettelyä tuon vallan käytössä noudatetaan.

Päätteessään budjetin eduskunta on oikeutettu päättämään valtion vuotuiset tulot ja menot, joiden on sisällyttävä budjettiin. Niinkuin edellä näimme, määrätään osasta valtion tuloja ja menoja kuitenkin laeilla, ja tällaisia tuloja ja menoja budjettiin ottaessaan eduskunta vain arvioi niiden suuruuden, mutta ei määrää niistä, koska ne määräytyvät lakien mukaan. Eduskunnan oikeutta osallistua valtion tuloja ja menoja säännöstävien lakien (tulo- ja menolakien) säätämiseen ei voida lukea kuuluvaksi eduskunnan budjettivaltaan, vaan on tuo oikeus osa eduskunnan lainsäädäntövallasta. Voidaan myös sanoa sen kuuluvan eduskunnan finanssivaltaan, joko on alaltaan budjettivaltaa laajempi käsite. Hieman toisin on asiaa arvosteltava niissä maissa, joissa budjettikin päätetään lain muodossa. Kun tällöin budjetissa voidaan myös muuttaa valtion tuloista ja menoista määrääviä lakeja, jopa säätää kokonaan uusia vastaavia lakeja, on budjetti- ja lainsäädäntövallan toisistaan erottaminen vaikeaa. Ilmeisesti ei meilläkään eduskunnan budjettivaltaa koskevassa tutkimuksessa kuitenkaan voida jättää käsittelemättä kysymystä, missä määrin tulo- ja menolakeja voidaan muuttaa tai uusia sellaisia säätää eduskunnassa budjetinpäätämismenettelyn yhteydessä ja mikä vaikutus tällä on eduskunnan budjettivaltaan.¹²

Budjetin tehtävät. Tulo- ja menoarviolla on pääasiallisesti kolme tehtävää: oikeudellinen, poliittinen ja finanssipoliittinen.

Budjetin *oikeudellinen tehtävä* on asettaa oikeudelliset rajat hallituksen ja sen alaisten hallintoviranomaisten taloudenhoidolle, jossa nämä

¹¹ Purhonen.

¹² Purhonen s. 12—15.

lain mukaan ovat velvolliset noudattamaan budjettia. Suuri osa valtion tuloista ja menoista määräytyy tosin lakien ja laillisten sitoumusten mukaan, mutta kun eduskunta budjettia päättäessään on velvollinen ottamaan nämä tulot ja menot budjettiin lakien ja sitoumusten mukaisina, voidaan olettaa niin tapahtuvan ja sanoa koko budjetin olevan toimeenpanovaltaa oikeudellisesti sitova ohje. Tähän budjetin oikeudelliseen tehtävään voidaan katsoa sisältyvän myös sen kirjanpidollisen tehtävän, joka tarkoittaa sitä, että valtion tilit ja tilinpäätös on tehtävä tarkoin budjetin jaoittelua seuraten, sekä budjetin finanssivalvonnallisen tehtävän, joka johtuu siitä, että budjetti muodostaa finanssivalvonnan perustan, koska sen täytäntöönpano on sanotun valvonnan kohteena.

Budjetin *poliittinen tehtävä* ilmenee siinä, että eduskunta budjettivallan mukana saa itselleen myös ratkaisevan poliittisen vallan. Kun kaikkeen vaikuttavaan toimintaan tarvitaan rahaa, pääsee eduskunta, jonka käsissä on »the power of the purse», tämän kautta määräämään kaikesta hallitus- ja hallintotoiminnasta. Taistelu budjettivallasta onkin usein ulkomailla ollut vallankumousten syynä ja kaikkialla voidaan budjettivallan historiasta lukea asianomaisen maan valtiosäännön historia. Kansanvaltaiseen valtiomuotoon katsotaan ehdottomasti kuuluvan, että kansalla tai sen edustajilla on budjettivalta ja sen mukana poliittinen määräysvalta.

Eduskunnan vallan painopiste on sen budjettivallassa.¹³ Kun hallituksen poliittisen ohjelman toteuttamiseen vaaditaan rahaa, joutuu hallitus, budjetin päättämisen vallan ollessa eduskunnalla, esittämään tämän ohjelmansa yksityiskohtaisesti budjettiehdotuksessaan eduskunnalle. Mikäli eduskunta ei hyväksy jotakin hallituksen suunnittelemaa toimintaa, pienentää se budjettia käsitellessään tähän tarkoitukseen ehdotettua määrärahaa tai poistaa sen kokonaan. Mikäli hallituksen budjettiehdotuksesta ilmenevä toimintaohjelma poikkeaa jyrkästi eduskunnan hyväksymästä, on hallituksen mukauduttava eduskunnan tahtoon tai sitten erottava ja jätettävä paikkansa sellaiselle hallitukselle, joka tyyty toteuttamaan eduskunnan hyväksymää ohjelmaa. Budjettivallallaan voi eduskunta täten pakottaa hallituksen noudattamaan eduskunnan hyväksymää hallituspolitiikkaa. Kun budjetissa on myönnettävä määrärahat kaikkeen hallintotoimintaan, ulottuu eduskunnan määräysvalta täten hallintotoiminnan yksityiskohtiin saakka.

Budjetin *finanssipoliittisena (budjettipoliittisena) tehtävänä* on valtion tarpeiden tärkeysjärjestyksen ratkaiseminen sekä talouselämän

¹³ Ks. Sundberg s. 5—6, 9 ja 67—68.

suhdannekehitykseen vaikuttaminen valtion tulojen ja menojen sekä niiden välisen suhteen määräämisellä. Aikaisemminkin, jolloin valtion tehtäväksi katsottiin pääasiallisesti vain järjestyksestä sekä sisäisestä ja ulkonaisesta turvallisuudesta huolehtiminen, oli budjetissa ratkaistava, minkä verran varoja mihinkin tarkoitukseen ja hallinnon alaan uhrattiin ja mitkä tarkoitukset jätettiin kokonaan valtion varoilla toteuttamatta. Jo 40 vuotta sitten julkaisemassaan teoksessa »Suomen valtion tulo- ja menoarvio» (s. 7) kirjoitti prof. E. Nevanlinna: »Ja kun tulo- ja menoarviossa määrätään valtiovarojen käyttämisestä niihin eri tarkoituksiin, joita valtio taloudellisesti kannattaa, on tällä arviolla vihdoin laajalle ulottuva vaikutus koko kansakunnan elämään.» Tältä kohdaltaan ei teos ole suinkaan vanhentunut, vaan sopii tämä sen lausuma erityisesti nykyiseen aikaan, jolloin budjettia päätettäessä tuntuu — tarkoituksiin myönnettävien varojen määrän mukaan arvostellen — juuri tärkeimpänä puolena olevan, ei valtion järjestys- ja turvallisuustehtävän toteuttaminen, vaan »kansakunnan elämään vaikuttaminen» erilaisin sosiaali- ja tuotantopoliittisin avustuksin ja tukipalkkioin. Kaikista eri tarkoituksiin myönnettävistä määrärahoista päätetään budjetissa, ja samoin menojen yhteisestä määrästä; samassa yhteydessä ratkaistaan kysymys vastaavasta verorasituksen tasosta verolainsäädännön avulla.

Onpa talouselämän suhdannevaihtelujen tasoittaminenkin katsottu mahdolliseksi budjetin avulla. Noususuhdanteessa, jossa pahimpana vaarana uhkaa inflaatio, pyritään *kontraktiiviseen* budjettipolitiikkaan: pitämällä valtion menot alhaisella ja verotus korkealla tasolla saavutetaan budjettiylijäämä, joka vähentää liikkeessä olevaa setelistöä ja siten ehkäisee inflaatiota. Laskusuhdanteessa on budjettipolitiikan oltava päinvastaista, *ekspansiivista*: samalla kun verotus pidetään alhaisella tasolla korotetaan valtion menot, erityisesti sijoitusmenot, korkealle tasolle ja täten budjetin vajauksenkin sallien vastustetaan lamakauden vitsausta, työttömyyttä.¹⁴

¹⁴ Budjetin tehtävistä ks. *Leppo* s. 98—99, 23—24 ja 135—136; *Teljo* s. 10—13; *Paalanen* s. 11; *KM* 1951: 3 s. 5 ja 30; *Valvanne*, *Kansantala* 1957 s. 163—168; *Neidl* II s. 37—38; *Neumark*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 558—559; *Colm*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 521—524; *Trotabas* s. 29—31.

III LUKU

HALLITUKSEN TULO- JA MENOARVIOESITYS

Budjettiehdotus hallituksen ohjelmana. Budjettivallan jakautumiseen nähden hallituksen ja eduskunnan kesken on suuri merkitys myös sillä kysymyksellä, kummalleko näistä elimistä kuuluu oikeus tehdä aloite vuotuisesta budjetista. Mikäli budjettialoiteoikeus kuuluu parlamentille, jolla myös on oikeus hyväksyä budjetti, jää hallitus budjetin täytäntöönpanijana vain eduskunnan nöyrän palvelijan asemaan. Mikäli taas hallituksella on oikeus tehdä aloite eduskunnan hyväksyttävästä budjetista, antaa tämä hallitukselle vahvan lähtöaseman, ja siitä, missä määrin eduskunta on oikeutettu muuttamaan hallituksen budjettiehdotusta, riippuu sitten, minkälaisiksi eduskunnan ja hallituksen voima-suhteet budjetin alalla muodostuvat.¹

VJ 30,1 §:n mukaan on eduskunnalle jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annettava »esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi seuraavaa varainhoitovuotta varten». Säännöksessä ei nimenomaan lausuta, että tämä budjettiesitys on hallituksen annettava, mutta sitä pidetään siinä ilmeisesti itsestään selvänä asiana, sillä »esitys»-sanalla tarkoitetaan nykyisissä perustuslaeissamme vain hallituksen esityksiä, so. tasavallan presidentin eduskunnalle tekemiä aloitteita. Se seikka, että tulo- ja menoarvioesityksellä tarkoitetaan hallituksen esitystä, ilmenee selvästi VJ 49,2 §:stä, jossa määrätään lähetettäväksi valtiovarainvaliokuntaan käsiteltäväksi mm. »esitys valtion tulo- ja menoarviosta, niin myös muut hallituksen esitykset raha-asioista». Budjettialoiteoikeus kuuluu täten meillä hallitukselle. Hallituksen tehtävänä on vuosittain antaa eduskunnalle tulo- ja menoarvioesitys, joka sisältää budjettiehdotuksen seuraavaa varainhoitovuotta varten.

Melkein kaikissa valtioissa kuuluu, niiden valtiomuodosta ja hallitustavasta riippumatta, oikeus budjettialoitteen tekoon ja budjetin valmis-

¹ Vrt. Jèze/Neumark s. 68—69; Heinig I s. 255—256; Neumark, Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 563.

telu hallitukselle eikä eduskunnalle.² Asian ratkaisun sanelee käytännön pakko. Hallitus toimeenpanovallan johdossa ja hallituskoneiston ylimpänä portaana saa parhaiten selville menoja vaativat hallinnon tarpeet sekä tulojen saantimahdollisuudet. Budjetin valmistelussa on nojaututtava kokemukseen budjetin täytäntöönpanossa, sen tuloksiin. Sentähden kuuluu se budjetin täytäntöönpanijalle, hallitukselle. Vain hallituksessa voidaan sitä paitsi budjettiehdotuksen teko hoitaa tarpeeksi keskitetysti, kokonaisuus huomioonottaen.³

»Oikean parlamentarismien luonteeseen kuuluu, että eduskunnan luotamusta nauttiva hallitus johtaa, antaa virikkeitä, tekee ehdotuksia,» on *Erich* lausunut.⁴ Tärkein peruste, jonka tähden budjetin valmistelu on annettava hallituksen eikä eduskunnan tehtäväksi, johtuukin asian luonnosta. On luonnollista, että se, jolle toiminta ja vastuu siitä kuuluvat, saa myös esittää omat suunnitelmansa tätä toimintaa varten. Budjettiehdotuksessaan saa hallitus tilaisuuden esittää eduskunnan hyväksyttäväksi toimintasuunnitelmansa seuraavaa vuotta varten.

Tutkijoista ensimmäisenä on *Jèze* erityisesti korostanut budjetin luonnetta hallituksen toimintasuunnitelmana, sen poliittisena ohjelmana. Jokaisella vallassa olevalla hallituksella on välttämättömästi oltava oma hallitussuunnitelmansa. Jo kullakin poliittisella puolueella on omat pyrkimyksensä, omat ohjelmansa. Hallitus yrittää luonnollisesti toteuttaa oman puolueensa valtiollista ohjelmaa. Selvimmin näkyy tämä hallituksissa, jotka edustavat uudistuksiin pyrkiviä puolueita. Mutta myös konservatiivisiin puolueisiin nojautuvilla hallituksilla on ohjelmansa: olla muuttamatta olemassa olevia laitoksia ja säilyttää »status quo». Tämäkin on hallitusohjelma.

² Huomattavimmat poikkeukset ovat Ranska joinakin suuren vallankumouksen jälkeisinä vuosina sekä Amerikan Yhdysvallat aina vuoteen 1921 saakka. Näissä tapauksissa kuului budjetin valmistelu kokonaan kansanedustuslaitokselle (sen valtiokunnille). USA:ssa vuonna 1946 säädetty *Legislative Reorganization Act* oikeutti vieläkin kongressin vaihtoehtoisesti valmistuttamaan budjettiehdotuksen yhdistyneessä finanssivaliokunnassaan. Yritykset epäonnistuivat kuitenkin ja järjestelystä luovuttiin. Ks. *Heinig* II s. 268—271 ja I s. 239 alav.; *Allix* s. 10—13; *Jèze/Neumark* s. 74 ja 87—88; *Buck* s. 79—86; v. *Schanz*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* III s. 89.

³ *Jèze/Neumark* s. 69—70; *Heinig* I s. 238—241; *Laferrière/Waline* s. 99—100; *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 25; *Delbez* s. 20; *de Lanzac* s. 33; *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 255; 1939 Vp Ptk. s. 52 (ed. *Annala*).

⁴ *Erich*, *Valtio-oikeus* I s. 323.

Poliittisen ohjelman toteuttaminen edellyttää useimmiten menojen lisäämistä, mutta joskus niiden vähentämistäkin. Menoarvioehdotus on juuri luettelo niistä määrärahoista, joita hallitus pyytää kannattajiltaan parlamentissa määrätyn poliittisen ohjelmansa toteuttamista varten. Joka kieltää menoarviolta olennaisesti poliittisen luonteen, se kieltää todellisuuden. Myös budjetin tulopuolta hallitsee ennen kaikkea poliittinen kysymys siitä, kenen on maksettava ja minkä verran.⁵

Käytännön poliittikkomme eduskunnassa ovat kyllä alusta alkaen olleet hyvin selvillä hallituksen budjettiehdotuksen luonteesta hallituksen poliittisena ohjelmana. Hallituksen virallisesti julistama ohjelma voi olla vain kauniita tyhjämpäiväisiä fraaseja, joita ei aiotakaan toteuttaa, mutta hallituksen ehdottama budjetti — se on hallituksen todellinen ohjelma. Tähän suuntaan käyvät lausunnot eduskunnassa. »Jokainen budjetti on nimittäin oikeastaan sellainen, että se on hallituksen konkretisoitu ohjelma. Hallitukset voivat esittää sangen kauniita ohjelmia, puhua monia kauniita fraaseja, mutta silloin kuin on rakennettava talousarvio, niin siinä kuvastuu vasta ohjelma käytännössä konkretisoituna. Tässä edessämme on siis edistysmielisen hallituksen antama käytännöllinen ohjelma, josta sen pitäisi vastata.»⁶ »Puutteellisuus tässä kohden tulee kuitenkin korvatuksi sen kautta, että hallitus on nyt antanut eduskunalle budjettiehdotuksensa, sillä tästä budjettiehdotuksesta käy yhtä hyvin ja vieläkin paremmin selville, kuin mistään ohjelmapuheesta, millaista politiikkaa hallitus todellisuudessa aikoo maassa noudattaa. Ohjelmapuhe jää useinkin pelkkiin sanoihin, jota vastoin budjetissa näkyy selvästi, mitä todellisuudessa tullaan tekemään... Kuten mainitsin, on hallituksen budjetti samalla hallituksen ohjelma. Ja kuten edellisestä on käynyt selville, hallituksen ohjelma sisältää sen, että pääomasäästöä on kulutettava juokseviin menoihin, veroilla on rasisettava vähävaraisia ja kuluttajia, mutta on säästettävä pääomanomistajia, hintatasoa on korotettava ja suunnattomia summia on uhrattava sotilasmenoihin. Tämä on hallituksen ohjelma. Ja tämä ei ole ohjelma ainoastaan sanoissa. Tämä ohjelma on todellisuudessa. Se on esitetty luvuissa ja numeroissa, jotenka siis se on sellainen ohjelma, joka pitää.»⁷

Useimmiten kohdistetaan — niinkuin juuri esitetyssä lausunnossa — eduskunnassa hallituksen budjettiehdotuksesta ilmenevään ohjelmaan

⁵ Jèze/Neumark s. VII—VIII; Heinig I s. 245; Laband IV s. 537—538; Colm Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 524—526.

⁶ 1929 II Vp Ptk. I s. 127 (ed. Rosenberg).

⁷ 1924 Vp Ptk. I s. 400 ja 407 (ed. Helo).

ankaraa arvostelua opposition taholta.⁸ Puolueet pitävät — niinkuin eräs kansanedustaja lausui oman puolueensa pitävän — »budjettipoliittikkamme ydinkysymyksenä sitä, millä tavalla ja keneltä varat valtion menoihin hankitaan, sekä sitä, millä tavalla ja kenen hyväksi nämä varat käytetään.»⁹ Usein väitetään — samoin kuin edellä — ettei hallituksen virallinen ohjelma vastaa budjetista ilmenevää todellista ohjelmaa.¹⁰ Joskus vaaditaan hallitukselta kuitenkin tarkempaa selontekoa jostakin sen ohjelman kohdasta¹¹ ja joskus moititaan hallitusta vieläpä ohjelman puuttumisesta.¹² Viimeksimainittu moite onkin oikeaan osunut silloin, kun se tarkoittaa finanssipoliittista ohjelmaa, johon ei hallituksissamme ilmeisesti ole kiinnitetty tarpeellista huomiota.¹³

Budjettiehdotuksen valmistaminen. Budjettiehdotuksen laatimisessa käyttää hallitus hyväkseen koko hallintokoneiston asiantuntemusta siten, että osaehdotusten teko alkaa alimmista virastoista, jotka ehdottavat omiin tarpeisiinsa, jotka ne tietysti parhaiten tuntevat, tarvittavat määrärahat lähinnä ylemmälle hallintoportaalalle. Tämä karsii saamiaan osaehdotuksia harkintansa mukaan ja kokoaa ne sitten laatimaansa omaan kokonaisehdotukseensa, jonka se sitten lähettää lähinnä ylemmälle portaalalle. Näin käy ehdotusten teko edelleen asteittain alhaalta ylöspäin.

Aloitteen mainitusta budjettiehdotusten teosta tekee vuosittain jo helmi—maaliskuun vaihteessa valtiovarainministeriö, joka silloin kaikille ministeriöille ja niiden alaisille virastoille ja laitoksille lähettämässään kiertokirjeessä antaa ohjeita ja määräyksiä seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioehdotusten laatimisesta. Ohjeissa korostetaan aina säästäväisyyden noudattamisen välttämättömyyttä budjettiehdotusten teossa.

⁸ Ks. 1936 B-es., Vvvmiet. s. 149—155 (vastalause); 1920 Vp Ptk. II s. 1126, 1144—1148, 1158, 1160—1165 ja 1170—1171; 1927 Vp Ptk. I s. 72—80, 83, 86 ja 97—103 sekä II s. 955.

⁹ 1958 Vp Ptk. s. 249 (ed. Hietanen).

¹⁰ Ks. 1928 Vp Ptk. I s. 826, 828 ja 831; 1958 Vp Ptk. s. 236—237, 241 ja 248—249.

¹¹ 1919 Vp Ptk. III s. 2175—2176.

¹² Ks. 1960 Vp Ptk. 1130 ja 1141.

¹³ Ks. *Valvanne*, Kansantala 1957 s. 163—165; *Karjalainen*, Kansantala 1954 s. 129—132; *Simonen*, Kansantala 1956 s. 261. *Simonen* ehdottaa, että hallituksen budjettiesitykseen olisi liitettävä perusteluna se talouspoliittinen ohjelma, johon budjettiehdotus perustuu. Hyväksyessään budjettiesityksen antaisi eduskunta silloin samalla hallitukselle parlamentaarisen luottamuslauseen noudatettavasta talouspolitiikasta. Vrt. KM 1951: 3 s. 30.

Asetetun määräajan kuluessa, tavallisesti huhtikuussa, saavat valtioneuvoston kanslia ja eri ministeriöt sitten vuosittain välittömästi näiden alaisilta virastoilta, laitoksilta ja liikeyrityksiltä näiden alaisiltaan virastoilta saamiensa ehdotusten perusteella tekemät ehdotukset seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioksi, jotka ovat laaditut tulo- ja menoarviota koskevien säännösten ja mainittujen valtiovarainministeriön antamien ohjeiden mukaisesti (A valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta 23. 1. 1942/71 eli TiliA, 1 §). Näiden saamiensa ehdotusten perusteella valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt laativat sitten tulo- ja menoarvioehdotukset valtioneuvoston kanslian ja kunkin ministeriön sekä niihin kohdistuvain hallinnonhaarain osalta ja lähettävät nämä ehdotukset perusteluineen valtiovarainministeriöön (TiliA 2 §). Edellä mainitussa kierto-kirjeessä valtiovarainministeriö asettaa näiden ehdotusten lähettämiselle viimeisen määräpäivän, joka on viime vuosina aina ollut touku-kuussa.

Näin on valtiovarainministeriössä kaikkien muiden ministeriöiden osaehdotukset koko budjettia varten. Valtiovarainministeriö itse laatii omaa pääluokkaansa ja niitä muita pääluokkia koskevat menoarvioehdotukset, jotka eivät kuulu muille ministeriöille, sekä budjetin koko tulopuolta koskevan ehdotuksen. Muiden ministeriöiden ehdotusten kohdalta ei valtiovarainministeriön tehtävä budjetin valmistelussa kuitenkaan voi supistua siihen, että se yksinkertaisesti yhdistäisi ministeriöiden ehdotukset sellaisinaan. Jokainen ministeriö pyrkii kehittämään oman alansa hallintoa ja toteuttamaan uudistuksia, jotka kuitenkin kaikki vaativat rahaa. Tästä syystä paisuvat eri ministeriöiden määrärahaehdotukset. Kun vuoden budjetin menopuolen ylärajana kuitenkin ovat saatavissa olevat tulot, on menoja pakko rajoittaa. Valtiovarainministeriön, jolle tulo- ja menoarvion valmistelun johto on keskitetty, tehtävänä onkin valvoa, että budjetin menot ja tulot saadaan tasapainoon, ja sitä varten on sen pyrittävä supistamaan ehdotettuja menoja.¹⁴

¹⁴ Ruotsissa on Göteborgin kaupungissa otettu käytäntöön ns. *kehysbudjetti* (*rambudget*), jossa budjetin valmistelu tapahtuu päinvastoin ylhäältä alaspäin: ylempi viranomainen jakaa jokaiselle alaiselleen sen käytettävissä olevat varat kokonaisuutena, ja tämän saamansa »kehysten» puitteissa saavat taas alemmat viranomaiset kukin määrätä jokaiselle alaiselleen tulevan kokonaisuusmäärärahan. Järjestelmän arvellaan edistävän säästäväisyyttä ja toiminnan rationalisointia sekä lisäävän eri elinten vastuuntuntoa johtamastaan toiminnasta. Sentähden on sitä suositeltu otettavaksi käytäntöön myös valtion budjetin valmistelussa. Ks. *Iivonen*, *Politiikka* 1960 s. 16—19.

Tehden eri ministeriöiden ehdotuksiin tarpeellisiksi katsomansa supistukset valtiovarainministeriö laatii alustavasti budjettiehdotuksen, josta kullekin ministeriölle lähetetään painettuna oikovedoksena nähtäväksi sitä koskeva osa. Eri ministereille, jotka voivat olla hyvinkin tyytymättömiä niiden ehdottamien määrärahojen karsimisesta valtiovarainministeriön ehdotuksessa, varataan tilaisuus määräaikana neuvotella asiasta valtiovarainministerin kanssa.

Eräissä maissa, esim. Saksassa ja Englannissa, on valtiovarainministerillä suuri valta toisten ministerien tekemien menoehdotusten hylkäämisessä.¹⁵ Näin ei ole asia meillä, sillä valtiovarainministeriössä tehty ehdotus eri ministeriöiden ehdottamien määrärahojen hylkäämisestä tai pienentämisestä ei suinkaan vielä ole asian lopullinen ratkaisu. Niiden määrärahojen kohdalta, joista ei ole päästy yksimielisyyteen edellä mainituissa eri ministerien neuvotteluissa valtiovarainministerin kanssa, siirtyy asian käsittely valtioneuvostoon, ensiksi sen raha-asiainvaliokuntaan.

Asiat, jotka koskevat valtion tulo- ja menoarviota, on aina valmistavasti, ennen niiden esittelyä valtioneuvostossa, käsiteltävä sen raha-asiainvaliokunnassa (Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995, VNOS, 47 § muut. A:lla 1954/191). Raha-asiainvaliokunnassa on puheenjohtajana pääministeri sekä jäsenenä valtiovarainministeri ja kaksi muuta ministeriä, joista toisen määrää pääministeri ja joista toisena on se ministeri, jonka toimialaan kulloinkin käsiteltävänä oleva asia kuuluu, eli ns. asianomainen ministeri. Tarpeen vaatiessa voi pääministeri vielä määrätä yhden lisäjäsenen valiokuntaan, ja milloin valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on kutsuttu toinenkin ministeri, on hänkin raha-asiainvaliokunnassa jäsenenä (VNOS

¹⁵ Saksan Weimarin tasavallan aikainen *Reichshaushaltsordnung* (31. 12. 1922), joka on vieläkin Saksan Liittotasavallassa voimassa olevaa oikeutta, määrää (20—21 §), että valtiovarainministerin hylättyä jonkin ministerin tekemän menoehdotuksen saa viimeksimainittu saattaa asian hallituksen ratkaistavaksi vain siinä tapauksessa, että asia on »von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung». Tällöinkin voittaa valtiovarainministerin määrärahan hylkäävä kanta joka tapauksessa, milloin se saa puolelleen liittokanslerin (valtakunnankanslerin) äänen. Englannissa perustuu finanssiministerin vahva asema menoehdotusten kurissa pitämisessä vain traditioon ilman mitään kirjoitettuja oikeussääntöjä. Ks. *Vialon* s. 191—196; *Schulze/Wagner* s. 125—136; *Allix* s. 8—9; *Neumark*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 563—564; *Wawerla/Ambrosius* s. 178—180; *Heinig* I s. 241—245; *Barbé* s. 42—45 ja 208—209; *Jèze/Neumark* s. IX—X, 70—71 ja 83—84; *Jacommet* s. 16—17; *Laferrière/Waline* s. 100—101; *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 25—26; *sama*, *ZgesSW* 1949 s. 77—78; *Schwarz* s. 31—33; *Delbez* s. 21—23.

46 § 1 mom A:ssa 1944/835). Täten voi raha-asiainvaliokuntaan puheenjohtajana olevan pääministerin lisäksi kuulua 3—5 jäsentä. Pääösvaltainen on valiokunta kuitenkin jo kolmijäsenisenä, kunhan yksi läsnäolevista jäsenistä on valtiovarainministeriöstä (VNOS 46 § 3 mom A:ssa 1954/191).

Raha-asiainvaliokunnassa, jonka käsittelyyn budjettiehdotus joutuu tavallisesti elokuun puolivälissä, voi asianomainen ministeri sitten yrittää parhaansa saadakseen ehdottamansa, mutta valtiovarainministeriön laatimasta budjettiehdotuksesta pois jätetetyt määrärahat palautetuiksi budjettiehdotukseen.¹⁶ Näissä käsittelyissä saa myös valtiovarainministeri tilaisuuden näyttää tahdonvoimansa ja vaikutusvaltansa menoehdotusten kurissa pitämiseksi.¹⁷ Vaikka hänen puolellaan onkin karu todellisuus, äärimmilleen korotettu verorasitus, jota on enää hyvin vaikeaa saada lisätyksi, voittaa kuitenkin monesti äänestyksessä asianomainen ministeri, ja hänen puoltamansa määräraha palautetaan budjettiehdotukseen. Useinkin ratkaisee asian valiokunnan puheenjohtajan, pääministerin kannanotto. Johtavana persoonallisuutena valtioneuvostossa hän lähinnä vastaakin hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta.¹⁸ Hän vaikuttaa siihen, että budjettiehdotus muotoutuu hallituksen omaksuman poliittisen toimintaohjelman mukaiseksi.

Raha-asiainvaliokunnassa tapahtuneen valmistavan käsittelyn jälkeen joutuu budjettiehdotus valtioneuvostossa käsiteltäväksi. Tällöin päättää valtioneuvosto lopullisesti kantansa hallituksen budjettiehdotuk-

¹⁶ Min. Lohi lausui, »että on aivan luonnollista ja ymmärrettävää, että jokaisen alan ministeri koettaa jo valtioneuvostossa pitää huolta ennen kaikkea omasta budjetistaan, se on aivan luonnollista ja ymmärrettävää ja oikeutettua, mutta raha-ministeri ja raha-asiainvaliokunta, jonka täytyy kokonaisuutta pitää silmällä, se on pakotettu jokaisen ministeriön ehdotuksia hyvin suurella kritiikillä käsittelemään, niin opetusministeriön kuin muittenkin, ja lojaalisuus, yhteistunto hallituksen vastuunalaisuudesta se velvoittaa jokaista ministeriä sikäli kuin hän katsoo voivansa sen hallituksen yhteydessä toimia, se suorastaan pakottaa jokaisen ministerin alistumaan siihen yhteistulokseen, mikä yhteisten neuvottelujen pohjalla on saatu aikaan.» Ks. 1925 Vp Ptk. II s. 1860.

¹⁷ »Hr ministern har redan invänt att det icke är han ensam, som bestämmer om budgeten, utan regeringen i sin helhet. Men såsom en tysk finanstereotiker, professor Lotz, säger, finansministern kan i budgetens förberedande stadium utöva inflytande på alla ressorter i riktning åt sparsamhet efter måttet av sin sakkunskap och energi efter förmågan att göra sina allmänna politiska synpunkter gällande. Finansministern skall, synes det mig, vara den starke mannen och den obeveklige hushållaren i en regering. Och han skall ha mod att icke vara folk i lag.» Ks. 1920 Vp Ptk. II s. 1112 (ed. *Schauman*).

¹⁸ Ks. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 37; *Hakkila* s. 206.

sen sisältöön ja muotoon nähden, mutta harvinaista on, että raha-asiaINVALIOKUNNASSA hyväksyttyyn ehdotukseen enää tällöin aikaansaataisiin muutoksia. Tämän jälkeen esittelee valtiovarainministeri valtioneuvoston istunnossa budjettiehdotuksen tasavallan presidentille, joka lopullisesti päättää hallituksen esityksen seuraavan vuoden tulo- ja menoarvioksi antamisesta eduskunnalle.¹⁹ Vaikkakin se olisi oikeudellisesti mahdollista, ei presidentti käytännössä koskaan ole valtioneuvostossa tapahtuvassa esittelyssä puuttunut budjettiehdotuksen sisältöön, vaan on hän sellaisenaan hyväksynyt valtioneuvoston ehdotuksen. Todennäköistä kuitenkin on, että hän joinakin vuosina epävirallisella kannanotollaan on jo etukäteen joissakin kohdissa vaikuttanut valtioneuvoston budjettia koskeviin päätöksiin.²⁰

Budjettiesitys ja sen aika. Näin syntynyt hallituksen budjettiesitys sisältää kolme osaa: 1) varsinaisen esityksen, 2) budjettiehdotuksen ja 3) ns. selonteon tulo- ja menoarvion laskelmista.

Varsinainen esitys sisältää budjettiehdotuksen yleiset perustelut. Siinä hallitus tavallisesti tekee lyhyesti selkoa viimeaikaisesta taloudellisten suhdanteiden, kansantalouden ja valtiontalouden kehityksestä sekä esittelee huomattavimmat budjettiehdotukseen sisältyvät tulojen ja menojen muutokset edelliseen budjettiin verrattuina. Esitys päättyy pönteeseen, jossa hallitus esittämänsä nojalla ehdottaa, että eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen budjettiehdotuksen.

Budjettiehdotus on luettelomainen asiakirja, josta puuttuvat kaikki perustelut. Siitä syntyy eduskunnan päättämin muutoksin se »Suomen tasavallan tulo- ja menoarvio», joka sitten julkaistaan asetuskokoelmassa.

Selonteko tulo- ja menoarvion laskelmista on hallituksen budjettiesityksen laajin osa. Se sisältää budjettiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut, joissa on mm. tarkempia säännöksiä määrärahojen jaoitte-

¹⁹ Muualla on hyvin harvinaista se, että budjetti annettaisiin parlamentille tasavallan presidentin esityksenä. Amerikan Yhdysvalloissa tapahtuu myös näin, ja lisäksi on siellä koko budjetin valmistelu nykyisin presidentin käsissä, jota avustaa tässä tehtävässä välittömästi hänen eikä valtiovarainministeriön alainen »the Bureau of the Budget». Ks. *Bakker* s. 17—29; *Heinig* I s. 58.

²⁰ Budjetin valmistelusta ks. *Paalanen* s. 13—14; *Takki*, *Kansamme Talous* 1951 s. 453—454 ja 467; *Kastari*, *Valtio ja yhteiskunta*, *ValtYV* 1947 s. 102—103 ja 106; *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 21—23; *Relander*, *NAT* 1929 s. 142—143; *Oredsson*, *NAT* 1953 s. 25—26; *Buck* s. 164—167 ja 179—184; *Bjarne* s. 217—224 ja 249—250; *Dubois* s. 155—156.

lusta eri tarkoituksiin sekä ehtoja ja ohjeita määrärahojen käyttämisestä. Mikäli jonkin momentin perustelu pysyy samana kuin mikä se on ollut edellisessä tulo- ja menoarviossa, ei sitä kuitenkaan uudestaan esitetä. Mutta aina, milloin edelliseen eduskunnan päättämään budjettiin sisältyneen tulo- ja menomomentin rahamäärää ehdotetaan uudessa budjettiehdotuksessa suurennettavaksi tai pienennettäväksi, on nämä muutokset perusteltava ja samalla on ilmoitettava, kuinka suuri vastaava tulo tai meno on ollut edellisen vuoden tulo- ja menoarvion sekä kahden sitä edellisen vuoden tilinpäätöksen mukaan. Jokaisen osaston ja pääluokan kohdalla julkaistaan sitä paitsi taulukko, jossa sen tuloja tai menoja luvuittain verrataan kolmen edellisen vuoden vastaavien lukujen tuloihin tai menoihin.

Budjetin perusteluilla on suuri merkitys, erittäinkin määrärahojen kohdalla, ensiksi eduskunnan niistä päättäessä ja toiseksi myöhemmin arvosteltaessa kysymystä siitä, onko budjetin täytäntöönpanija niitä noudattanut. Tästä syystä olisi budjettiehdotuksen perustelujen oltava tarpeeksi yksityiskohtaiset, tarkat, selvät ja todellisuutta vastaavat. Mikäli perustelut ovat puutteelliset, joutuu valtiovarainvaliokunta budjettiesitystä käsitellessään ottamaan niistä tarkempaa selkoa, ja se viivästyttää eduskunnan työtä. Useita kertoja on eduskunta kuitenkin näissä suhteissa saanut aihetta esittää moitteita hallitukselle sen budjettiesitysten johdosta.²¹

Vuodesta 1949 lähtien on hallituksen budjettiesitykseen ollut liitteenä otettu taloudellinen katsaus, jossa selvitetään viimeaikaista kansantaloudellista ja valtiontaloudellista kehitystä.²² Siinä on viime vuosina myös esitetty ennusteita maan eri elinkeinojen tuotannosta ja työllisyydestä, tuonnin ja viennin kehityksestä sekä rahataloudellisesta kehityksestä, kansantulosta, bruttokansantuotteesta, kulutuksesta ja investoinneista sekä suhdannekehityksestä. Siten vastaa se useissa maissa viime aikoina käytäntöön otettua ns. kansanbudjettia.

Kansanbudjetilla tarkoitetaan koko kansantalouden tulojen ja menojen prognoosia. Sellaisena kansanbudjetti antaa hyvän perustan valtion budjetin laatimiselle, jossa huomataan kansantalouden ja valtiontalouden keskinäiset vuorovaikutukset. Vain muutamissa »vapaan talouden» maissa, kuten esim. Norjassa, käsitetään kansanbudjetti suorastaan

²¹ Ks. 1926 B-es., Edk. vast. s. 1—3; 1927 B-es., Edk. vast. s. 1; 1933 B-es., Edk. vast. s. 1; 1951 B-es., Edk. vast. s. 2; VttK v. 1958 s. 26.

²² Ks. KM 1951: 3 s. 30.

hallituksen talouspoliittiseksi ohjelmaksi, joka esitetään samoin kuin valtion budjettikin kansanedustuslaitoksen hyväksyttäväksi.²³

Hallituksen budjettiesitys, joka on julkaistava painosta sekä suomen- että ruotsinkielisenä, lähetetään nykyisin eduskunnalle tasavallan presidentin kirjelmän ohella.²⁴ Esityksen eduskunnalle antamisesta säädetään VJ 30 § 1 mom:ssa: »Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi seuraavaa varainhoitovuotta varten.» Budjettiesitys on tämän mukaan aina annettava ja käsiteltävä varsinaisilla valtiopäivillä, eikä se ole sallittua ylimääräisillä valtiopäivillä.

1906 VJ:n mukaan (26 §) alkuaan oli suostuntabudjettiesitys annettava eduskunnalle varsinaisten valtiopäivien alussa. Tätä aikamääräystä ei hallitus kuitenkaan läheskään aina kyennyt noudattamaan, ja samalla kertaa, kuin eduskunnalle valtioneuvoston oikeusperusteista säädetyllä L:lla (17. 4. 1919) annettiin täydellinen budjettivalta, muutettiin tämä 1906 VJ:n pykälä siihen muotoon, joka sillä on nyt voimassa olevassa valtiopäiväjärjestyksessäkin ja jossa säädetään vain, että budjettiesitys on jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annettava eduskunnalle. Aikamääräys oli ilman mitään perusteluja jätetty pois jo hallituksen esityksessä valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, eikä valiokunnissakaan eikä eduskunnan täysistunnossa puututtu erityisesti tähän kysymykseen, vaan hallituksen ehdotus hyväksyttiin siltä kohtaa sellaisenaan.²⁵

Syynä aikamääräyksen poistamiseen oli kuitenkin ilmeisesti sen sopimattomuus. Kun varsinaiset valtiopäivät meillä säännön mukaan alkavat jo helmikuun alussa (VJ 19 §; samoin 1906 VJ 17 §:n mukaan), täytyisi, jos seuraavan vuoden budjettiesitys jo silloin pitäisi antaa eduskunnalle, tämän budjetin valmistelu aloittaa kovin pitkän aikaa, noin 1 ½ vuotta ennen varainhoitovuoden alkua, ja tämä tietysti vaikeuttaisi suuresti oikeiden arvioiden tekemistä varainhoitovuoden tuloista ja menoista. Hallituksen oikeutettuna pyrkimyksenä on saada suorittaa bud-

²³ Kansanbudjetista ks. *Lindholm*, *Kansamme Talous* 1951 s. 547—548; *Duverger*, *Institutions financières* s. 250 ja 256—263; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 1—45; *Colm*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 529—533; *Redogörelse för 28 nordiska interparlamentariska delegerademötet i Stockholm år 1951* s. 43—90; *Wold*, *NAT* 1949 s. 204—217 ja 240—242; *Törngren*, *NAT* 1949 s. 225—230; *Schmidt*, *NAT* 1949 s. 217—225; *Lange*, *NAT* 1949 s. 230—236; *Petersen*, *ib.* s. 236—237; *Lous*, *ib.* s. 237—238; *Grimsvang*, *ib.* s. 239—240.

²⁴ Ks. *Hermanson*, *JFT* 1928 s. 9—10 ja 15—18; *Hakkila* s. 459—460.

²⁵ Ks. *KM* 1917: 9 s. 7 ja 18; 1917 II Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 5 s. 1—2; 1918 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 5 (1917 II Vp.), Prvmiet. s. 1, 3 ja 5 sekä *Suurvmet.*; 1918 Vp Ptk. s. 436, 456 ja 476.

jettiehdotuksen valmistelu mahdollisimman lähellä asianomaista budjettivuotta, mutta toisaalta on eduskunnallekin varattava riittävästi aikaa budjettiesityksen käsittelemiseen.

Nyt ei VJ 30 §:ssä siis ole ollenkaan mainintaa siitä, mihin aikaan hallituksen budjettiesitys on annettava varsinaisille valtiopäiville, eikä muissakaan valtiopäiväjärjestyksen kohdissa ole mitään viittausta tähän asiaan.²⁶ Hallitusmuodossa on kuitenkin eräs kohta, josta tulkinnalla on luettavissa po. aikamääräys. Se on HM 69 § 1 momentti, jossa säädetään valtiontalouden hoitamisesta siinä tapauksessa, ettei eduskunta olisi päättänyt budjettia ennen budjettivuoden alkua, »vaikka esitys siitä edellisenä vuonna on annettu kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä.» Edellä historiallisessa katsauksessa jo näimme, että tässä siteerattu säännös tuli hallitusmuotoon perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta ja että sen paikalla oli hallituksen esityksessä ollut vain ehto, että eduskunta olisi ollut edellisenä vuonna neljä kuukautta valtiopäiville kokoontuneena. Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaisesti perustuslakivaliokunta »katsoi säännöksen kaipaavan sellaista täydennystä, että säännös tulisi sovellettavaksi ainoastaan, jos tulo- ja menoarvioesitys on annettu eduskunnalle tarpeeksi hyvissä ajoin, esimerkiksi kaksi kuukautta, ennen istuntokauden päättymistä.»²⁷ Täten tuli »kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä» merkitsemään sitä ajankohtaa, johon mennessä hallituksen budjettiesitys tämän säännöksen mukaan on eduskunnalle annettava. Määräystä noudattaessaan hallitus on tehnyt velvollisuutensa ja siinä tapauksessa, ettei eduskunta siitä huolimatta päättä budjettia ennen vuoden alkua, annetaan säännöksessä hallitukselle eräitä lisäoikeuksia valtiontalouden hoitoon nähden. Minkälaisia nämä oikeudet ovat, samoin kuin sitäkin, mitä seurauksia valtiontalouden hoidon jatkamiseen nähden on siitä, ettei hallitus olisi noudattanut tuota budjettiesityksen antamisaikaa koskevaa määräystä ja että budjetin myöhästyminen sentähden olisi luettava hallituksen syyksi, näitä kysymyksiä selvitetään myöhemmin budjetin myöhästymistä koskevassa esityksessämme.

²⁶ Kunnallislain (112 §) mukaan on talousarvioehdotus toimitettava valtuustolle viimeistään varainhoitovuotta edeltävän joulukuun 1 päivänä. — Useimpien maiden perustuslaeissa on budjettiesityksen antamisaika tarkoin määrätty. Ks. *Riksdagens budgetarbete* s. 32 ja 55; *Herlitz, Nordisk offentlig rätt* II s. 128—129; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 45—46; *Andersen* s. 357—358; *Heinig* II s. 273—291; *Schulze/Wagner* s. 136—137; *Wawerla/Ambrosius* s. 180; *Vialon* s. 196—197; *Baudhuin* I s. 50; *Bakker* s. 17.

²⁷ 1917 II Vp, Hall. es. N:o 62, Prvmiet. s. 15, 31 ja 98—99.

Mitä sitten tarkoitetaan aikamääräyksellä »kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä»? »Istuntokausi»-sana merkitsee tässä ilmeisesti samaa kuin eduskunnan vuotuinen koossaoloaika eli valtiopäivät, eikä se siis mitenkään liity tavallisesti käytettyihin sanontoihin »kevät- tai syysistuntokausi». ²⁸ Eduskunnan koossaoloaika on VJ 19 §:n mukaan vuosittain 120 päivää, ellei eduskunta itse päättä lyhentää tahi pidentää tuota aikaa. Eduskunta saattaa tämän määräyksen mukaan lyhentää vuotuisen koossaoloaikansa jopa vähemmäksi kuin kahdeksi kuukaudeksi, jossa tapauksessa hallituksen esityksen antaminen valtiopäiville kaksi kuukautta ennen »istuntokauden» päättymistä olisi aivan mahdotonta. Tuon aikamääräyksen tulkitseminen tuottaakin vaikeuksia sentähden, että eduskunnan vuotuinen koossaoloaika on epämääräinen.

Tutkijoista ovat *Nevanlinna* ja häneen liittyen *Erich* ja *Hakkila* tulkinneet budjettiesityksen antamisaikaa HM 69,1 §:n mukaan pitämällä silmällä valtiopäivien VJ 19 §:ssä mainittua »säännönmukaista» vuotuista koossaoloaikaa, 120 päivää. Jotta budjettiesitys tämän tulkinnan mukaan tulisi annetuksi lain vaatimassa ajassa, viimeistään kaksi kuukautta ennen »istuntokauden» päättymistä, olisi se annettava eduskunnalle jo 60 istuntopäivän kuluessa valtiopäivien alusta. Valtiopäivien ollessa yhtämittaa koolla olisi budjettiesitys tämän mukaan annettava jo huhtikuun alussa, ja siis kovin kauan ennen budjettivuoden alkua. Kuitenkin on tämänkin tulkinnan mukaan myönnetty, että budjettiesitys on aikanaan annettu silloinkin, kun se on annettu kaksi kuukautta ennen eduskunnan pidentämän vuotuisen istuntoajan loppua, ja näin siinäkin tapauksessa, että eduskunta on päättänyt tästä istuntoajan pidentämisestä vasta hallituksen budjettiesityksen saatuaan. ²⁹

Mutta tällaisella tulkinnalla saadaan po. aikamääräykselle aivan epämääräinen sisällys. Se, onko hallituksen budjettiesitys katsottava ajoissa annetuksi, jäisi tämän tulkinnan mukaan useissa tapauksissa riippumaan kokonaan eduskunnan mielivallasta, so. siitä, haluaisiko eduskunta budjettiesityksen saatuaan jatkaa »istuntokauttaan» niin paljon, että sille siten jäisi kahden kuukauden aika budjetin käsittelyyn, vai eikö se sitä haluaisi tehdä. Samana päivänä eduskunnalle annettu budjettiesitys olisi edellisessä tapauksessa katsottava ajoissa annetuksi, jälkimmäisessä ei.

²⁸ Ks. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 65 alav. 18.

²⁹ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 24—26 ja 148—149; *Hakkila* s. 286—287 ja 462; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 256.

Tällaiseen epäselvään tulokseen johtavasta laintulkinnasta olisi pyrittävä vapautumaan. Siitä päästäänkin, kun otetaan huomioon eduskunnan velvollisuus tulo- ja menoarvion päättämiseen. On asetettava sille kannalle, että eduskunta on velvollinen vuosittain hyväksymään budjetin. Vaikkakin valtiopäivien »säännöllinen» koossaoloaika VJ 19 §:n mukaan on 120 päivää, on eduskunta käytännössä viime aikoina ollut koolla läpi vuoden kesälomaa ja muita lyhyempiä lomia lukuunottamatta. Kun eduskunnan muidenkin asioiden vuoksi on ilmeisesti kokoonnuttava myös syysistuntokaudella, ei voida vaatia hallitusta antamaan budjettiesitystä eduskunnalle jo kevätpuolella. Kun eduskunnalla on velvollisuus budjettiesityksen käsittelemiseen, ei se voi saatuaan hallituksen budjettiesityksen lopettaa valtiopäiviä, vaan on sen jatkettava niitä niin kauan, kunnes budjetti on saatu päätetyksi. Kun otetaan huomioon sekä se, että budjetti on saatava valmiiksi budjettivuoden alkuun menesssä, että HM 69,1 §:n *ratio*, joka tahtoo turvata eduskunnalle budjettikäsittelyä varten kahden kuukauden minimiajan³⁰, on mainittu aika laskettava vuoden vaihteesta lähtien taakse päin.³¹ Hallituksen budjettiesitys on tämän tulkinnan mukaan, jonka tuloksiin *Kastari* ja *Estlander* yhtyvät, annettava eduskunnalle viimeistään kaksi kuukautta ennen budjettivuoden alkua.³² Tätä tulkintaa tukee myös käytäntömme, jonka mukaan budjettiesitys on säännöllisesti annettu eduskunnalle vasta syysistuntokauden alussa, tavallisesti syys- tai loka-kuussa.³³

Kun tulo- ja menoarvio annetaan eduskunnalle tasavallan presidentin esityksenä, on myös presidentin katsottava olevan oikeutettu ja velvol-

³⁰ Sitäkin valitellaan eduskunnassa usein liian lyhyeksi. Ks. esim. 1946 Vp Ptk. III s. 2501—2502 (ed. *Rantala*).

³¹ Eduskunnassa esitetyn tulkinnan mukaan olisi tuo aika laskettava eduskunnan joululoman alkamisesta lukien, ja esitys siis annettava eduskunnalle viimeistään lokakuun 22 päivänä. Ks. 1946 Vp Ptk. II s. 1738 (ed. *Oksala*).

³² Ks. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 182—183 ja 242—244; *Estlander*, *Festskrift för Friherre R. A. Wrede* s. 243 alav.

³³ On myös suositeltu (*Toivo Takki* esitelmässään »Miten valtion tulo- ja menoarvio teknillisesti syntyy?», *Helsingin Sanomat* 27. 3. 1959) sellaista tulkintaa, jonka mukaan eduskunnan on katsottu saaneen budjettiesityksen oikeassa ajassa, jos se on annettu eduskunnalle ennen joulukuun alkua. Tässä tulkinnassa on kokonaan unohdettu se erittäin tärkeä seikka, että budjetti on päätettävä ennen varainhoitovuoden alkua. Sen huomioonottaen eduskunnalle ei tämän mukaan jää enempää kuin yhden kuukauden aika budjettikäsittelyä varten.

linenkin huolehtimaan siitä, että budjettiesitys annetaan eduskunnalle oikeassa ajassa.³⁴

Budjettiesitykseen liittyvät hallituksen muut esitykset. Useimmiten edellytetään hallituksen budjettiesityksessä myös uuden veron säätämistä tai entisen muuttamista tahi valtionlainan ottamista. Veroista on säädettävä lailla (HM 61 §) ja eduskunnan suostumus valtionlainan ottamiseen, vaikkei sitä annetakaan lain muodossa, on kuitenkin annettava tavallisen lain säätämisessä käytettävää käsittelyjärjestystä noudattaen (HM 64 §; VJ 68,1 §), kun taas budjetti ei ole laki eikä sitä päätetä eduskunnassa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä johtuu VJ 75 § 1 momentin määräys, että vaikka ehdotus uuden veron määräämisestä tai entisen muuttamisesta tahi määräaikaisen veron jatkamisesta taikka valtionlainan ottamisesta sisältyykin tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin, on se käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana. Ehdotukset verolaista ja valtionlainan ottamisesta on hallituksen sentähden tehtävä eduskunnalle eri esityksissä budjettiesityksen lisäksi.³⁵ Usein edellytetään hallituksen budjettiehdotuksessa myös uusien menolakien säätämistä tahi entisten kumoamista tai muuttamista, joista kustakin annetaan eduskunnalle erillinen, ko. lakiehdotuksen sisältävä lakiesitys. Monta kertaa on hallitus tällaisissa esityksissään ehdottanut juuri säädettyjen, suuria menoja valtiolle aiheuttavien menolakien voimaantuloajan lykkäämistä, voidakseen olla ottamatta vastaavia määrärahoja budjettiehdotukseensa.³⁶

Budjettiesitykseen liittyvien erillisten esitysten eduskunnalle antamisen ajasta ei perustuslaeissamme ole nimenomaisia määräyksiä. Usein sisältyy näihinkin esityksiin hyvin laajoja ehdotuksia, joiden selvittely vaatii valiokunniltakin paljon työtä, ja kolmen käsittelyn asiaina viipyvät ne kauan eduskunnassa, ennenkuin ne saadaan ratkaistuksi. Koska budjetin päättäminen edellyttää myös näiden eri esityksiin sisältyvien ehdotusten ratkaisemista, täytyy budjettiesityksen antamisaikaa koskevan määräyksen katsoa koskevan myös näitä sen edellyttämiä erillisiä esityksiä. Ne kaikki on siis äsken selostetun tulkinnan mukaan annettava eduskunnalle vähintään 2 kuukautta ennen edellisen vuoden päät-

³⁴ Erich, Kompetensfördelning s. 47.

³⁵ Vrt. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 24.

³⁶ Ks. esim. 1941 B-es. s. III; 1942 B-es. s. II.

tymistä, jotta voitaisiin katsoa hallituksen budjettiesitys oikeassa ajassa annetuksi.³⁷

Huolimatta eduskunnan esittämistä vaatimuksista hallituksen budjettiesityksen edellyttämien verolakiesitysten antamisesta eduskunnalle viimeistään samalla kertaa kuin budjettiesityskin ovat nämä esitykset usein pahasti myöhästyneet ja siten viivästyttäneet koko budjetin käsitelyä valtiovarainvaliokunnassa ja eduskunnassa.³⁸

Hallituksen budjettiesityksen muuttaminen. Hallituksen vaihtuminen niinä aikoina, jolloin budjettiesitys olisi annettava eduskunnalle, aiheuttaa eräitä hankaluuksia: Uuden hallituksen ohjelma voi poiketa paljon eronneen hallituksen ohjelmasta ja vaatia sentähden suuria muutoksia viimeksimainitun valmistamaan budjettiehdotukseen. Mikäli hallituksen vaihdos tapahtuu ennenkuin budjettiesitys on eduskunnalle annettu, viivästyttää tämä tietysti esityksen antamista ja voi aiheuttaa sen myöhästymisenkin.³⁹ Vähemmän sopivana pidetään kuitenkin sitä, että eroava hallitus kiirehtii viimeisenä tehtävänäan antamaan budjettiesityksen eduskunnalle riistäen siten uudelta hallitukselta mahdollisuuden oman ehdotuksensa eduskunnalle esittämiseen.⁴⁰ Näin on kuitenkin joskus tapahtunut, ja voihan käydä niinkin, että hallitus joutuu budjettiesityksen pahaa aavistamatta annettuaan kohta sen jälkeen eroamaan. Uuden hallituksen suunnitelmat voivat näissä tapauksissa vaatia eduskunnalle annetun budjettiesityksen muuttamista.

Hallituksen esityksen muuttaminen on meillä mahdollista vain siten, että eduskunnalle annettu esitys peruutetaan (VJ 28,3 §) ja sen tilalle annetaan kokonaan uusi esitys. Esityksen peruuttaminen voidaan tällöin toimittaa millä asian käsittelyn asteella tahansa (EdkTJ 54 §), kunhan eduskunta ei vielä ole tehnyt päätöstään asiassa.⁴¹ Budjettiesityksenkään osittainen muuttaminen tai täydellistäminen tekemällä esitys vain

³⁷ Samoin *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 139; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 270; *Hakkila* s. 287.

³⁸ Ks. 1923 B-es., Vvvmiet. s. 5—6 ja Edk. vast. s. 1; 1926 Vp Ptk. I s. 685 (ed. *Tanner*), 688 (vvin. *Järvinen*) ja 1132 (ed. *Furuhjelm*); 1957 Vp Ptk. III s. 2621 (ed. *Rantala*).

³⁹ Ks. 1958 Vp Ptk. s. 246—247.

⁴⁰ Ks. 1929 II Vp Ptk. I s. 103—104, 112—113, 116, 120 ja 127—130; *Hakkila* s. 460.

⁴¹ Ks. KM 1921: 21 s. 7, 33 ja 34; *Tammio* s. 51; *sama*, LM 1946 s. 542—545 ja 549—550; *Malmgren*, Sveriges Författning I s. 370—373; *Dubois* s. 277—292. — Eduskuntapuheessa vaadittiin hallitusta peruuttamaan budjettiesityksensä ja antamaan tilalle uusi. 1939 Vp Ptk. s. 52 (ed. *Annala*).

muutettavista tai lisättävistä kohdista alkuperäiseen budjettiesitykseen ei täten meillä ole mahdollista.⁴²

Entisen budjettiesityksen peruuttaminen ja kokonaan uuden antaminen tilalle on teknillisestikin niin vaikea urakka suorittaa, että siihen ei ole vielä kertaakaan ryhdytty. Sen sijaan voi hallitus epävirallisesti esittää »ehdotuksiaan ja toivomuksiaan» budjettiehdotukseen tehtävistä muutoksista valtiovarainvaliokunnalle ja eduskunnalle, ja nämä voivatkin toteutua, mikäli on kysymyksessä hallituksen budjettiehdotuksessa jo olevien määrärahojen suurentaminen tai pienentäminen.⁴³ Hallitus voi myös tehdä eduskunnalle lakiesityksissä ehdotuksia jo olemassa olevien tulo- ja menolakien muutoksista tahi uusien sellaisten säätämisestä, ja mikäli eduskunta ne hyväksyy, on eduskunta sitten velvollinen ottamaan vastaavat tulot tai menot lakien mukaisina budjettia päättäessään huomioon.⁴⁴

Tällaisia keinoja budjettiesityksensä muuttamiseksi voi hallitus joskus myös joutua käyttämään sentähden, että olosuhteissa budjettiesityksen antamisen jälkeen on tapahtunut äkillisiä muutoksia, esim. sodan syttyminen, tahi siitäkin syystä, että hallituksen toimintaohjelma yksinkertaisesti vasta budjettiesityksen antamisen jälkeen »selviää».⁴⁵ Hallituksen aloiteoikeutta ei olekaan lain mukaan rajoitettu määrättyyn

⁴² Ruotsissa ja Saksan Liittotasavallassa voidaan budjettiesitystä myöhemmin osittain muuttaa ja täydentää. Ks. *Thorson*, StatsvT 1957 s. 326 ja 331—332; *Riksdagens budgetarbete* s. 46 ja 55; *Herlitz*, Nordisk offentlig rätt II s. 129; *Wawerla/Ambrosius* s. 181; *Heckel*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II s. 394.

⁴³ Ks. *Teljo* s. 66 ja 81. — Budjettiesityksen antamisen jälkeen eduskunnalle annetun, suhdannerahaston varojen merkitsemistä siirtona vuoden 1940 tuloarvioon koskevan lakiesityksen liitteenä antoi hallitus eduskunnalle luettelon budjettiesitykseen »suunnitelluista muutoksista», jotka kaikki, lukuunottamatta suhdannerahaston varoilla lisättäviä työttömyysmäärärahoja, tarkoittivat määrärahojen pienentämistä. Budjettimietinnössään valtiovarainvaliokunta ilmoitti hyväksyneensä useimmat ehdotukset. Ks. 1939 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 42 s. 1 ja Liite; 1940 B-es., Vvvmiet. s. 8. — Valtioneuvoston päättämiä n. 15 miljardiin markkaan nousevia »makkara-, voi- ja maitosubventioita» varten ei aloitteen puuttuessa katsottu voitavan ottaa määrärahaa budjettiin, vaikka hallitus yritti taivuttaa valtiovarainvaliokuntaa lisäämään määrärahan budjettiehdotukseensa. Ks. 1955 B-es., Vvvmiet. s. 22 ja Edk. vast. s. 1—2; 1954 Vp Ptk. II s. 1427, 1429—1430, 1446—1447, 1450, 1455—1456, 1487, 1539 ja 1559.

⁴⁴ Budjettiesityksen antamisen jälkeen eduskunnalle annetut virkamiesten palkkajärjestelyjä koskevat lakiesitykset aiheuttivat muutoksia budjettiehdotukseen valtiovarainvaliokunnassa. 1955 Vp Ptk. III s. 2392 ja 2396; 1956 B-es., Vvvmiet. s. 25 ja Edk. vast. s. 1.

⁴⁵ Ks. *Kaira*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 256.

aikaan, vaan on lakiesitysten antaminen eduskunnalle budjettiesityksen antamisajasta riippumatta aina mahdollista, ja eduskunta on velvollinen, vaikkakaan ei ehdottomasti budjetin yhteydessä, käsittelemään tällaisetkin myöhästyneet budjettiin liittyvät esitykset. Kun näiden esitysten osakseen saama ratkaisu, ellei niitä hylätä, vaikuttaa seuraavan vuoden budjetin sisällykseen, on eduskunta aina pyrkinyt käsittelemään ne ennen budjetin päättämistä, vaikkakin ne viime hetkessä eduskunnalle annettuina häiritsevät vakavasti eduskunnan budjettikäsittelyä ja voivat tehdä mahdottomaksi sen määräaikana suorittamisen.⁴⁶

⁴⁶ Ks. 1957 Vp Ptk. III s. 2621.

IV LÜKU

EDUSKUNNAN ALOITEOIKEUS

Määräraha-aloitteet. Hallitukselle kuuluu siis edellä esitetyllä tavalla budjettialoiteoikeus: se valmistaa budjettiehdotuksen ja antaa sen tulo- ja menoarvioesityksenä eduskunnalle, jonka tehtävänä on budjetin päättäminen. Eduskunnan budjettivalta ei kuitenkaan voi rajoittua vain hallituksen ehdotusten hyväksymiseen ja hylkäämiseen. Parlamentaarisessa valtiossa, jossa hallituksen yleensä on noudatettava eduskunnan tahtoa, ei hallituksen toimintaohjelmaa merkitsevä budjettiehdotus tosin — niinkuin edellä jo huomattiin — voi kovin jyrkästi poiketa kansaneduskunnassa siihen nähden vallitsevasta mielipidesuunnasta. Kuitenkin olisi eduskunnan budjettivalta, johon sisältyisi vain valta tehdä päätöksiä hallituksen tekemien ehdotusten perusteella, rajoitettua ja vaillinaista. Yleensä myönnetäänkin kansanvaltaisissa valtioissa parlamentin jäsenille mahdollisuus vaikuttaa myös suoranaisesti budjetin sisältöön siten, että heille annetaan oikeus tehdä ja budjettia päättäessään hyväksyä myös omia ehdotuksiaan, jotka poikkeavat hallituksen ehdottamasta budjetista. Hallituksen aloiteoikeuden rinnalla myönnetään siis budjetin alalla yleisesti parlamentille liitännäinen aloiteoikeus.¹

Edellä historiikissa näimme, että jo Venäjän vallan ajan loppupuolikolla hyväksyivät meillä säätyvaltiopäivät sellaisiakin määrärahoja, joista hallitus ei ollut tehnyt niille esitystä. Tällöin käytettiin ainoaa vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä alkuaan tunnettua valtiopäivien aloitemuotoa siten, että samalla kuin valtiopäivät hyväksyivät hallitsijalle osoitetun anomuksen jostakin määrärahasta ne ottivat tämän määrä-

¹ *Heinig* lausuu parlamentin aloiteoikeudesta budjetin alalla, että »es ein politisches Grundrecht der Legislative ist, eines seiner entscheidenden Machtmittel. Erst wenn es möglich ist, den Voranschlag der Exekutive entsprechend dem Willen der Parlamentsmehrheit im einzelnen und im ganzen zu gestalten, ergibt sich reale Vormacht des Parlamentes, also der Legislative». *Heinig* I s. 269 (ks. myös s. 266—278).

rahan hyväksymäänsä suostuntabudjettiin. Vielä senkin jälkeen, kun koko budjetista päättäminen oli tullut eduskunnan oikeudeksi, käytettiin vuosikymmenen ajan vastaavanlaista aloitteen muotoa eduskunnan ottaessa budjettiin sellaisia määrärahoja, joita ei sisältynyt hallituksen budjettiesitykseen. Kun vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä ei tunnettu mitään määräraha-aloitteita, käytettiin nyt siinä säänneltyä anomusehdotuksen muotoa silloinkin, kun eduskunnan jäsenet tekivät ehdotuksia siitä, että eduskunta ottaisi jonkin määrärahan seuraavan vuoden budjettiin. Tällaisten anomusehdotusten perusteella eduskunta hyväksyi budjettiin uusia määrärahoja, mutta mitään erillistä, ko. määrärahaa koskevaa anomusta ei enää samalla kertaa osoitettu hallitukselle.²

Mainittu menettely olikin periaatteellisesti oikea tapa käyttää eduskunnan aloiteoikeutta, vaikkakin se olosuhteiden pakosta tapahtui *praeter legem*. Mutta eduskunta käytti budjetin alalla aloiteoikeutta myös tavalla, joka ilmeisesti ei ollut »perustuslain hengen, tokkopa edes sen kirjaimen mukainen».³ Saadakseen ehdotuksen uuden määrärahan ottamisesta budjettiin käsitellyksi eduskunnassa ei ollut välttämätöntä käyttää vireillepanoa eduskunta-aloitteen muodossa: ehdotuksen saattoi tehdä valtiovarainvaliokunta hallituksen budjettiesitystä käsitellessään tahi yksityinen edustaja suullisesti vielä tulo- ja menoarviota lopullisesti päätettäessä eduskunnan täysistunnossa. Tällaisten eduskunnan täysistunnossa tehtyjen suullisten ehdotusten nojalla saattoi uusia määrärahoja tulla hyväksytyksi budjettiin ilman, että ehdotuksia olisi edes valiokunnassa valmistavasti käsitelty, sillä tulo- ja menoarvion oltua kerran valtiovarainvaliokunnassa, joka oli siitä antanut mietintönsä, ei sitä aina palautettu valiokuntaan, vaikka uusiakin ehdotuksia täysistunnossa oli tehty, vaan näistä ehdotuksista äänestettiin ja budjetti päätettiin lopullisesti silloin tässä ainoassa käsittelyssä.⁴

Muun muassa juuri eduskunnan budjettialoiteoikeuden järjestämistä varten oli uuden valtiopäiväjärjestyksen säätäminen tarpeellista. Ehdotuksen laatimista varten asetettu ns. valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea esitti jo vuonna 1921 ilmestyneessä mietinnössään ehdotuksen uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi. Komitea arvosteli mietinnössään edellä mainittua budjettikäytäntöä, jonka mukaan saattoi »uusi määräraha tulla hyväksytyksi ilman asiallista selvitystä sen tarpeellisuudesta tai siitä, että varoja on tällaiseen tarkoitukseen käytettävissä». »Täl-

² Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 55; KM 1921: 21 s. 33—34.

³ Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 58.

⁴ Nevanlinna, m.t. s. 56 ja 57—59; KM 1921: 21 s. 44.

lainen menettely ei kuitenkaan ole terveitten budjettikäsittelyperiaatteiden mukaista», totesi komitea.⁵

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea ehdotti valtiopäiväjärjestyksessä säädettäväksi eduskunnan budjettivallan ja -menettelyn alalla kolme uudistusta: 1) budjettiin otettavien määrärahojen eduskunnassa ehdottamista varten oli luotava erityinen aloitemuoto, »rahaasia-aloite», 2) ilman tällaista aloitetta ei uusia määrärahoja saanut lisätä hallituksen budjettiehdotukseen, ja 3) mikäli eduskunta käsitellessään budjettia valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen perusteella teki tästä ehdotuksesta poikkeavia päätöksiä, oli asia palautettava valtiovarainvaliokuntaan uuden lausunnon antamista varten ja lopullinen päätös voitiin täysistunnossa tehdä vasta sitten, kun tämä lausunto oli saatu.⁶ Komitean valtiopäiväjärjestysehdotuksen näitä asioita koskevilla säännöksillä on muuten sama sisällys ja muoto, mikä niillä on nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessäkin, paitsi siinä, että komitean ehdotuksen mukaan eduskunta sai hyväksyä uusia määrärahoja budjettiin paitsi »rahaasia-aloitteiden» myös valtiovarainvaliokunnassa tehtyjen ehdotusten perusteella. Paremminkin kuin ehdotetusta lain tekstistä ilmeni tämän lainkohdan tarkoitus komitean perusteluista, jotka kuuluivat näin: »Valtiovarainvaliokunnan oikeutta ehdottaa uusia määrärahoja ei komitean mielestä voida rajoittaa. Ja kun niin ollen jokaisella valiokunnan jäsenellä on tilaisuus tehdä valiokunnassa uusia määrärahoja koskevia ehdotuksia, jotka joutuvat valiokunnassa valmistelevasti käsitellyiksi riippumatta siitä, hyväksyykö vai hylkääkö valiokunta ne, on komitean mielestä sallittava täysistunnossa tehdä [ja hyväksyä] ehdotus sellaisestakin uudesta määrarahasta, joka sisältyy valiokunnan mietinnön vastalauseeseen».⁷

Vuoden 1921 valtiopäivillä hallitus antoi eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksen pohjalla laaditun esityksen uuden valtiopäiväjärjestyksen säätämisestä. Hallituksen esitykseen sisältyvään ehdotukseen olivat tässä käsiteltyt eduskunnan budjettivaltaa ja -menettelyä koskevat kohdat otetut asiallisesti muuttamattomina mainitusta komitean ehdotuksesta, ja esityksensä perusteluissa hallitus lausui ehdottamiensa valtiopäiväjärjestyksen säännösten tarkoituksena olevan mm. ehkäistä »riittävää valmistelua vaille jääneiden ehdotusten pääsyä vaikuttamaan tulo- ja menoarvion päättämiseen».⁸

⁵ KM 1921: 21 s. 44.

⁶ KM 1921: 21 s. 8, 33—34, 16—17 ja 44—45.

⁷ Ks. KM 1921: 21 s. 16 ja 44.

⁸ 1921 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 74 s. 1.

Valtiopäiväjärjestysehdotus hyväksyttiin valtiopäivillä lepäämään yli vaalien, mutta tuli se uudessa eduskunnassa vuoden 1922 valtiopäivillä hylätyksi pääasiassa sen kansalaisten äänioikeuden järjestelyä koskevan kohdan eduskunnassa aiheuttaman erimielisyyden takia.

Vuoden 1924 valtiopäivillä teki hallitus eduskunnalle esityksen, jossa ehdotettiin vain muutamia muodollista laatua olevia muutoksia eräisiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin. Samoilla valtiopäivillä tekivät kuitenkin eräät kansanedustajat eduskuntaesityksen, joka sisälsi eräin muutoksin aikaisemmin hylätyssä hallituksen esityksessä olleen valtiopäiväjärjestyksen ehdotuksen. Käsitellessään yhdessä mainittuja hallituksen esitystä ja eduskuntaesitystä otti perustuslakivaliokunta käsittelynsä pohjaksi tehdyn eduskuntaesityksen ja ehdotti hyväksyttäväksi eräin muutoksin siihen sisältyneen ehdotuksen valtiopäiväjärjestykseksi. Perustuslakivaliokunta ehdotti tällöin poistettavaksi sen edellä mainittuun valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotukseen perustuvan valtiopäiväjärjestysehdotuksen kohdan, jossa myönnettiin eduskunnalle oikeus hyväksyä hallituksen budjettiehdotukseen uusia määrärahoja myös valtiovarainvaliokunnassa tehtyjen ehdotusten perusteella. Perustuslakivaliokunta lausui, »ettei valtiovarainvaliokunnan jäseniä ole siinä suhteessa asetettava eri asemaan kuin missä muut edustajat ovat, että heidän ehdotuksensa uusien, tulo- ja menoarvion laskelmiin sisältymättömien määrärahojen ottamisesta tulo- ja menoarvioon voitaisiin ottaa käsiteltäviksi ilman asianmukaisesti tehtyä raha-asia-aloitetta.»⁹ Eduskunta hyväksyi tämän perustuslakivaliokunnan tekemän muutosehdotuksen.¹⁰ Jäätään vuoden 1925 valtiopäivillä lepäämään yli vaalien hyväksyttiin tämä valtiopäiväjärjestysehdotus lopullisesti vuoden 1927 valtiopäivillä, ja uusi, nykyäänkin voimassa oleva valtiopäiväjärjestys annettiin tammikuun 13 päivänä 1928.

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean edellä mainitun ehdotuksen mukaisesti tuli valtiopäiväjärjestykseen säännös, joka estää eduskuntaa täysistunnossa päättämästä mitään muutoksia budjettiehdotukseen ilman, että valtiovarainvaliokunta on saanut lausua asiasta mielpiteensä. Tästä säädetään VJ 76 §:ssä, että jollei eduskunta ole muuttamattomana hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan antamassa mietinnössä tehtyä ehdotusta valtion tulo- ja menoarvioksi, on asia lähetettävä takaisin valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee antaa lausunto eduskunnan tekemistä muutoksista, ja jos valiokunta nyt ehdottaa eduskunnan

⁹ 1924 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 5, Prvmiet. s. 4 ja 19.

¹⁰ Ks. 1925 Vp Asiak. III, (Hall. es. N:o 5/1924 Vp), Edk. vast. s. 14.

päätöksiä muutettaviksi, saa eduskunta lopuksi päättää näiden valio-
kunnan ehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tällä järjeste-
lyllä on haluttu »saada takeita siitä, ettei tulo- ja menoarvioehdotuksessa
olevia määrärahoja lisätä, vähennetä eikä poisteta ilman riittävää har-
kintaa.»¹¹

Uusien määrärahojen budjettiin ehdottamista varten lisättiin valtio-
päiväjärjestyksessä eduskunta-aloitteiden joukkoon erityinen määrä-
raha-aloite, »rahaasia-aloite»,¹² jonka on sisällettävä ehdotus jonkun
määrärahan ottamisesta valtion tulo- ja menoarvioon seuraavaa varain-
hoitovuotta varten (VJ 31 §). Määräraha-aloitteiden, samoin kuin mui-
denkin eduskunta-aloitteiden tekotavasta ja ajasta säädetään VJ 32 §:ssä.
Aloite on tehtävä kirjallisessa muodossa. Vaikka lakitekstissä yhden-
mukaisesti aikaisemman valtiopäiväjärjestyksen sanonnan kanssa sää-
detäänkin, että eduskunta-aloite on »edustajan tehtävä», on käytän-
nössä aina sallittu useampienkin edustajien allekirjoittaa sama aloite ja
on heitä kaikkia silloin pidetty aloitteen tekijöinä.¹³ Määräraha-aloit-
teessakin on mainittava myös »ne syyt, joihin ehdotus perustuu» eli
aloitteen perustelut.¹⁴ Aloite päättyy ehdotukseen, että eduskunta
hyväksyisi määrärahan, jonka suuruus ja tarkoitus samalla selvästi

¹¹ KM 1921: 21 s. 44—45 ja 16—17.

¹² Valtiopäiväjärjestys (31, 49, 63 ja 75 §) käyttää määräraha-aloitteesta nimi-
tystä »rahaasia-aloite» ja tämän mukaan on käytännössä ja tieteellisessäkin esityk-
sessä tähän saakka puhuttu vain »raha-asia-aloitteista». Vaikka lakitekstissä esiin-
tyvään sanaan ilmeisesti sisältyvä muotovirhe täten oikaistaankin, pysyy nimitys
asiallisesti hyvin epäonnistuneena, sillä »raha-asia» ei ilmaise, mistä asiasta on ky-
symys, vaan merkitsee se tuloa yhtä hyvin kuin menoakin. Kun VJ 31 §:ssä nimi-
tetään aloitetta, jonka kohteena on laki, lakialoitteeksi, ja aloitetta, jossa ehdote-
taan toivomusta, toivomusaloitteeksi, olisi johdonmukaisuuskin vaatinut siinä kut-
sumaan aloitetta, joka tarkoittaa määrärahan hyväksymistä, määräraha-aloitteeksi.
Ks. *Purhonen*, Pykälä ry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu 1935—1960 s. 102 alav.

¹³ Ks. *Hakkila* s. 469—470; *Ahava* s. 97—98. — Ministerinä olevat kansanedus-
tajat eivät käytännössä ole esiintyneet määräraha-aloitteiden tekijöinä — ilmeisesti
solidaarisuuden osoittamiseksi hallitusta kohtaan.

¹⁴ Erään määräraha-aloitteen perustelut: »Vaalan kunnan Jaalangan kylän ja
Puolangan kunnan Puokionvaaran kylän välille on suunniteltu maantien raken-
tamista ja kaikki tarvittavat valmistelut tietyn aloittamiseksi on suoritettu. Puut-
tuu vain rahaa. Tie lyhentäisi kymmenillä kilometreillä matkaa Puolangan kun-
nasta rautatielle ja siten helpottaisi kaikenlaisen raskaan tavarahan, mm. puutava-
ran kuljetusta. Kun tien vaikutuspiiriin tulisi huomattava määrä asutusta, ja kun
alueella olevat metsävarat ovat pääasiassa valtion omistuksessa, käsityksemme mu-
kaan tien rakentaminen olisi kansantaloudellisen edun vuoksi saatava alulle kii-
reellisesti.» 1960 Vp Liitt. s. 1372, Rah. al. N:o 408.

ilmoitetaan, otettavaksi seuraavan vuoden budjettiin: Tavallisesti määräraha-aloitteissa ehdotetaan kiinteitä määrärahoja, mutta voidaan niissä yhtä hyvin ehdottaa myös arvio- tai siirtomäärärahoja, eikä mikään myöskään estä eduskuntaa hyväksymästä määräraha-aloitteen perusteella, vaikka siinä olisikin ehdotettu kiinteää määrärahaa, budjettiin otettavaksi arvio- tai siirtomäärärahaa.¹⁵ Samassa asiakirjassa ei saa tehdä useampia erilaisia määräraha-aloitteita, vaan on jokaisesta niistä kirjoitettava eri asiakirja. Aloitteet on päivättävä ja allekirjoitettava.¹⁶

Määräraha-aloitteiden tekoaika on hyvin rajoitettu. Ne on, niinkuin yleensä eduskunta-aloitteet, tehtävä valtiopäivien alussa, vaalien jälkeen alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä ennen kello kahtatoista neljäntenätoista päivänä, mutta muilla varsinaisilla valtiopäivillä ennen kello kahtatoista kymmenentenä päivänä valtiopäivien avaamisesta. Myöhemmin valtiopäivien aikana saa aloitteen tehdä vain, jos joku eduskunnan tekemä päätös tahi hallituksen esitys tai esityksen peruuttaminen taikka muu valtiopäivien aikana sattunut tapaus siihen suorastaan antaa aiheen, jossa tapauksessa aloitteen saa tehdä viimeistään kello kaksitoista seitsemäntenä päivänä siitä päivästä, jona aloitteen tekijän on katsottava saaneen tapauksesta tiedon. Hallituksen budjettiesityksen jakaminen edustajille, jotka siitä vasta näkevät, millaista budjettia hallitus ehdottaa, katsotaan tapaukseksi, joka antaa tällaisen suoranaisen aiheen määräraha-aloitteiden tekemiseen, ja huomattavan suuri enemmistö näistä tehdäänkin vasta seitsemän päivän kuluessa hallituksen budjettiesityksen antamisesta lukien eikä valtiopäivien alussa.¹⁷

Määräraha-aloitteen käyttö on VJ 75 § 2 mom:ssa tehty pakolliseksi uusien määrärahojen eduskunnassa ehdottamisessa niin, ettei ilman tällaista aloitetta hallituksen budjettiehdotukseen saa lisätä uutta määrärahaa. Mainitussa lainpaikassa säädetään tästä: »Edustajan tekemä ehdotus, joka tarkoittaa uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin

¹⁵ Ks. 1948 Vp Liitt. s. 1275 ja 1291; 1960 Vp Liitt. s. 927—929, 1331 ja 1362; 1961 B-es., Edk. vast. s. 11 ja 24.

¹⁶ Hakkila s. 469—470.

¹⁷ Esimerkiksi vuoden 1961 budjettiesityksen eduskunnalle antamisen jälkeen tehtiin vuoden 1960 valtiopäivillä 497 määräraha-aloitetta, kun taas yleisenä aloitteentekoaikana valtiopäivien alussa oli tehty vain 35 määräraha-aloitetta. — Neuvostoliiton lentokoneiden rajanylityksiä ja nootin osoittamista niiden johdosta Neuvostoliiton hallitukselle ei katsottu sellaiseksi tapaukseksi, joka olisi suorastaan antanut aiheen tehdä määräraha-aloitteen rajavartionnin tehostamista varten budjettiin otettavista määrärahoista. 1935 Vp Ptk. II s. 1530—1540.

Ks. Hakkila s. 470—473; Tammio s. 49 ja 48.

sisältymättömän määrärahan ottamista tulo- ja menoarvioon, voidaan tulo- ja menoarviosta päätettäessä ottaa huomioon ainoastaan, jos se on vireille pantu asianmukaisesti tehdyllä rahaasia-aloitteella, joka on ollut valtiovarainvaliokunnan sekä tarpeen mukaan alustavasti myös sen erikoisvaliokunnan tutkittavana, minkä työalaa määräraha lähinnä koskee.»

Kun uusia määrärahoja budjettiin tämän mukaan nykyisin siis saa ehdottaa vain määräraha-aloitteen muodossa, ei valtiovarainvaliokunnallakaan enää ole oikeutta lisätä budjettiehdotukseen uusia määrärahoja ilman, että niistä on tehty määräraha-aloite. Edellä näimme, että nykyistä valtiopäiväjärjestystä säädettäessä perustuslakivaliokunta vuoden 1924 valtiopäivillä muutti tämän valtiopäiväjärjestyksen ehdotuksen kohdan, jossa kyllä aikaisemmin valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksen mukaisesti oli tarkoitettu myöntää eduskunnalle oikeus hyväksyä budjettiin uusia määrärahoja myös valtiovarainvaliokunnassa tehtyjen ehdotusten perusteella, siihen muotoon, joka sillä on nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessä, ja tällä muutoksella perustuslakivaliokunta halusi nimenomaan estää valtiovarainvaliokunnan ja sen yksityisten jäsenten mahdollisuuden saada tekemänsä ehdotuksen perusteella budjettiin hyväksytyksi uusia määrärahoja ilman niistä asianmukaisesti tehtyjä määräraha-aloitteita.

Perustuslakivaliokunnan ehdottama muutos ja sen tarkoitus hyväksyttiin eduskunnassa. Se käy ilmi asian käsittelyssä täysistunnossa käytetyistä puheenvuoroista. Asian toisessa käsittelyssä tosin edustaja *von Born* teki ehdotuksen, että ao. säännös muutettaisiin siihen muotoon, että eduskunta saisi rajoituksitta hyväksyä myös määrärahoja, jotka sisältyisivät valtiovarainvaliokunnan laatimaan tulo- ja menoarvioehdotukseen, ja että valtiovarainvaliokunnallakin täten olisi oikeus ehdottaa uusia määrärahoja. Hylkäämällä *von Bornin* ehdotuksen osoitti eduskunta myös selvästi, ettei valtiovarainvaliokunnalle haluttu antaa tällaista oikeutta.¹⁸

Huolimatta siitä, että lainsäätäjän tarkoitus valtiovarainvaliokunnan menoaloiteoikeuden poistamiseen nähden on näin selvästi todettavissa, on kuitenkin esitetty vastakkainenkin tulkinta, jonka mukaan valtiovarainvaliokunnalla sittenkin vielä olisi tuo oikeus. Tällaisen tulkinnan esitti kaksi asiantuntijaa perustuslakivaliokunnalle vuoden 1928 valtiopäivillä. Mainituilla valtiopäivillä oli valtiovarainvaliokunta käsitellessään hallituksen seuraavan vuoden budjettiehdotusta ehdottanut siihen otettavaksi korotetut määrärahat mm. erään uuden viran palkkausta,

¹⁸ Ks. 1925 Vp Asiak. I s. 54, 435, 583—590 ja 628—629.

eräiden virkojen peruspalkkojen korottamista ja kahden ylimääräisen toimen vakinaistuttamista varten. Kun puhemies täysistunnossa katsoi, että mainitut ehdotukset tarkoittivat sellaisia uusi määrärahoja, joiden ehdottamiseen VJ 75,2 §:n mukaan vaaditaan määräraha-aloitteet, eikä sellaisia aloitteita ollut, kieltäytyi hän asettamasta näitä valtiovarainvaliokunnan ehdotuksia äänestyksen alaisiksi. Kun eduskunta ei tyytynyt puhemiehen menettelyyn, lähetettiin asia VJ 80,2 §:n mukaisesti perustuslakivaliokuntaan lausunnon saamista varten.¹⁹

Ottaessaan budjettiehdotukseensa mainitut määrärahan lisäykset valtiovarainvaliokunta oli katsonut, ettei niissä ollut kysymys sellaisista uusista määrärahoista, joiden ehdottamiseen VJ 75,2 §:n mukaan vaaditaan määräraha-aloitteet. Valtiovarainvaliokuntakaan ei siis ollut sitä mieltä, että sillä olisi ollut oikeus uusien määrärahojen ehdottamiseen.²⁰ Perustuslakivaliokunta otti kuitenkin tarkastelun alaiseksi myös tämän kysymyksen mietinnössään N:o 11, jossa se esitti eduskunnalle pyydetyn lausuntonsa VJ 75,2 §:n tulkinnasta.

Perustuslakivaliokunnan käyttämistä kuudesta asiantuntijasta, joiden lausunnot on otettu mietinnön liitteeksi, *Nevanlinna* ja *Ståhlberg* olivat sitä mieltä, ettei VJ 75,2 § kiellä valtiovarainvaliokuntaa ehdottamasta budjettiin uusia määrärahoja. *Nevanlinna* esitti perustelunaan vain sen, ettei säännöksessä käytetty sanamuoto »edustajan tekemä ehdotus» voi koskea valtiovarainvaliokunnan ehdotuksia, vaan ainoastaan »ehdotusta, jonka tekijänä on vain yksi tai useampi yksityinen edustaja semmoisena».²¹ *Ståhlberg* nojasi käsityksensä paitsi tähän VJ 75,2 §:ssä käytettyyn sanamuotoon myös siihen, että säännös on valtiopäiväjärjestyksen 5 Luvussa, joka koskee asioiden käsittelyä täysistunnossa ja suuressa valiokunnassa, eikä 4 Luvussa, jossa säädetään muista kuin suuresta valiokunnasta, mm. valtiovarainvaliokunnasta, ja asioiden käsittelystä niissä. Tämän mukaan VJ 75 § 2 momentin säännös tarkoittaa

¹⁹ 1928 Vp Ptk. II s. 1183—1192, 1261—1263 ja 1268—1269.

²⁰ Tämä näkyy selvimmin valiokunnan puheenjohtajan, ed. *Furuhjelman* eduskunnan täysistunnossa käyttämästä puheenvuorosta. Hän lausui puheessaan VJ 75 § 2 mom:n tulkinnasta: »Eräissä suhteissa on kyseessäoleva säännös epäilemättä selvä. Jos edustaja tahtoo saada uuden tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttömän määrärahan otettavaksi menoarvioon, niin hänen täytyy asiasta tehdä raha-asia-aloite, joka on lähetettävä valtiovarainvaliokuntaan. Sana »edustaja» tarkoittaa tässä niin hyvin valtiovarainvaliokunnan jäseniä, kuin muitakin edustajia ... Ei valtiovarainvaliokunnassakaan siis voi tehdä mainitunlaista ehdotusta ilman että raha-asia-aloite on asiasta säädetyssä järjestyksessä tehty.» 1928 Vp Ptk. I s. 1147.

²¹ 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 11 s. 29—30.

kieltää vain uutta määrärahaa koskevan ehdotuksen tekemisen budjettia eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä.²²

Toiset asiantuntijat *Erich, Hermanson, Ahla* ja *Kotonen* nojautuivat edellä kosketeltuun VJ 75,2 §:n säätämisesä selvästi ilmenneeseen taroitukseen ja siihen, ettei valiokunnilla valtiopäiväjärjestyksen mukaan yleensä ole aloiteoikeutta, sekä siihen, että valiokunnankin ehdotus saa alkunsa yksityisen edustajan tekemästä ehdotuksesta, ja katsoivat, että mainittu säännös esti eduskuntaa hyväksymästä myöskään valtiovarainvaliokunnan ehdotusta uuden määrärahan ottamisesta budjettiin, ellei siitä ole tehty määräraha-aloitetta.²³ Tämän kannan hyväksyi myös perustuslakivaliokunta, vaikkakin sen kahdeksan jäsentä mietintöön liittämässään vastalauseessa yhtyi edellä mainittuun Nevanlinnan ja Ståhlbergin mielipiteeseen.²⁴

Milloin lainsäätäjän tarkoitus on riittävän selvästi osoitettavissa ja, ninkuin tässä, myös lain positiivisiin säännöksiin täysin sopeutuva, ei sitä ole lupa jättää lain tulkinnassa huomioon ottamatta.²⁵ Tämä lainsäätäjän tarkoitukseen nojaava tulkinta, joka kieltää valtiovarainvaliokunnalta oikeuden ehdottaa budjettiin uusia määrärahoja, onkin sen esittämisen ajasta lähtien yksimielisesti hyväksytty sekä käytännössä että teoriassa.²⁶

Kun määräraha-aloitteella on VJ 75 § 2 mom:n mukaan pantava viireille vain »ehdotus uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisältymättömän määrärahan» ottamisesta tulo- ja menoarvioon, voidaan tästä *e contrario* päätellä, että muunlaisia, so. hallituksen tulo- ja menoarvioehdotukseen sisältyviä määrärahoja koskevia, ehdotuksia voidaan eduskunnassa budjettia päätettäessä hyväksyä, vaikkei näitä ehdotuksia olekaan viireille pantu määräraha-aloitteella. Tässä tehdään siis ero eduskunnan budjetinpäättämisvaltaan sisältyvän muutostenteko-oikeuden ja eduskunnan aloiteoikeuden välillä. Kuten lainsäädännön alalla sisältyy täten budjetinkin alalla eduskunnan hyväksymisvaltaan oikeus ei ainoastaan hyväksyä tai hylätä tehty ehdotus, vaan myös oikeus tehdä siihen muutoksia asiassa pysyen. Hallituksen budjettiesityksessä johon-

²² Main. miet. s. 13—14.

²³ S. 16—17, 19, 23—28 ja 33.

²⁴ S. 5—6 ja 7—8.

²⁵ S. 33 (*Kotonen*).

²⁶ Ks. *Suviranta*, LM 1955 s. 300—301; *Hakkila* s. 593. — Myöskään Ruotsissa ei valtiovarainvaliokunnalla ole oikeutta ehdottaa budjettiin uusia määrärahoja. Ks. *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 315—316; *Malmgren*, Sveriges Författning I s. 366—367.

kin tarkoitukseen ehdotetun määrärahan voi eduskunta poistaa tai pienentää tai suurentaakin sitä budjetinpäättämisvaltansa nojalla. Määräraha-aloitteen käyttö on pakollista vain ehdotettaessa eduskunnassa budjettiin sellaisia määrärahoja, joita ei ollenkaan sisälly hallituksen budjettiehdotukseen, tahi ehdotettaessa hallituksen ehdottamiin määrärahoihin sellaisia korotuksia, jotka merkitsevät näiden määrärahojen käyttötarkoituksen olennaista muuttamista eli siis tosiasiaassa uusien määrärahojen ehdottamista.²⁷

Hallituksen budjettiehdotuksen määrärahat, joiden puitteissa eduskunnan on budjettia päättäessään pysyttävä, ellei määräraha-aloitteita ole tehty, eivät aina ole samat kuin menomomentit. Mikäli budjettiehdotuksessa jokin menomomentti käsittää ns. yhdistetyn eli kokonaisu-määrärahan, joka on momentin perusteluissa sitovalla tavalla jaettu useampiin yksinkertaisiin määrärahoihin, on eduskunta budjettia päättäessään sidottu näihin yksinkertaisiin määrärahoihin. Se ei silloin saa ilman määräraha-aloitetta tehdä tähän menomomenttiin sellaisia lisäyksiä, jotka merkitsevät uusien, ehdotuksessa siihen sisällyttämättömien yksinkertaisten määrärahojen myöntämistä. Jos samaan menomomenttiin hallituksen budjettiehdotuksessa esimerkiksi sisältyy sitovasti jaettu avustusmääräraha usealle eri yhdistykselle, voi eduskunta kylläkin suurentaa jollekin tai kaikillekin näille yhdistyksille annettavaa avustusta, mutta se ei saa ilman asiasta tehtyä määräraha-aloitetta lisätä määrärahaa jollekin hallituksen ehdotuksessa mainitsemattomalle yhdistykselle myönnettävää avustusta varten. Toinen on asia silloin, jos jonkin menomomentin jako hallituksen budjettiehdotuksessa on vain suunnitelma, josta hallitus on pidättänyt itselleen oikeuden poiketa: siinä tapauksessa ei momentin suunniteltu jako määrärahoihin sido myöskään eduskuntaa, vaan voi eduskunta koko momentin tarkoituksen puitteissa pysyen tehdä siihen lisäyksiä.²⁸

²⁷ Ks. *Purhonen* s. 16—17.

²⁸ Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja, ed. *Furuhjelm*: »Voitaisiin ajatella, että ainoastaan menoarvion momentit olisivat »määrärahoja» lain merkityksessä, joten siis kaikkiin momentteihin voitaisiin ilman raha-asia-aloitetta tehdä lisäyksiä sillä edellytyksellä, ettei tarkoitusta siinä määrin muutettaisi, että olisi pakko muuttaa myös momentin nimikettä. Tätä katsantokantaa valiokunta ei kuitenkaan ole omaksunut. Ei voi kieltää, että eräisiin momentteihin sisältyy määrärahoja aivan erilaisia tarkoituksia varten, että siis momentti usein on kokoonpantu niin sanoakseni »alimomenteista», joita kaikkia erikseen on katsottava määrärahoiksi.» 1928 Vp Ptk. I s. 1147—1148. Ks. myös *Suviranta*, LM 1955 s. 311—315; *Hakkila* s. 594—595.

VJ 75,2 §:n säännöksellä ei ole alkuaankaan tarkoitettu kieltää hallituksen budjettiin ehdottamien, äsken esitetyllä tavalla ymmärrettävien määrärahojen korottamista, kunhan tämä korotus ei niin olennaisesti muuta määrärahojen käyttötarkoitusta, että sen on katsottava sisältävän uuden määrärahan lisäämistä budjettiin, sillä tällainen määrärahan korotus on kiellettyä.²⁹ Rajankäynti määrärahojen ensiksi mainitun sallitun ja viimeksi mainitun kielletyn korottamisen välillä on kuitenkin käytännössä usein vaikeaa. Tätäkin kysymystä valaisevat edellä mainittu perustuslakivaliokunnan vuoden 1928 valtiopäivillä antama mietintö N:o 11 ja siihen liitetyt asiantuntijoiden lausunnot. Asiantuntijoista *Nevanlinna* lausuu: »Jos asiaa ymmärtävien henkilöjen kesken asiallisilla perusteilla voi olla eri mieliä siitä, paljonko sen tarkoituksen saavuttamiseksi, jota varten budjettiehdotuksessa on määräraha, tarvitaan varoja... ei lisäystä ehdotettuun määrärahaan voida pitää uutena määrarahana; se on taas siksi katsottava, jos itse tarkoitus on tavalla tai toisella uusi. Siis: jos esim. lisäyksen ehdottaja voi tehdä uskottavaksi, että yhtä tai useampaa yleistä työtä varten ehdotettu määräraha, jolla työ tai työt on aijottu saada tietylle keskeneräisyyden asteelle viedyksi, ei tule riittämään tähän, ei ehdotettu lisäys ole uusi määräraha. Mutta se on se, jos lisäys ehdotetaan sitä varten, että sama tai samat työt budjettivuotena tehtäisiin valmiiksi.»³⁰

Samantapaisen mielipiteen kuin *Nevanlinna* esittivät myös *Erich* ja *Hermanson*. *Erich* katsoo perustelluksi päätellä, että on kysymys uudesta määrarahasta, siinä tapauksessa, jos ehdotettuun määrärahan »muutokseen liittyisi tai jos siitä johtuisi määrärahan tarkoituksen ja käyttötavan muutos. Näin näyttää voivan olla asianlaita varsinkin milloin ehdotettu korotus on hyvin tuntuva... Mahdollista on myöskin... että varainkäytön lopullinen tarkoitus, joka alkuperäisesti olisi ollut vain osittain ja asteettain saavutettavissa, korotuksen vaikutuksesta on suorastaan toteutettavissa; tällöin ei määrarahaa enää voitaisi pitää samana eikä ehdotettu korotus asiallisesti tietäisi korotusta vaan kysymyksessä olisi uusi määräraha, joka vaatii eri alotetta.»³¹ *Hermanson* pitää myös oikeana *Nevanlinnan* mielipidettä siitä, että määrärahan korotuksen ehdotusta siinä tarkoituksessa, että alkuaan osittain tehtäväksi ehdotettu työ saatettaisiin loppuun budjettivuoden aikana, on katsottava uuden

²⁹ Ks. 1925 Vp Ptk. I s. 585 (ed. *Schauman*) ja 586 (ed. *Furuhjelm*); 1928 Vp Ptk. I s. 1147 (ed. *Furuhjelm*).

³⁰ 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 11 s. 30—31.

³¹ S. 17—18.

määrärahan ehdotukseksi. Määrärahojen korotusten hän lyhyesti lausuu olevan »luvallisia jos ne *pysyvät asiassa*, siis koskevat kysymystä määrärahan ottamisesta budjettiin sitä tarkoitusta varten, mistä on ollut kysymys».³² *Ståhlberg* ei puutu asiaan laajemmin, mutta sanoo kuitenkin uudesta määrärahasta olevan kysymys silloin, kun määrärahaa ehdotetaan asiallisesti toiseen tarkoitukseen kuin hallituksen esityksessä ehdotettu määräraha.³³

Perustuslakivaliokunta halusi ilmeisesti ottaa hiukan lievemmän kannan kuin sen kuulemat asiantuntijat kysymyksessä määrärahoihin ehdotettujen korotusten sallittavuudesta. Vastatessaan kielteisesti sen ratkaistavana oleviin kysymyksiin, ovatko VJ 75,2 §:ssä tarkoitettuja uusia määrärahoja määrärahojen korotukset vakinaisten virkojen peruspalkkojen korottamista tai ylimääräisten toimien vakinaistamista varten, toteaa valiokunta olevan kysymyksessä sellaisen ennestään olevan määrärahan korotus, mihin valtiovarainvaliokunta riidattomasti voi ryhtyä, eikä alkuperäisen menoerän käytön tarkoituksen muuttaminen.³⁴ Kysymystä ratkaistaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä otettava huomioon myös »se käytännöllistä merkitystä omaava seikka», että eduskunnan jäsenien tulisi voida mahdollisimman helposti ja luotettavasti ratkaista, milloin on kysymys uudesta ja milloin entisestä määrärahasta. »Yleensä täytynee tässä suhteessa riittää, että tulo- ja menoarvioesityksessä on kysymyksessäolevaa tarkoitusta varten ehdotettu pienempi tai suurempi määräraha, jolloin lisämäärän ottamista samaa tarkoitusta varten ei ole uudeksi määrärahaksi katsottava.»³⁵ Kolmanteen ratkaistavana olevaan kysymykseen, onko uuden viran perustamista varten eduskunnassa budjetin määrärahaan tehty lisäys katsottava uudeksi määrärahaksi, perustuslakivaliokunta sen sijaan vastasi myöntävästi: »Valiokunnan mielestä ehdotus määrärahan myöntämisestä niin hyvin uuden vakinaisen kuin ylimääräisenkin viran perustamista varten on sellainen ehdotus, jota tarkoitetaan VJ 75 §:n 2 momentissa.»³⁶

³² S. 20.

³³ S. 15.

³⁴ Ks. main. miet. s. 4—5, 9—12, 14, 18 ja 20—22.

³⁵ S. 4—5.

³⁶ Ks. main. miet. s. 4—5, 7, 14, 18 ja 22. — Samanlaisen kannan esitti perustuslakivaliokunta vuoden 1928 valtiopäivillä myös toisessa vastaavanlaisessa eduskunnan sen ratkaistavaksi jättämässä kysymyksessä. Ks. 1928 Vp Ptk. II s. 1694—1697; 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 13.

Ks. myös *Suviranta*, LM 1955 s. 310—321.

Hallituksen budjettiehdotuksessa olevan määrärahan käyttötapaa voidaan eduskunnassa myös ehdottaa muutettavaksi ilman, että tätä määrärahaa samalla ehdotetaan korotettavaksi. Ilman määräraha-aloitetta ei tällainenkaan määrärahan käyttötavan muutos tietenkään saa mennä niin pitkälle, että se merkitsee uuden määrärahan ottamista budjettiin. Sellainen hallituksen budjettiehdotuksen perustelujen muuttaminen, joka olennaisesti muuttaa hallituksen ehdottaman määrärahan käyttötapaa, ei ole luvallista muuten kuin asiasta tehdyn määräraha-aloitteen perusteella.³⁷

Tähänastisessa esityksessämme olemme edellyttäneet, että hallituksen budjettiehdotukseen sisällyttämättömän määrärahan budjettiin ottamisesta on eduskunnassa aina tehtävä määräraha-aloite. Olemme tulkinneet VJ 75 § 2 mom:n käyttämää sanontaa »uuden, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömän» määrärahan ottamisesta budjettiin niinkuin siinä pilkun paikalla olisi »eli»-sana, joten »uusi» ja »tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämätön» merkitsisivät samaa asiaa. Tämä onkin yleisimmin hyväksytty tulkintatapa. Säännöksen syntymisvaiheista ei kylläkään näy, mitä sanalla »uusi» siinä on tarkoitettu. Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja *Furuhjelm* esitti kuitenkin jo vuoden 1928 valtiopäivillä valiokunnan käsityksen asiasta: »Mitä tarkoitetaan ensinnäkin sanalla »uusi» tässä yhteydessä? Jos hallitus jättää menoarvioehdotuksesta pois aikaisemmin säännöllisesti esiintyneen määrärahan ja jos edustaja tahtoo saada sen palautetuksi budjettiin, onko kysymyksessä silloin »uusi määräraha», onko ehdotus määrärahan ottamisesta menoarvioon silloin vireille pantava raha-asia-aloitteella? Ilmeisesti määräraha on tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämätön, mutta onko se »uusi» lain tarkoittamassa merkityksessä siitä huolimatta, että se esiintyy vieläkin kuluvan vuoden menoarviossa? Valtiovarainvaliokunta, se kun yleensä on sangen ankarasti tulkinnut budjettikäsittelyyn kuuluvia määräyksiä, on asettunut sille kannalle, että määräraha sellaisissa tapauksissa on katsottava uudeksi. Mutta päinvastais-takin kantaa voidaan myös pätevillä syillä puolustaa.»³⁸ Eduskunta-keskustelussa eivät toiset puheenvuorojen käyttäjät tällöinkään puuttu-neet tähän kysymykseen.

Edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan vuoden 1928 valtiopäi-villä antamaan mietintöön N:o 11 liitetyistä asiantuntijain lausunnoista

³⁷ Ks. 1948 Vp Ptk. II s. 1589 ja 1593; 1949 Vp Ptk. IV s. 3267 ja 3269; 1928 Vp Ptk. II s. 1461.

³⁸ 1928 Vp Ptk. I s. 1147.

on kahdessa otettu kanta tähän asiaan. *Nevanlinna* vastaa kysymyksen, millainen määräraha on katsottava »uudeksi, tulo- ja menoarvion laskelmiin sisällyttömäksi»: »Kumpikin määrittely tietysti tässä merkitsee samaa. Tahdotaan sanoa: uusi on se määräraha, joka ei sisälly tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin.»³⁹ *Nevanlinnan* mielipide vastaa siis yleistä ja valtiovarainvaliokunnankin hyväksymää edellä mainittua tulkintaa. Toisen mahdollisen käsityksen omaksui kuitenkin asiantuntijoista *Ståhlberg*, joka lausui asiasta: »Uudesta määrärahasta säädetään V. J:n 75 §:n 2 momentissa entisen, ennestään tulo- ja menoarviossa olevan vastakohtana... Entisen määrärahan jatkamista voi edustaja siis ehdottaa 75 §:n 2 momentin estämättä.»⁴⁰ Kun tämä kysymys ei kuulunut perustuslakivaliokunnalta pyydetyn lausunnon piiriin, ei se sitä myöskään käsitelty mietinnössään.

Vuoden 1931 valtiopäivillä joutui perustuslakivaliokunta kuitenkin ottamaan kannan tähän kysymykseen. Kun hallitus oli tulo- ja menoarvioesityksessään vuodelle 1932 ilmoittanut erään konsulinviraston sihteerin ja yhden kouluneuvoksen virat lakkautettaviksi ja jättänyt menoarvion laskelmista pois määrärahat näiden virkojen palkkauksia varten, pyysi valtiovarainvaliokunta perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, voitiinko sanotut hallituksen budjettiehdotuksestaan poisjättämät määrärahat eduskunnassa palauttaa budjettiin, vaikka niistä ei oltu tehty määräraha-aloitteita.

Kun puheenaoleva kouluneuvoksen virka oli edellytetty vieläkin voimassaolevassa asetuksessa, lausui perustuslakivaliokunta siitä, että koska asetusta, johon viran palkkaus perustuu, ei oltu kumottu, ei tämän määrärahan menoarvioon palauttamiselle ollut mitään *estettä*, eikä sitä varten tarvittu määräraha-aloitetta. Perustuslakivaliokunta mainitsi kuitenkin samalla eduskunnassa vakiintuneesta käytännöstä, jonka mukaan eduskunta ei ole *velvollinen* palauttamaan menoarvioon tällaista hallituksen lakkautettavaksi ilmoittaman viran palkkaukseen tarvittavaa määrärahaa siitä huolimatta, ettei palkkauksen suorittamista edellyttävää asetusta vielä ole kumottu.

Kun ko. konsulinviraston sihteerin palkkaukseen tarvittava määräraha sen sijaan ei perustunut voimassa olevaan lakiin tai asetukseen, eikä määrärahan merkitsemisestä menoarvioon ollut olemassa hallituksen esitystä eikä asianmukaisesti tehtyä määräraha-aloitetta, ei sanottua määrärahaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voitu edus-

³⁹ 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 11 s. 30.

⁴⁰ S. 15.

kunnassa palauttaa menoarvioon. Perustuslakivaliokuntakin piti siis hallituksen budjettiehdotukseen sisällyttämättä määrärahaa uutena, aloitetta vaativana määrärahana siitä huolimatta, että se oli ollut edellisen vuoden budjetissa.⁴¹

Tätä tulkintatapaa on myös käytännössä kauan aikaa noudatettu. Aivan viime vuosina valtiovarainvaliokunta on kuitenkin — niinkuin *Suviranta* on ansiokkaassa pienessä tutkielmassaan osoittanut⁴² — alkanut ilman määräraha-aloitteita palauttaa menoarvioon siitä hallituksen budjettiehdotuksessa poistettaviksi ehdotettuja määrärahoja. Näyttää tosiaan siltä, kuin olisi täten haluttu omaksua edellä mainittu Ståhlbergin tulkinta sanan »uusi» merkityksestä VJ 75,2 §:ssä: uusi on sellainen määräraha, jota ei ennestään ole budjetissa, ja vain sellaisen määrärahan ehdottamista varten, mikäli sitä ei myöskään ole hallituksen budjettiehdotuksessa, tarvitaan määräraha-aloitetta. Tämän tulkintatavan mukaan on VJ 75,2 §:n sanonta »uusi, tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömä määräraha» ymmärrettävä siten, että siinä pilkku korvaa »ja»-sanaa. Vain sellainen ehdotus, joka tarkoittaa mainitulla tavalla ymmärrettävän »uuden» ja samalla tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisällyttämättömän määrärahan ottamista budjettiin, on pantava vireille määräraha-aloitteella.

Ilmeisesti on tässä kysymyksessä eduskunnan budjetinpäätämisvalan laajentaminen siitä, mikä se ensiksi mainitun perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaan on oleva. Käyttäessään tätä menetelyä, palauttaessaan ilman aloitetta budjettiin siitä hallituksen ehdotuksessa poistettuja määrärahoja, ei valtiovarainvaliokunta kuitenkaan ole kertaakaan nimenomaan ilmaissut nojautuvansa muuttuneeseen VJ 75,2 §:n tulkintaan. Määrärahan palautusta on usein perusteltu sillä, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei hallituksen ehdottamaa viran tai laitoksen lakkauttamista vielä voida toteuttaa.⁴³ Useimmiten onkin palauttaminen kohdistunut ylimääräisten tai tilapäisten toimihenkilöiden palkkausmäärärahoihin, mutta ei koskaan edelliseen budjettiin sisälty-

⁴¹ 1932 B-es., Vvvmiet., Liite 1 (Prvlus.); *Suviranta*, LM 1955 s. 302—303.

⁴² LM 1955 s. 303—310.

⁴³ »Valiokunnan (Eduskunnan) saaman selvityksen mukaan ei menoarvioehdotuksessa tehtyä ehdotusta Salpausselän lastenparantolan lakkauttamisesta voida toteuttaa vielä ensi vuoden alusta lukien, vaan vasta toisen vuosipuoliskon alkaessa.» 1960 B-es., Vvvmiet. s. 25 ja Edk. vast. s. 6. — »Kun lakkautettavaksi ehdotettu opettajainvalmistuslaitoksen ylimääräinen sihteerin toimi (27 pl.) valiokunnan (Eduskunnan) saaman selvityksen mukaan vielä ensi vuoden aikana on tarpeellinen — —». 1960 B-es., Vvvmiet. s. 29 ja Edk. vast. s. 8.

neisiin kerta- eikä pääomamenoihin, joiden luonteeseen ei kuulukaan niiden jatkuminen vielä seuraavankin vuoden budjetissa.

Tulkittiinpa VJ 75,2 §:ää kummalla esitetyllä tavalla tahansa, tarvitaan kuitenkin aina sen edellyttämissä tapauksissa määrärahan budjettiin hyväksymistä varten määräraha-aloitetta. Mutta voikohan eduskunta näissä tapauksissa tehdyn määräraha-aloitteen perusteella hyväksyä budjettiin suuremmankin määrärahan, kuin mitä aloitteessa on ehdotettu? Kysymyksen ei löydy laista suoranaista vastausta. Kuitenkin tuntuu selvältä, että eduskunnan budjetinpäätätävällä on eduskunnassa tehdystä aloitteesta olevaan ehdotukseen nähden oltava yhtä laaja kuin hallituksenkin aloitteissa tehtyihin ehdotuksiin nähden. Määräraha-aloitteesta tehtyä ehdotusta on tämän mukaan eduskunnassa kohdeltava samalla tavoin kuin hallituksen määrärahaehdotusta. Määräraha-aloitteessakin ehdotettua määrärahaa voi eduskunta täten korottaa, kunhan korotus ei samalla merkitse määrärahan käyttötarkoitukseen niin olennaista muutosta, että se tekee määrärahasta toisen määrärahan, jota aloitteen puuttuessa ei tietenkään voida hyväksyä.⁴⁴

Oikeuttaan tehdä määräraha-aloitteita ovat kansanedustajat meillä runsain määrin käyttäneet.⁴⁵ Viime aikoina on niitä vuosittain tehty useita satoja. Suurimman ryhmän määräraha-aloitteiden joukossa muodostavat ne, joiden tarkoituksena on valtion varojen saaminen uusien maanteiden rakentamiseen,⁴⁶ ja verrattomasti useimmiten pyrkivät edustajat aloitteillaan aina oman kotimaakuntansa paikallisten tarpeiden tyydyttämiseen.⁴⁷

Ehdolliset määrärahat. Aikaisemmin, kansaneduskuntien taistellessa budjettivallasta on perusteena vaatimuksille niiden oikeuksien

⁴⁴ Ks. *Suviranta*, LM 1955 s. 311; 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 11 s. 15 (*Ståhlberg*).

⁴⁵ Vastaavasta aloiteoikeudesta Ruotsissa ja Pohjoismaissa ks. *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 316—321; *sama*, *Nordisk offentlig rätt* II s. 129—130.

⁴⁶ Ks. 1960 Vp Ptk. s. 1956 ja 1961—1962.

⁴⁷ »Kansanedustajan aloiteoikeus on varsin tärkeä oikeus ja myös velvollisuus, eikä sitä, milloin sitä vastuuntuntoisesti ja vakavasti käytetään, ole syytä väheksyä ... Kukin edustaja, samalla kun hän on täällä koko kansan edustaja, edustaa myös ja erikoisesti sitä kansanosaa, varsinkin sitä maakuntaa, joka hänet edustajakseen on lähettänyt. Hän tuntee tuon maakunnan tarpeet ja epäkohdat paremmin kuin ulkopuoliset henkilöt, ja hän on velvollinen niitä esille tuomaan ja yrittämään saada niihin korjauksia. Muuten hän ei käsittäkseni asianmukaisesti hoida hänelle uskottua luottamustehtävää.» 1957 Vp Ptk. III s. 2889—2890 (ed. *Pasanen*). Ks. myös 1958 Vp Ptk. s. 914—915 (ed. *Salmela-Järvinen*).

lisäämisestä aina esitetty, että ne saatuaan määräämisvallan valtiontaloudesta estävät hallitusvallan valtionvarojen tuhlaavan käytön. Viimeaikaiset kokemukset parlamenttien budjettivallan käytöstä monessa maassa osoittavat kuitenkin, että usein myös kansanedustajat ovat verotuksen kireydestä välittämättä taipuvaisia lisäämään budjetin menopuolta. Ei tarvitse olla erikoinen ajatustenlukija huomatakseen, että edustajat lisätessään budjettiin määrärahoja usein tekevät tämän pitäen silmällä omaa kansansuosiotaan seuraavissa eduskuntavaaleissa.⁴⁸ Käytännössä menoaloiteoikeuttaan eivät kansanedustuslaitokset siis aina tarpeeksi ota huomioon valtiontalouden vaatimuksia. Samat näkökohdat, jotka ovat antaneet aiheen uskoa hallitukselle oikeuden budjettiehdotuksen tekoon, vaativat tällöin, ettei kansanedustuslaitokselle anneta rajatonta valtaa muuttaa hallituksen ehdotusta. Melkein kaikissa valtioissa, joissa parlamentille on annettu aloiteoikeus budjetin alalla, on tätä oikeutta myös pyritty rajoittamaan.

Tunnetuimman esimerkin parlamentin budjettialoiteoikeuden rajoittamisesta tarjoaa Englanti. Siellä on parlamentti jo vuonna 1713 ottanut omaan työjärjestykseen määräyksen (*Standing Order*), jonka mukaan alahuone ei ota käsiteltäväkseen mitään ehdotusta valtion menojen lisäämisestä tai tulojen vähentämisestä, ellei ehdotus ole lähtenyt hallituksen taholta.⁴⁹ Ranskassa, joka aikaisemmin oli tunnettu parlamentin rajattomasta vallasta hallituksen budjettiehdotuksen muuttamiseen,⁵⁰ on vuoden 1958 perustuslakiin otettu täysin Englannissa voimassa olevia vastaavat määräykset parlamentin aloiteoikeuden rajoituksista.⁵¹ Amerikan Yhdysvalloissa on presidentillä suspensiivinen veto-oikeus kongressin hyväksymää budjettia vastaan, ja kongressi voi kumota veton vaikutukset vain hyväksymällä budjetin uudestaan kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä.⁵² Amerikan Yhdysvaltojen osavaltioissa on kuvernööriellä samanlainen suspensiivinen veto käytettävissään myös yksityisiä budjettiin hyväksyttyjä määrärahoja vastaan.⁵³ Eräs

⁴⁸ Vrt. 1946 Vp Ptk. III s. 2569 (ed. *Hästbacka*); 1960 Vp Ptk. s. 2111 (ed. *Asunta*).

⁴⁹ Ks. *Einzig* s. 130—131 ja 290—294; *Heinig* I s. 281—291; *Duverger*, *Institutions financières* s. 322—323; *Allix* s. 14—16; *Barbé* s. 67—79 ja 209—210; *Teljo* s. 57—59.

⁵⁰ Ks. *Jèze/Neumark* s. 77—83; *Allix* s. 16—23; *Heinig* I s. 291—298.

⁵¹ Ks. *Duverger*, *Institutions financières* s. 322—326; *sama*, *La cinquième République* s. 132—133; *Laufenburger*, *Finances comparées* s. 118—129; *Blamont* s. 11, 12, 91—92 ja 95.

⁵² Ks. *Jacomé* s. 24.

⁵³ Ks. *Index Digest of State Constitutions* s. 27—29; *Buck* s. 93—94; *Teljo* s. 59—60.

keino parlamentin menoaloiteoikeuden rajoittamiseksi on, että tällaiseen aloitteeseen vaaditaan aina liitettäväksi ehdotus vastaavasta valtion muiden menojen vähentämisestä tai tulojen lisäämisestä.⁵⁴ Monia muitakin kansaneduskunnan budjettialoiteoikeuden rajoittamiskeinoja on eri maissa käytännössä.⁵⁵

Aikaisemmin selostetulla tavalla lopetettiin meillä VJ 31 ja 75 §:ien määräraha-aloitetta koskevilla säännöksillä siihen saakka käytännössä vallinnut tapa ehdottaa uusia määrärahoja vielä valtiovarainvaliokunnassa ja eduskunnan täysistunnossa budjettia käsiteltäessä. Mitään varsinaista eduskunnan aloiteoikeuden rajoitusta ei näillä muutoksilla kuitenkaan aikaansaatu, sillä edustajien oikeus ehdottaa uusia määrärahoja jäi rajattomaksi, kunhan se tapahtuu määräraha-aloitteen muodossa ja säädetyn aloiteajan sisällä.

Suurta rajoitusta eduskunnan määräraha-aloiteoikeuden vaikutukseen merkitsee sen sijaan HM 68 § 3 mom:ssa oleva, näin kuuluva oikeussäännös: »Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena.» Perustuslakikomitean alkuperäisessä ehdotuksessa oli tässä säännöksessä myös lausuttu, että tällaiset määrärahat »siis vaativat hallituksen hyväksymisen», ja perusteluissaan komitea lausui siinä tarkoituksessa, jottei lakina julkaistavan budjetin vahvistaminen joutuisi vaaranalaiseksi yksistään siitä syystä, että siihen on pantu tällainen määräraha, jota hallitus ei ole ehdottanut ja jota se ehkä ei katso voivansa hyväksyä, ehdottaneensa, että semmoinen määräraha on otettava tulo- ja menoarvioon ehdollisena.⁵⁶ HM 68,3 §:n mukaan on siis eduskunnan aloitteesta budjettiin otettujen ns. ehdollisten määrärahojen käyttäminen riippuvainen hallituksen hyväksymisestä.

Valta päättää, käytetäänkö ehdollista määrärahaa vai eikö, on tasavallan presidentillä, joka antaa hyväksymisensä ehdollisen määrärahan käyttämiseen vahvistamalla sen ja kieltää tämän hyväksymisensä jättä-

⁵⁴ Ks. *Neumark*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 567—568. — Vuoden 1961 valtiopäivillä ovat edustajat *Kyttä* ja *Kaitila* tehneet lakialoitteen VJ 32 §:n muuttamisesta niin, että sen mukaan määräraha-aloitteessa on oltava, »jos se tarkoittaa lisäystä valtion menoihin, myöskin sellainen ehdotus näiden menojen vähentämiseksi, joka on ainakin ehdotetun lisäyksen suuruinen ja muuten sen laatuinen, että eduskunta voi siitä päättää tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä.» 1961 Vp Liitt. s. 9.

⁵⁵ Ks. *Heinig* I s. 279—281; *Neumark*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 566—568; *Kichler* s. 102—103, 105, 108, 111 ja 112—113; *Jacomot* s. 20—24; *Dubois* s. 226—243.

⁵⁶ KM 1917: 9 s. 5 ja 17. Ks. myös 1919 Vp Ptk. I s. 521 (ed. *Voionmaa*).

mällä tällaisen määrärahan vahvistamatta. Presidentin vahvistamatta jättämät ehdolliset määrärahat raukeavat, so. niitä ei voida ollenkaan käyttää. Täten on tasavallan presidentillä eduskunnan aloitteesta budjettiin otettuihin ehdollisiin määrärahoihin nähden *absoluuttinen veto-oikeus*,⁵⁷ joka antaa hänelle mahdollisuuden tehdä eduskunnan määräraha-aloiteoikeuden täysin vaikutuksettomaksi.⁵⁸

HM 68,3 §:ää kirjaimellisesti tulkiten olisi kaikki ja vain määrärahat, jotka »eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta», so. määräraha-aloitteen perusteella katsottava ehdolliseksi. Säännöksen oikean tarkoituksen huomioonottavan tulkinnan on kuitenkin irroittauduttava siitä muodollisesta kriteriosta, onko määräraha-aloitetta kulloinkin käytetty. Tämän tulkinnan mukaan ovat määrärahat ehdollisia vain siinä tapauksessa, että niiden eduskunnassa budjettiin ottamiseen on VJ 75,2 §:n mukaan vaadittu määräraha-aloitetta.⁵⁹ Hallituksen ehdottamien määrärahojen korotukset, jotka eivät samalla olennaisesti muuta määrärahan tarkoitusta tai käyttämistapaa ja joista eduskunta saa budjetin päättämisvaltansa nojalla ilman määräraha-aloitteita päättää, eivät täten tee määrärahoja ehdollisiksi.⁶⁰ Määräraha, jonka eduskunta on päättänyt määräraha-aloitteen perusteella, vaikka se olisi voitu hyväksyä ilman sitäkin, hallituksen ehdotuksen pohjalta, ei myöskään ole ehdollinen.⁶¹ Sen sijaan on tämän tulkinnan mukaan katsottava ehdollisiksi ne määrärahat, jotka eduskunta on ottanut budjettiin ilman määräraha-aloitetta, vaikka niiden hyväksymiseen olisi VJ 75,2 §:n mukaan vaadittu sanottu, asianmukaisesti tehty aloite. Jos ei katsota lain mukaiseksi

⁵⁷ Samanlaisen veto-oikeuden on Saksan Liittotasavallan perustuslain (23. 5. 1949) näin kuuluvan 113 artiklan tulkittu antaneen liittotasavallan hallitukselle: »Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schliessen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.» Ks. *Vialon* s. 514 ja 59—60; *Kichler* s. 116 ja 132.

⁵⁸ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 48, 84—85 ja 109; *Hakkila* s. 283; *Helo*, LM 1926 s. 200 ja 226; *Teljo* s. 60—61.

⁵⁹ Vrt. *Hakkila* s. 283—284; *Helo*, LM 1926 s. 200—203 ja 226; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 48—49 ja 107—109; *Teljo* s. 61; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 262.

⁶⁰ Aikaisemmin on määrärahojen korotuksia joskus katsottu ehdollisiksi. Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 48—49, 86, 108, 110 ja 132—133; *Hermanson*, Utlåtanden s. 232; 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 11 s. 4, 9—11, 20—21 ja 18. Kuitenkin on pitkäaikainen käytäntökin hyväksynyt muiden tulkitsijoiden vastakkaisen mielipiteen. Ks. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 262; *Helo*, LM 1926 s. 201; *Teljo* s. 61; *Hakkila* s. 284; OKaK v. 1951 s. 33—34. Vrt. 1909 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 14, Vvvmiet. s. 17—19 ja Edk. vast. s. 15—16.

⁶¹ OKaK v. 1951 s. 34; *Oredsson*, NAT 1953 s. 27.

sitä edellä selostettua, viime vuosina joskus noudatettua menettelyä, että hallituksen budjettiehdotuksessa menoarviosta poistettuja määrärahoja eduskunnassa palautetaan budjettiin ilman määräraha-aloitetta, olisi tällaisetkin määrärahat siis otettava budjettiin mahdollisina.⁶²

Käytännössä eduskunnan on sallittu hoitaa omaa talouttaan itsenäisesti laajemmaltikin kuin perustuslait edellyttävät, hallituksen siihen puututumatta.⁶³ Tämän mukaisesti on eduskunnan sallittu ottaa budjettiin omia tarpeitaan varten ilman määräraha-aloitettakin hallituksen budjettiehdotukseen⁶⁴ sisällyttömiä määrärahoja, eikä näitä määrärahoja, niinkuin HM 68,3 § esittämämme tulkinnan mukaan vaatisi, ole katsottu mahdollisiksi.⁶⁵

Toivomusaloitteet. Sen sijaan, että määräraha-aloitteessa ehdottaisivat eduskunnassa otettavaksi budjettiin jonkin uuden, hallituksen budjettiesitykseen sisällyttömän määrärahan, voivat yksi tai useammat edustajat ennen hallituksen budjettiesityksen eduskunnalle antamista toivomusaloitteessa ehdottaa, että hallitukselle esitettäisiin toivomus saman määrärahan ottamisesta jo hallituksen budjettiesitykseen. Tähän tarkoitukseen sopii hyvin toivomusaloite, jonka on VJ 31 §:ssä olevan määritelmänsä mukaan sisällettävä ehdotus, että eduskunta esittäisi hallitukselle toivomuksen toimenpiteeseen ryhtymisestä jossakin hallituksen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Eduskunnan esitettäväksi ehdotettu toivomus kohdistuu tällöin hallituksen toimivaltaan kuuluvaan seuraavan vuoden budjettiehdotuksen valmistamiseen.

Toivomusaloitteessa voidaan ehdottaa toivomusta suuruudeltaan määrätyn määrärahan ottamisesta hallituksen budjettiehdotukseen tarkoin määrättyä tarkoitusta varten. Usein kuitenkin aloitteentekijät tyytyvät ehdottamaan tarkoitukseen otettavaksi »tarvittavan» tahi »riittävän suuren» määrärahan, jättäen täten ehdottamansa määrärahan suuruuden tarkemman määräämisen hallituksen tehtäväksi.⁶⁶ Tavallista on myös,

⁶² Ks. *Suviranta*, LM 1955 s. 309 (alav. 42) ja 323—324.

⁶³ Ks. *Purhonen* s. 242.

⁶⁴ Eduskunnan pääluokan (2 Pl.) kohdalta valmistetaan menoarvioehdotus valtiovarainministeriössä eduskunnan kansliatoimikunnalta saadun ehdotuksen mukaisesti. — Ranskassa on valiteltu parlamentin autonomian pienentämiseksi sitä, kun budjetin valmistelijoiksi kolmen parlamentin edustajan (kvestorin) lisäksi äskettäin otettiin kolme tilituomioistuinten jäsentä. Ks. *Burdeau* s. 456; *Duverger*, *La cinquième République* s. 121.

⁶⁵ Ks. *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 52—53; *Hakkila* s. 284.

⁶⁶ Ks. esim. 1961 Vp Liitt. s. 340—341, 343, 345 ja 352.

että tällaisessa toivomusaloitteessa ehdotetaan vain jonkin tarkoituksen, esim. valtion virastotalon rakentamisen, toteuttamista, puhumatta samalla mitään tarkoitusta varten budjettiin otettavasta määrärahasista.⁶⁷

Toivomusaloitteen muoto ja tekotapa ovat samanlaiset kuin yleensä eduskunta-aloitteiden (VJ 32 §). Näitä seikkoja koskettelimme jo lyhyesti edellä määräraha-aloitteista puhuttaessa. Päävastoin kuin määräraha-aloitteita ei toivomusaloitteita sallita tehdä välittömästi hallituksen budjettiesityksen eduskunnalle antamisen jälkeen, vaan ainoastaan yleisenä aloitteentekoaikana valtiopäivien alussa. Jos joku edustaja saa hallituksen budjettiehdotuksesta aiheen ehdottaa toivomusta jonkin määrärahan ottamisesta hallituksen seuraavaan budjettiehdotukseen, on hänellä mahdollisuus tehdä tätä tarkoittava toivomusaloitteensa vasta seuraavien valtiopäivien alussa.

Eduskunnassa on toivomusaloitekin, ellei sitä heti pöydälle panematta tahi pöydälle panon jälkeen hylätä, lähetettävä valiokuntaan valmisteltavaksi (VJ 63,3 §). Määrärahojen hallituksen budjettiesitykseen ottamista koskevia toivomusaloitteita ei aina lähetetä valmisteltavaksi valtiovarainvaliokuntaan, vaan siihen erikoisvaliokuntaan, jonka työalaan kulloinkin kysymyksessä oleva määräraha kuuluu. Täten käsitellään esim. tien rakentamiseen myönnettävää määrärahaa koskeva toivomusaloite kulkulaitosvaliokunnassa. Sivistysvaliokuntaan lähetetään esim. toivomusaloite, jossa toivotaan hallituksen määrärahaehdotusta valtion oppikoulujen tuntiopettajantointien vakinaistamiseksi. Ensi katsauksella voi tuntua oudolta se, ettei tällaisia aloitteita käsitellä valtiovarainvaliokunnassa, jolle budjettia koskevien asioiden käsittely on keskitetty. Se ei kuitenkaan ole tarpeellista. Vaikka eduskunta valiokuntavalmistelun jälkeen hyväksyisikin tällaisen toivomuksen, ei ole varmaa, ottaako hallitus ehdotetun määrärahan budjettiesitykseensä. Kysymyksen eduskunnan hyväksymän toivomuksen noudattamisesta saa hallitus ratkaista parlamentaarisen vastuunsa alaisena, ja lopullinen päätösvalta määrärahan budjettiehdotukseen ottamisesta kuuluu tasavallan presidentille, joka ei ole tällaisenkään vastuun sitoma. Jos jokin määräraha toivomuksen perusteella on otettu hallituksen budjettiesitykseen, saa valtiovarainvaliokunta budjettiehdotusta käsitellessään tilaisuuden lausua mielipiteensä myös tästä määrärahasista, eikä asiasta hyväksytty toivomus tällöin sido valiokuntaa eikä eduskuntaakaan. Valtiovarainvaliokunta on vieläkin esteetön ehdottamaan ko. määrärahan

⁶⁷ Esim. 1961 Vp Liitt. s. 346—351.

hylättäväksi ja eduskunta voi hyväksyä tämän valiokunnan hylkäävän ehdotuksen.

Vuoden 1961 valtiopäivillä syntyi pieni periaatteellinen keskustelu kysymyksestä määrärahoja koskevien toivomusaloitteiden käyttämisestä. Ehdottaessaan lukuisten, valtion virastotalojen eri paikkakunnille rakentamista koskevien toivomusaloitteiden perusteella eduskunnan päättäväksi toivomuksen, että hallitus asialliset näkökohdat huomioonottaen laatisi virastotalojen rakennushankkeista kokonaissuunnitelman ja ryhtyisi toimenpiteisiin tämän suunnitelman toteuttamiseksi oikeassa kiireellisyysjärjestyksessä, valtiovarainvaliokunta mietinnössään ilmoitti katsovansa, että »kysymystä uusien virastotalohankkeiden tärkeys- ja kiireellisyysjärjestyksestä ei voida ratkaista eduskunta-aloitteiden pohjalta, vaan vasta hallituksen ja asianomaisen ammattiviraston puolelta tapahtuneen perusteellisemman valmistelun jälkeen.»⁶⁸ Toisessa mietinnössään, jossa valtiovarainvaliokunta ehdotti hylättäväksi kolme toivomusaloitetta määrärahoista valtion virastotalon rakentamiseksi Kouvolaan, Seinäjoelle ja Suolahdelle, valiokunta lausui: »Valtiovarainvaliokunta ei pidä asianmukaisena, että nykyisenä aikana eduskunnan taholta jo budjettiesityksen valmisteluvaiheessa annetaan yksityiskohtaisia ohjeita määrärahojen ottamisesta esitykseen.»⁶⁹

Ensiksimmäistä valtiovarainvaliokunnan mietintöä eduskunnassa käsiteltäessä valtiovarainministeri *Sarjala* lausui antavansa tunnustuksen valtiovarainvaliokunnalle näiden molempien mietintöjen johdosta ja suositteli muillekin valiokunnille samanlaista suhtautumista eduskunta-aloitteisiin.⁷⁰ Jälkimmäistä valtiovarainvaliokunnan mietintöä käsiteltäessä puolusti edustaja *Tuuli* määrärahoja koskevia toivomusaloitteita seuraavalla nähdäksemme asiallisella tavalla: »Valiokunta on... lausunut, että kun ensi vuoden budjetti on parhaillaan käsiteltävänä, ei ole muka syytä käsitellä edustajien sellaisia toivomuksia, jotka koskevat määrärahan ottamista seuraavan vuoden budjettiin. Minusta juuri tämä aika on sellainen, jona eduskunnan mahdollisesti pitää käsitellä niitä toivomuksia, joiden budjettiin ottamisen se katsoo asialliseksi. Muuta aikaa ei käsittääkseni ole. Sen vuoksi valtiovarainvaliokunta on tässä lähtenyt lausumaan sellaisen periaatteen, joka oikeastaan estää edustajain toivomusaloitteiden tekemisen, mikäli ne koskevat seuraavan vuoden budjettia. Se varmasti ei ole ollut tämän valiokunnan tarkoitus,

⁶⁸ 1961 Vp Asiak. V, Toiv. al. miet. N:o 32.

⁶⁹ 1961 Vp Asiak. V, Toiv. al. miet. N:o 33.

⁷⁰ 1961 Vp Ptk. I s. 549.

puhumattakaan siitä, että niin pitäisi asiassa aina menetellä. Muussa tapauksessa edustajain aloiteoikeus katsotaan olemattomaksi tällaisten toivomusaloitteiden kohdalla.»⁷¹

Eduskunnan aloiteoikeus tulo- ja menolakeihin nähden. Kun meillä on veroista aina säädettävä laeilla ja valtion muutkin tulot enimmäkseen määräytyvät lakien mukaan sekä menotkin suurimmaksi osaksi ovat laeilla sidotut, on budjetin käsittelyn yhteydessä usein välttämätöntä tehdä muutoksia entisiin tulo- ja menolakeihin tahi säätää kokonaan uusia sellaisia lakeja.

Tutkijoistamme on varsinkin *Nevanlinna* ollut kovasti vastustavalla kannalla lakien säätämiseen nähden budjetin käsittelyn yhteydessä. Katsoen verolakien ja muidenkin tulolakien säätämiseen budjetin yhteydessä olevan jossakin määrin käytännössä pakko ja sen olevan nimenomaan edellytettykin silloisen 1906 VJ 63 § 1 mom:ssa (17. 4. 1919), jossa — samoin kuin nykyisin VJ 75 § 1 mom:ssa — säädetään veroja ja valtionlainan ottamista koskevien asioiden käsittelystä budjettiehdotuksen yhteydessä,⁷² selitti hän tällöin olevan joka tapauksessa kokonaan kiellettyä menolakien säätämisen.

Nevanlinnan perustelut tämän erotuksen tekemiseksi tulo- ja menolakien välillä näyttävät kuitenkin olevan heikot. Pääperustelunaan hän esittää sen, että »HM 68 §:n säännökset ovat myös ehdottomat siinä, että budjetin menopuoli on tehtävä sopusointuun kulloinkin budjetin teon aikana voimassa olevien lakien ja laillisten säännösten kanssa». Viitaten budjetin tulopuoleen nähden edellämainittuun 1906 VJ 63 § 1 mom:iin ja »erityisiin valtiotaloudellisiin syihin» hän vielä lausuu, että »sellaista nimenomaista säännöstä kuin HM:n 68 §:n 1 mom. ei ole tulopuoleen nähden». Mahdollisuudesta muuttaa budjetin käsittelyn yhteydessä lakimääräisiä menoja »laeilla, jotka hallitus on ehdottanut ja eduskunta semmoisinaan on hyväksynyt,» hän lisäksi kirjoittaa: »Oikeinta on, nimenomaan HM:n 68 §:n 1 mom:n säännösten ehdottomuuden tähden, että tätäkin menettelyä vältetään ja kaikki muutokset menoja tuottavaan lainsäädäntöön ehdotetaan ja tehdään aivan erillään budjetista. Käytännöllisiäkään syitä ei voitane esittää tätä oikeudellisesti oikeata menettelyä vastaan.»⁷³

⁷¹ 1961 Vp Ptk. I s. 551.

⁷² Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 41 ja 70—75.

⁷³ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 41—42, 47 ja 55.

Väite siitä, ettei HM 68,1 §:n laeilla sidottujen menojen ottamista menoarvioon näiden lakien mukaisina koskevaa määräystä vastaavaa säännöstä ole budjetin tulopuoleen nähden, näyttää ilmeiseltä erehdykseltä, sillä HM 67 §:ssä säädetään aivan vastaavasti, ettei tulo- ja menoarviosta saa jättää pois veroa tai muutakaan tuloa, joka voimassa olevan lain tai asetuksen mukaan on suoritettava. Puheensa HM 68,1 §:n »ehdottomasta», »nimenomaisesta säännöksestä», jonka mukaan »budjetin menopuoli on tehtävä sopusointuun kulloinkin budjetin teon aikana voimassa olevien lakien ja laillisten säännösten kanssa», kumooa hän itse pari sivua aikaisemmin täysin vastakkaisella — ja oikealla — lausunnollaan: »Ei myöskään voi olla estettä ottaa budjetin teossa huomioon muutoksia, joiden tiedetään budjettivuonna tapahtuvan tai joita aiotaan silloin tehdä pysyväisiä menoja tuottaviin tosiasioihin ja olosuhteisiin. Jos hallitus aikoo jostakin syystä lakkauttaa jonkun viran tai viraston tai laitoksen (esim. yhden tai useamman tullikamarin), niin ei voi katsoa HM:n 68 §:n 1 mom:n estävän vastaavan määrärahan poisjättämistä budjetista.»⁷⁴ Asia onkin niin, että HM 68,1 § ei suinkaan estä, vaan se velvoittaa eduskuntaa ottamaan lakimääräiset menot budjettiin sen suuruisina kuin ne varainhoitovuonna voimassaolevien säännösten mukaan tulevat olemaan. Menolakien säätäminen ja niiden mukaisten menojen budjettiin ottaminen ei HM 68,1 §:n mukaan voi olla sen enempää kiellettyä kuin on HM 67 §:n mukaan tulolakien säätäminen ja vastaavien tulojen huomioiminen budjettimenettelyn yhteydessä. Käytännölliset syyt, joita Nevanlinna ei arvellut voitavan esittää, ovat juuri usein pakkottaneet muuttamaan menolakeja budjettikäsittelyn yhteydessä, esimerkiksi lykkäämään valtiolle suuria menoja aiheuttavien lakien voimaantuloa yli budjettivuoden.

Sekä meno- että tulolakien säätämistä budjetin päättämisen yhteydessä pitää Nevanlinna arveluttavana myös sen tähden, että se riistäisi hallitusvallalta tilaisuuden vapaasti käyttää sille perustuslain mukaan kuuluvaa valtaa vahvistaa tai olla vahvistamatta eduskunnan päättämä laki. Oikeudellisesti säilyttäisi tasavallan presidentti kyllä valtansa jättää tällaiset lait vahvistamatta,⁷⁵ mutta tosiasiallisesti olisi hänen useim-

⁷⁴ M.t. s. 38.

⁷⁵ *Helo*, LM 1926 s. 193—194 esittää, ettei tasavallan presidentillä muka olisi oikeuttakaan jättää vahvistamatta eduskunnan yhdeksi vuodeksi säätämää verolakia, koska presidentti tällöin vahvistuksen kieltämällä tulisi käyttäneeksi absoluuttista veto-oikeutta, jollaista ei presidentillä ole »muissa lainsäädännöllisissä kysymyksissä». Tosiasiassa merkitsee monen muunkin lain hyväksymisen lykkää-

miten pakko vahvistaa ne, koska budjetti olisi tehty niiden mukaiseksi.⁷⁶ Asiaa lähempää tarkastellen ei tämä tosiasiallinenkaan pakko kuitenkaan ole kovin suuri. Mikäli eduskunta olisi menolain muutoksella lisännyt valtion menoja tahi säättämälläään muutoksella verolakiin vähentänyt valtion verotuloja, ei budjetin toteuttaminen suinkaan vaatisi tällaisten lakien vahvistamista, vaan päinvastoin niiden vahvistamatta jättäminen helpottaisi valtiontalouden hoitoa. Jos taas olisi kysymyksessä laki, jolla eduskunta on vähentänyt valtion menoja tahi lisännyt sen tuloja, saataisi tuollaisen lain pohjalle rakennetun budjetin toteuttaminen tosiaankin vaatia myös ko. lain vahvistamista budjettivajauksen välttämiseksi. Mitä suuremmista menoista tai tuloista tuossa laissa olisi kysymys, sitä vaikeampaa olisi tietysti jättää lakia vahvistamatta. Mahdotonta ei se kuitenkaan olisi, sillä hallitus voisi syntyvän vajauksen kompensoimiseksi tehdä eduskunnalle esityksen toisen vastaavanlaisen tulonlisäyksen tai menonvähennyksen toteuttavaksi laiksi tahi lisäbudjettiesityksessä ehdottaa vastaavat vapaiden menojen vähennykset.⁷⁷

Niinkuin aikaisemmin näimme, edellyttää hallituksen budjettiehdotus tavallisesti myös muutoksia tulo- ja menolakeihin tahi uusia tällaisia lakeja, joista hallitus tekee eduskunnalle erikseen esitykset. Tällainen lainsäädäntö on siis budjetin käsittelyn yhteydessä välttämätöntä. Onpa meillä esitetty myös menolakien säätämisestä budjetin yhteydessä edellä mainitulle Nevanlinnan käsitykselle aivan vastakkainen mielipide. On vaadittu, että ainakin kaikki valtiolle suuria menoja aiheuttavat lait olisi käsiteltävä vain budjetin yhteydessä, jolloin valtiovarainvaliokunta niitä valmistellessaan voisi parhaiten huolehtia kokonaisuuden eduista ja jarruttaa valtion menojen liiallista paisumista.⁷⁸

Suurimpana esteenä meno- ja tulolakien säätämisen keskittämiselle budjettikäsittelyn yhteyteen on kuitenkin se, että budjetti on saatava nopeasti päätetyksi. Lainsäädäntötyön sen yhteydessä on rajoituttava vain kaikkein välttämättömimpään.⁷⁹ Tämä seikka on varmasti aiheuttanut sen, ettei meillä kansanedustajien sallita hallituksen budjetti-

minen seuraavien edustajanvaalien jälkeiseen eduskuntaan sitä, että koko lain tarkoitus jää toteuttamatta. Presidentin oikeutta olla vahvistamatta lakia ei kuitenkaan ole hallitusmuodossa näidenkään tapausten kohdalla mitenkään rajoitettu.

⁷⁶ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 41—42, 71—75 ja 91. Vrt. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 264—265; *sama*, *Kompetensfördelning* s. 21 ja 13 alav.

⁷⁷ Vrt. *Purhonen*, LM 1960 s. 259—260.

⁷⁸ Ks. 1950 Vp Ptk. I s. 508—509 (päämin. *Kekkonen*).

⁷⁹ Ks. *Dubois* s. 243—263; *Baudhuin* I s. 58—59.

esityksen eduskunnalle antamisen johdosta tehdä lakialoitteita budjetin pohjana olevien tulo- eikä menolakien muuttamisesta eikä uusien tällaisten säätämisestä.⁸⁰ Niistä laeista, joista hallitus on budjettiehdotuksensa yhteydessä tehnyt esitykset eduskunnalle, saavat edustajat kuitenkin yleisen säännön mukaan tehdä lakialoitteita viimeistään kello kaksitoista seitsemäntenä päivänä hallituksen ao. esityksen eduskunnalle ilmoittamisesta lukien, ja käsitellään ne silloin yhdessä asianomaisten hallituksen lakiehdotusten kanssa.⁸¹ Yleisenä aloitteentekoaikana vuotuisten valtiopäivien alussa saavat edustajat tietysti tehdä kaikenlaisia lakialoitteita, siis myös tulo- ja menolaeista. Näitä aloitteita ei kuitenkaan yleensä eduskunnassa käsitellä budjetin yhteydessä.⁸²

Tulo- ja menoarviossa on HM 68,4 §:n mukaan osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat. Tämä tarkoittaa sitä, ettei budjetti saa olla vajauksellinen ja jo hallitus on velvollinen budjettiehdotuksessaan huolehtimaan tästä. Kun eduskunta kuitenkin on oikeutettu korottamaan hallituksen ehdottamia menoja ja vieläpä lisäämään budjettiin hallituksen ehdotukseen sisältyttömiä uusia määrärahoja, käy välttämättömäksi, että eduskunta myös on oikeutettu ja velvollinen huolehtimaan vastaavista tulojen lisäyksistä. Tässä tarkoituksessa on VJ 49 § 2 mom:ssa säädetty, että valtiovarainvaliokunnan on budjettimietinnössään ehdotettava, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat on hankittava. Tämän säännöksen mukaan on valtiovarainvaliokunnalla oikeus ehdottaa tulojen lisäämiseksi, mikäli se budjetin tasapainoisuuden saavuttamiseksi on tarpeen, muutoksia voimassa oleviin vero- tai muihin tulolakeihin tahi uusiakin tällaisia lakeja säädettäväksi tahi uusia valtionlainoja otettavaksi.⁸³ Lähellä olisi tässä se ajatus, että valtiovarainvaliokunta saisi tarvittavien varojen hankkimiskeinona ehdottaa myös laeilla sidottujen menojen vähentämistä ja tehdä vastaavien menolakien

⁸⁰ Ks. *Tammio* s. 49. — Eduskunnassa ei koko kysymykseen, oikeuttaako hallituksen budjettiesityksen eduskunnalle antaminen tekemään lakialoitteita, juuri ole puututtu. Kysymyksen esitti ohimennen valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja *Furuhjelm* vastaamatta siihen tai saamatta vastausta (1928 Vp Ptk. I s. 1148). Ed. *Wiherheimo* lausui, että »budjettioikeutemme kieltää tekemästä eduskunnassa budjetin käsittelyn yhteydessä lain muutosehdotuksia» (1952 Vp Ptk. II s. 2237—2238).

⁸¹ Ks. 1933 Vp Ptk. II s. 2060 ja 2087. Vrt. 1937 Vp Ptk. II s. 1577 ja 1580.

⁸² Ks. 1936 Vp Ptk. I s. 743 ja 752.

⁸³ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 73; *Teljo* s. 62—63. — Valtiovarainvaliokunnan tekemästä aloitteesta eduskunta hyväksyi ns. verokahvilain. Ks. 1948 B-es., Vvvmiet. N:o 59 a) ja Edk. kirj.

muutosehdotuksia. Käytännössä ei tätä sallita, vaan rajoittuu valtiovarainvaliokunnan aloite-oikeus esitetyllä tavalla vain tulolakeihin.⁸⁴

⁸⁴ *Tammio* (s. 49) kirjoittaa, että »mikäli on kysymys verolaeista tai mahdollisesti muista budjettivajauksen peittämiseen tarpeelliseksi katsottavista laeista, on aloiteoikeus, kuten jo mainittiin (s. 47), valtiovarainvaliokunnalla, jos tulo- ja menoarvion tasapainoon saattaminen sitä vaatii.» Hän ei ilmeisesti kuitenkaan ole tarkoittanut, että valtiovarainvaliokunnalla tällöin olisi aloiteoikeutta myös menolakeihin nähden.

V LUKU

BUDJETIN RAKENNE JA JAOTTELU

Tulojen ja menojen ryhmät. Hallituksen on jo budjettiehdotuksessaan ja samoin eduskunnan budjettia päättäessään noudatettava laissa olevia määräyksiä budjetin rakenteeseen ja jaotteluun (*filiatioon*) nähden.¹

Tärkein, vaikkakin itse budjetin olemuksesta johtuvana vähimmin selityksiä kaipaava puoli budjetin rakenteessa on sen jakautuminen kahteen pääosaan: tuloihin ja menoihin. Budjetin seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat tulojen puolella varsinaiset tulot ja pääomatulot sekä menopuolella varsinaiset menot ja pääomamenot.

Viime vuosisadan vaihteessa suurta valtion kassa- ja tililaitoksen uudistusta toimeenpantaessa jaettiin budjetti kahteen osaan, varsinaiseen (eli vakinaiseen) ja ylimääräiseen budjettiin. 1899 TiliA 3 §:n mukaan käsitti varsinainen tulo- ja menoarvio kaikki valtiovaraston säännölliset tulot ja sellaiset menot, jotka olivat »pysyväistä laatua tahi ainakin yleiseltä muodoltaan pitkänlaisen ajanjakson uudistuvia», kun taas ylimääräiseen budjettiin kuuluivat satunnaista laatua olevat tulot ja menot. Yksistään tulojen ja menojen säännöllisyyden tai satunnaisuuden ei 1899 TiliA 3 §:n mukaan kuitenkaan tulkittu ratkaisevan sitä, kuuluivatko tulot ja menot varsinaiseen vai ylimääräiseen budjettiin. Myös tulojen ja menojen laadun katsottiin vaikuttavan asiaan. Esimerkiksi tulot, jotka saatiin lainanotolla tai valtion omaisuuden myynnillä, luettiin aina ylimääräiseen budjettiin. Menojen, jotka aiheutuivat lainanannosta tai suuremmista uudisrakennuksista, katsottiin kuuluvan samoin ylimääräiseen budjettiin.²

¹ Budjetin jaottelusta ks. *Jèze/Neumark* s. 232—249; *von Heckel* s. 10—18 ja 108—112; *Stourm* s. 193—207 ja 291—295; *Lang* s. 155—158; *Neumark* s. 198—210 ja 224—248; *Schulze/Wagner* s. 74—88, 94—100 ja 102—107; *Vialon* s. 33—38, 62—63, 77—78 ja 122—138; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 16—19.

² Ks. *KM 1896: 11* s. 12—14; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 11—12; *Willgren*, *Das Staatsbudget* s. 41—55; *sama*, *JFT 1900* s. 376—379; *Relander*, *NAT 1929* s. 141—142.

Selvää erotusta kulutusmenojen ja pääoman lisäämiseen osoitettujen menojen välillä ei kuitenkaan tehty. Ylimääräinen menoarvio sisälsi pääomansijoitusten rinnalla myös sellaisia menoja, jotka kertakaikkisina olivat siihen otetut huolimatta siitä, olivatko ne kulutusmenoja vai pääomansijoituksia. Tämän totesi puutteellisuudeksi valtiovarainhallinnon uudistamista vuosina 1926—1927 tutkinut komitea, joka ehdotti todellisen kuvan saamiseksi sanotusta hallinnosta tulo- ja menoarviossa kulutusmenot erotettaviksi pääoman lisäämistä tarkoittavista sijoitusmenoista sekä valtion varsinaiset tulot erotettaviksi tuloiksi merkityistä pääomavaroista.³

Edellä mainitun komitean ehdotuksen pohjalla annettiin vuoden 1927 valtiopäivillä eduskunnalle hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteita koskevan lain säätämisestä. Tätä esitystä ei kuitenkaan ehditty käsitellä loppuun ennen eduskunnan hajotusta.⁴ Vuoden 1930 toisilla valtiopäivillä antoi hallitus eduskunnalle uuden esityksen, joka sisälsi osaksi muutetuille perusteille rakennettuna ja yksityiskohtaisempana edellä mainitun lakiehdotuksen.⁵ Hallituksen lakiesityksestä antamassaan mietinnössä valtiovarainvaliokunta lausui hallituksen molempien lakiesitysten perustelujen mukaisesti: »Tärkeimpänä muistutuksena tulo- ja menoarvion nykyistä rakennetta vastaan on esitetty, ettei sen nojalla ole mahdollista tehdä selvää eroa toiselta puolen todellisten tulojen, kuten valtion omaisuuden, laitosten ja yritysten sekä verojen ja maksujen tuoton ja toiselta puolen valtion lainaksi ottamien tai sen omaisuuteen ennestään kuuluneiden pääomavarin välillä, jotka tulo- ja menoarviossa on osoitettu menojen suorittamiseen, ja ettei tulo- ja menoarvion perusteella myöskään voida tehdä tarkkaa eroa kulutusmenoihin osoitettujen ja niiden määrärahojen välillä, jotka tarkoittavat varojen sijoitusta. Koska terveessä valtiotalouden hoidossa on pidettävä huolta siitä, että pääomavaroja käytetään ainoastaan sellaisten menojen peittämiseen, jotka vuorostaan muodostuvat pääomaksi, ehdotetaan esityksessä, että tulo- ja menoarvio jaettaisiin sekä tuloihin että menoihin nähden kahteen pääosaan, joista tulopuoli käsittäisi varsinaiset tulot sekä pääomatulot ja lainat ja menopuoli varsinaiset menot ja pääomansijoitusmenot.»⁶ Eduskunnan hyväksyttyä pienin muutoksin hallituksen lakiehdotuksen annettiin L val-

³ KM 1928: 1 s. 1 ja 3—4.

⁴ 1927 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 49 ja Edk. vast.

⁵ 1930 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 44.

⁶ 1931 Vp Asiak. III: 2, Hall. es. N:o 44/1930 II Vp, Vvvmiet. N:o 5 s. 1.

tion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista (TiliL, 136/1931) huhtikuun 24 päivänä 1931.

TiliL:lla tarkoitettiin siis budjetissa erottaa toisistaan valtion kulu- ja sijoitustalous. Siinä ei kuitenkaan käytännössä täydellisesti onnistuttu. Tästä asiasta kirjoittaa vuonna 1946 asetettu budjetinuudistamiskomitea vuonna 1951 annetussa mietinnössään: »Huolimatta tarkoituksesta jakaa valtiontalous juoksevaan talouteen ja pääomansijoitustalouteen juoduttiin järjestelmään, jossa näitä kahta taloutta ei ole selvästi erotettu toisistaan. Pääomamenoissa on tuloa tuottamattomiin pääomamenoihin viety huomattavia menoeriä, jotka on katsottava juokseviksi menoiksi eli siis juoksevaan talouteen kuuluviksi kustannuksiksi. Näistä mainittakoon muun muassa puolustuslaitoksen perushankinnat, olipa sitten kysymys kestävästä tai lyhytaikaisista tarvikkeista. Osa tuloa tuottamattomista pääomamenoista on niinkään juoksevia uusintasijoituksia, esimerkiksi kiinteistöjen kulumista korvaavia rakennustöitä. Nämäkin menot ovat selviä juoksevaan talouteen eli käyttötalouteen kuuluvia menoja, jotka pitäisi rahoittaa varsinaisilla tuloilla eli siis pääasiallisesti verotuloilla. Sama koskee tuloa tuottaviin pääomamenoihin mukaan otettuja avustuslainoja.»⁷ Komitea ehdotti budjetin jaettavaksi kahteen toisistaan selvästi erotettuun osaan, käyttöbudjettiin ja sijoitusbudjettiin. Pyrkien toteuttamaan komitean ehdotukset hallitus antoikin vuoden 1954 valtiopäivillä eduskunnalle esityksen laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä. Esityksen käsittely jäi kuitenkin sillä lainsäädäntökaudella eduskunnassa kesken⁸, eikä uutta hallituksen esitystä asiasta ole sen jälkeen eduskunnalle annettu.

TiliL puutteineen on siten edelleenkin voimassa. Lain 1 §:ssä säädetään edellä mainitusta tulo- ja menoarvion jakautumisesta sekä tuloihin että menoihin nähden kahteen pääosaan siten, että tuloissa erotetaan varsinaiset tulot ja pääomatulot, sekä menoissa varsinaiset menot ja pääomamenot,⁹ sekä luetellaan yksityiskohtaisesti, minkälaisia tuloja tai menoja kuhunkin näistä suurimmista tulojen ja menojen ryhmistä

⁷ KM 1951: 3 s. 9.

⁸ Ks. 1954 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 26; 1957 Vp Asiak. III, II, Hall. es. N:o 26/1954 Vp, Edk. kirj.

⁹ Vastaavista erotteluista ulkomailla ks. *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 53—70; *Malmgren*, Sveriges Författning II s. 267—269; *Welinder* s. 142—143; *Castberg* II s. 108; *Heinig* II s. 428—485; *Jèze/Neumark* s. 254—266; *v. Schanz*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften III s. 103—109; *von Heckel* s. 39—45.

kuuluu. Lisäksi määrätään TiliL 3 §:ssä sekä varsinaiset että pääomatulot ryhmiteltäviksi laatunsa mukaan osastoihin, lukuihin ja momentteihin sekä varsinaiset menot hallinnonhaaroittain pääluokkiin, lukuihin ja momentteihin, kun taas pääomamenot jakautuvat sen mukaan, ovatko tuloa tuottavia tai tuloa tuottamattomia, kahteen pääluokkaan lukuihin ja momentteineen.

Käytännössä jakautuu budjetin tulopuoli nykyisin kuuteen osastoon, joista varsinaiset tulot käsittävät viisi ensimmäistä osastoa ja pääomatulot vain yhden, kuudennen osaston. Jaottelu osoittaa lähemmin, min-kälaisia tuloja luetaan laatunsa mukaan varsinaisten tulojen eri osastoihin ja millaisia pääomatuloihin. Osastot ovat:

- 1 Os. Verot,
- 2 » Maksut valtionlaitosten käyttämisestä,
- 3 » Korko- ja osinkotulot sekä osuus valtion rahalaitosten voittoon,
- 4 » Sekalaiset tulot,
- 5 » Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous sekä
- 6 » Pääomatulot.

Pääomatulot jakautuvat 7 lukuun:

- I. Valtiolle takaisin maksetut lainapääomat,
- II. Valtion liikeyritysten kuoletukset,
- III. Tulot valtion omaisuuden myynnistä,
- IV. Menorästien ja siirrettyjen määrärahain peruutukset,
- V. Tielain nojalla kunnilta perittävät korvaukset paikallisteiden tekemiskustannuksista,
- VI. Valtion lainat ja
- VII. Siirrot tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevista rahastoista.

Budjetin menot jakautuvat käytännössä 20 pääluokkaan, joista 18 ensimmäistä käsittää varsinaiset menot jaettuina pääluokkiin pääasiassa hallinnonhaaroittain:

- 1 Pl. Tasavallan Presidentti,
- 2 » Eduskunta,
- 3 » Valtioneuvosto ja oikeuskanslerinvirasto,
- 4 » Valtioneuvoston kanslia ja siihen kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 5—14 Pl. Eri ministeriöt ja niihin kohdistuvat hallinnonhaarat,
- 15 Pl. Sekalaiset yleiset menot,
- 16 » Erinäisten hallinnonhaarain eläkkeet ja eläkkeen luontoiset avustukset,
- 17 » Valtionvelan korot ja kustannukset sekä
- 18 » Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous.

Tuloa tuottavat ja tuloa tuottamattomat pääomamenot muodostavat 19 ja 20 pääluokan, jotka sisältävät seuraavanlaisia menoja:

19 Pl. Tuloa tuottavat pääomamenot

- I. Sijoitukset valtion liiketoimintaan, metsätalouteen ja maataloihin,
- II. Avustuslainat,
- III. Ulkomaisen valtionvelan kuolelutukset,
- IV. Kotimaisen valtionvelan kuolelutukset,
- V. Siirrot tulo- ja menoarvion ulkopuolella oleviin rahastoihin,
- VI. Työllisyyden turvaaminen ja
- VII. Maanhankintalain nojalla korvauksista pidätettyjen varojen suorittaminen.

20 Pl. Tuloa tuottamattomat pääomamenot

- I. Perushankinnat,
- II. Uudisrakennukset,
- III. Erinäiset yleiset työt ja
- IV. Työllisyyden turvaaminen.

Lain mukaan jaukautuvat siis luvut momentteihin. Momentit ovatkin varsinaisen, asetuskokoelmassa julkaistavan budjettiasiakirjan pienimpiä osia sekä tulojen että menojen puolella. Laissa säädetystä tavasta kutsua eri nimityksellä tulojen ja menojen pääluokkia (Os., Pl.) johtuu, että jokainen budjetin tulo- ja menomomentti voidaan mukavasti ilmaista lyhyellä merkinnällä ilman minkäänlaista sekaannuksen vaaraa (esim. 4 Os. XI: 9; 10 Pl. XVIII: 4).

Selostettu käytännössä oleva budjetin jaottelu ei ole ehdottoman sitova.¹⁰ Edellä esitettyjen TiliL:n määräyksien rajoissa pysyen voidaan tulojen ja menojen ryhmittelyihin budjetissa kyllä tehdä muutoksia. Luonnollisimmin kuuluu tällaisten muutosten ehdottaminen hallitukselle, joka valmistaa tulo- ja menoarvioehdotuksen. Eduskunta ei kuitenkaan aina ole hyväksynyt hallituksen budjetin jaotteluun ehdottamia muutoksia¹¹ ja joskus eduskunta on vieläpä katsonut asiakseen

¹⁰ TiliL:a säädettyä valtiovarainvaliokunta esitti uuden lain mukaisesta budjetin rakenteesta kaavan, joka ei tietenkään voinut olla tarkoitettuna sitovaksi. Ks. 1931 Vp Asiak. III: 2, Hall. es. N:o 44/1930 II Vp, Vvvmiet. s. 5—9.

¹¹ Eduskunta ei hyväksynyt hallituksen ehdotusta 15 pääluokan (sekalaiset yleiset menot) poistamisesta. 1927 B-es., Edk. vast. s. 1—2. Ks. myös 1932 B-es., Edk. vast. s. 1—2.

tehdä budjetin jaotteluun sellaisia muutoksia, joita hallitus ei ollut ehdottanut.¹²

Kun tulot on budjetissa ryhmitelty laatunsa mukaan (*reaaliperiaate*), käy niiden taloudellinen luonne siitä suorastaan selville.¹³ Varsinaiset menot on sen sijaan budjetissa suurimmaksi osaksi jaoteltu hallinnon-haaroittain eli *ministeriaaliperiaatetta* noudattaen. Tällainen hallinto-organisatiota noudattava menojen ryhmittely budjetissa on meillä niin-kuin muuallakin välttämätöntä sentähden, että määrärahat asetetaan siinä suorastaan eri elinten käytettäväksi. Menettelystä johtuu kuitenkin, etteivät budjetin kaikki menoryhmät suorastaan ilmaise menojen laatua. Tämän puutteen poistamiseksi on muutamissa maissa, esim. Ranskassa, viime aikoina ryhdytty jo suorastaan budjetissa käyttämään menojen ryhmittelyssä samanaikaisesti hallinnollisen jaottelun kanssa myös reaali-periaatteen mukaista jaottelua.¹⁴ Tämä tekee tietysti budjetin entistäänkin mutkikkaammaksi.

Hallituksen budjettiesityksen liitteenä olevassa taloudellisessa katsauksessa on meillä tilastoja budjetin menoista myös kansainvälisten suositusten mukaista kansantulo-opillista jaotustapaa käyttäen. Tämän mukaisesti kuuluvat budjetin menoihin:¹⁵

Menot valtion hallinnollisesta toiminnasta:

Kulutusmenot ja

Hallinnolliset sijoitukset,

Muut valtion menot:

Sijoitukset valtion liikeyrityksiin,

Siirtomenot:

Tulonsiirrot ja

Avustuslainat,

Menot valtion velasta,

Muut pääomamenot ja

Tasoituserät.

¹² Eduskunta siirsi ministeriöiden palkkausmäärärahat 3 pääluokasta eri ministeriöiden pääluokkiin I luvuksi. Ks. 1926 B-es., Edk. vast. s. 3.

¹³ Liikevaihtovero on budjetissamme otettu sekaluentoisten verojen ryhmään, vaikka se oikeastaan on välillistä veroa. Alkoholiliikkeen voitto on juridisen luonteensa mukaan merkitty budjettiin osinkotulona, vaikka se pääasiallisesti on kulusveron luontoista monopoliylihintaa. Ks. Leppo s. 57, 43 ja 94.

¹⁴ Ks. Duverger, Institutions financières s. 39—50; Vialon s. 33—35; Heinig II s. 374—428.

¹⁵ Ks. 1960 B-es. s. 599; Leppo s. 29—30 ja 35—36.

Erityistä huomiota budjetin ja valtiontalouden rakenteen ymmärtämiseksi on kiinnitettävä tulonsiirtoihin, jotka julkaistujen tilastojen mukaan viime aikoina ovat yhteensä käsittäneet lähes puolet valtion kaikista menoista. Näillä tarkoitetaan sitä, että verotuksella kootut kansan tulot budjetin kautta jaetaan ilmaisina tulonsiirtoina niille väestöryhmille, joiden harkitaan tällaisia avustuksia tarvitsevan.¹⁶

Leppo on jaotellut budjetin menot valtion tehtäväpiirien mukaisesti turvallisuusmenoihin sekä kulttuuri-, sosiaali- ja tuotantopoliittisiin menoihin. Hänen laskelmistaan käy selville, että valtion alkuperäiseen järjestys- ja turvallisuustehtävään käytettäviä menoja on viime aikoina budjettiimme enää sisältynyt vain noin 15 prosenttia sen kaikista menoista.¹⁷

Budjetin tasapainoisuus. Valtiovarainvaliokunnan aloiteoikeudesta puhuttaessa jo sivumennen mainittiin, että perustuslakimme vaativat budjetin tasapainoisuutta. HM 68,4 §:ssä määrätään, että tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, ja VJ 49,2 §:ssä säädetään valtiovarainvaliokunnan velvollisuudeksi ehdottaa budjettimietinnössään, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat on hankittava.

¹⁶ Erittäin valaisevan selostuksen valtiontalouden viimeaikaisesta laajentumisesta tulonsiirron välineeksi esittää *Duverger*, Institutions financières s. 1—11 ja 25—38. — Jo itsenäisen Suomen ensimmäistä budjettia eduskunnassa käsiteltäessä puhui valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja *Nevanlinna* budjetin menojen jakautumisesta kahteen ryhmään: »Toiseen tulevat ne menot, joita voidaan nimittää hallintomenoiksi ja toiseen ne, jotka suoranaisesti palvelevat kansan henkistä ja aineellista kulttuuria ... Sillä kuta suuremmaksi valtion menosuoritus kasvaa, sitä tärkeämpää täytyy olla, että mahdollisimman suuri osa niistä varoista, jotka kansa on pakotettu valtiolle luovuttamaan, tulee niin välttämättömästi kuin suinkin palvelemaan kansakunnan henkisen ja aineellisen tason kohottamista.» Ks. 1918 Vp Ptk. s. 691—692. — Verotuksella koottavien varojen käyttämisestä lapsilisämaksuihin, joita jaetaan saajan varallisuusasemaan katsomatta kaikille lapsiperheille, lausuttujen epäilysten johdosta *Merikoski* lausui: »Verothan ovat olemassa julkisen yhdyskunnan varaintarpeen tyydyttämiseksi, ja tarkoitusten, joihin niiden tuottoa käytetään, tulee kuulua yhteiskunnan tehtäviin ... Edelleen voidaan huomauttaa siitä, että kaikki sellainen kuin mitä sisältyy »välttämättömään yhteiskunnalliseen huoltoon», yhteiskunnan huolenpitovelvollisuuteen ja yleensäkin valtion tehtäviin suhteessa kansalaisiinsa, on hyvin epämääräistä ja muuttuvaista. Omasta puolestani en ole voinut tulla vakuuttuneeksi siitä, että lapsilisien maksaminen uuden lakehdotuksen mukaisessa laajuudessa menisi nykyajan valtion sosiaalisten tehtävien ulkopuolelle.» 1950 Vp. Asiak. III, I, Hall. es. N:o 106, Työvämmiet. s. 12—13.

¹⁷ Ks. *Leppo* s. 31—35; sama, Suomalainen Tiedeakatemia. Esitelmät ja Pöytäkirjat 1955 s. 173—177.

Kun Suomen valtion budjetti on yhtenäinen ja sen tuloina edellä esitetyllä tavalla otetaan huomioon yhtä hyvin pääomatulot kuin varsinaiset tulot ja menoiksi lasketaan sekä kulutus- että sijoitusmenot, tarkoitetaan edellä mainituissa lainpaikoissa budjetin tasapainoisuudella ilmeisesti muodollista eli kameraalista tulojen ja menojen välistä tasapainoisuutta. Budjetin tasapainoisuutta arvosteltaessa otetaan siis huomioon budjetin kaikki tulot ja menot, jossa tapauksessa voidaan finanssieteen terminologian mukaan puhua myös ns. rahoitustasapainosta eli kassatasapainosta (-ylijäämästä, -vajauksesta). Tarkkaan ottaen jätetään tällöin kuitenkin laskelmien ulkopuolelle kassavarojen eli lyhytaikaisten velkojen ja lyhytaikaisten saatavien muutokset.¹⁸ Budjetin sanotaan siis meillä olevan tasapainossa silloin, kun sen tulot yhteensä ovat yhtä suuret kuin menot. Mikäli tuloja yhteenlaskettuina on enemmän kuin menoja, sanotaan budjetin olevan ylijäämäisen. Jos taas päinvastoin menot yhteensä ovat suuremmat kuin tulot, on budjetti alijäämäinen eli vajauksellinen.¹⁹

Edellä mainitut lainpaikat velvoittavat sekä hallitusta että valtiovarainvaliokuntaa huolehtimaan siitä, ettei niiden ehdottama budjetti pääty vajaukseen. Sama velvollisuus on tietysti eduskunnallakin sen lopullisesti päättäessä budjettia.²⁰ Lain säännökset eivät sen sijaan estä sitä, että esim. suhdannepoliittisten syiden sitä vaatiessa budjettiin otetaan tuloja enemmän kuin menoja ja että se siis muodostuu ylijäämäiseksi.²¹ Budjetin todellisen — eikä vain näennäisen — tasapainoisuuden saavuttaminen edellyttää tietysti, että sen tulot ja menot on arvioitu mahdollisimman totuudenmukaisesti ja että mikäli tuloiksi on

¹⁸ Ks. *Leppo* s. 104—106, 126—135, 139—143 ja 146—147.

¹⁹ Aikaisemmin otettiin meillä edellisen vuoden budjetin ylijäämä tai vajaus seuraavan vuoden budjettiin. Ks. 1931 B-es. s. 1—2 ja Selonteko s. 241. Vrt. 1934 B-es. s. I, III ja VI—VII. Hallituksen TiliL-ehdotukseen sisältyi vastaavaan menetelyyn velvoittava säännös, mutta valtiovarainvaliokunta poisti sen pääasiassa sen tähden, koska ylijäämän tai vajauksen suuruutta seuraavan vuoden budjettia valmisteltaessa vielä on mahdotonta arvioida. Ks. 1930 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 44 s. 5; 1931 Vp Asiak. III: 2, Vvvmiet. s. 4. Vrt. Norjassa *Fougner*, NAT 1929 s. 72—73. — Kunnan talousarvioon on meillä sen sijaan aina otettava myös edellisen vuoden arvioitu säästö tai vajaus. Ks. *Kilpiö* s. 37, 40—42, 85—85 ja 94—98.

²⁰ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 78 ja 150—151. — Aina ei tätä perustuslakiemme vaatimusta budjetin vajauksen välttämistä ole kirjaimellisesti noudatettu, vaan ovat sekä hallituksen budjettiehdotus että eduskunnan hyväksymä budjetti aikaisemmin usein päättyneet pieneen numerolliseen vajaukseen. Vuoden 1931 budjetinuudistuksen jälkeen on alkuperäinen tulo- ja menoarvio kuitenkin aina päättynyt muodolliseen ylijäämään. Ks. *Teljo* s. 128—131.

²¹ Ks. *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 207.

otettu valtionlainoja, nämä myös voidaan saada. Jos menojen katteeksi osoitetaan mielikuvituksellisen suuri lainamäärä, jonka saaminen on ilmeisesti mahdotonta, ei täytetä valtiosäännön vaatimusta menojen suorittamiseen tarvittavien varojen osoittamisesta.²² Tämän vaatimuksen huomioonottaminen tekee nykyisen verorasituksen aikana myös pätemättömäksi sen vanhastaan yleisen säännön, että valtio päättää menoista ensin ja senjälkeen tulot näiden menojen mukaisiksi: jo valtion menoja päätettäessä on meidän päivinämme tarkoin pidettävä silmällä sitä, ovatko niitä vastaavat tulot todella saatavissa.²³

Budjetin tasapainoisuudesta on kyllä olemassa muitakin käsityksiä. Yhdistyneiden Kansakuntien käyttämässä järjestelmässä ei budjetin tasapainoisuutta arvosteltaessa ollenkaan lasketa budjetin menojen joukkoon valtionvelan kuoletuksia eikä budjetin tuloina huomioida valtion lainanottoa.²⁴ Skandinavian maissa jätetään lisäksi budjetin tasapainoisuutta määrättäessä laskelmien ulkopuolelle, paitsi valtionlainat, myös valtion nettosijoitukset.²⁵ Tämän mukaisesti esitti meilläkin budjetin-uudistamiskomitea vuonna 1951, että sen ehdottaman kaksiosaisen budjetin tasapainoisuutta arvosteltaessa olisi otettava huomioon vain ns. käyttöbudjetti, so. varsinaisia tuloja olisi verrattava varsinaisten menojen ja tuloa tuottamattomien päämansijoitusten summaan, kun sensijaan ns. pääomabudjetti, johon kuuluisivat valtionlainat ja tuloa tuottavat sijoitukset, olisi jätettävä huomioonottamatta. Vain näin saadaan tieto valtion netto-omaisuudessa vuoden aikana tapahtuvista muutoksista ja siihen perustuva asiallinen budjetin tasapainoisuuden käsite.²⁶

Uuden finanssipolitiikan oppien mukaan ei kuitenkaan budjetilta olisi vaadittavakaan tasapainoisuutta jokaisen vuoden aikana. Näiden oppien mukaan olisi päinvastoin suhdannevaihtelujen tasoittamiseksi pyrittävä laskusuhdanteessa vajaukselliseen budjettiin ja noususuhdanteessa ylijäämävaiheeseen budjettiin, ja budjetin tasapainoisuuteen voitaisiin sitten pyrkiä pitemmän ajanjakson puitteissa.²⁷

²² Ks. 1959 Vp Ptk. II s. 1832—1835, 1844—1845, 1847 ja 1856—1857; 1960 Vp Ptk. s. 1954, 1956, 1957, 1958—1959, 1964—1965, 1973, 1978 ja 2033.

²³ Ks. *Leppo* s. 22—23; *Duverger*, *Institutions financières* s. 23—24. — »Talonpoikaisen järjestyksen mukaan pitää määrätä loppusumma ensiksi ja sitten katsoa, mihin meillä on varoja.» Ks. 1930 II Vp Ptk. s. 80 ja 562 (ed. *Kivioja*); 1939 Vp Ptk. s. 68.

²⁴ Ks. *Leppo* s. 27—28, 104—106, 113—115 ja 126—133.

²⁵ Ks. *Leppo* s. 26, 104—106 ja 109—113.

²⁶ *KM* 1951: 3 s. 23—24.

²⁷ Ks. *Wainio* eritt. s. 69—72, 81—96 ja 148—154; *Welinder* s. 189—216; *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 43—47, 55 ja 79—82; *Duverger*, *Insti-*

Tämän käsityksen mukaisen finanssipolitiikan käytäntöönottamista ehdotti meillä edellä mainittu budjetinuudistamiskomitea. Laskusuhdanteessa saisi budjetti kyllä jäädä vajaukselliseksi ja valtion sijoitustoimintaa olisi laajennettava siten pyrkien työttömyyden poistamiseen. Noususuhdanteessa taas olisi inflaatiota vastustettava supistamalla mahdollisimman paljon julkista pääomansijoitusta ja lisäämällä kulutuskysyntää hillitsevää verotusta antaen budjetin muodostua ylijäämäiseksi.²⁸ Hallituksen edellä mainitussa esityksessä laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä oli komitean ehdotukset periaatteessa hyväksytty. Lakiehdotuksen mukaan oli tulo- ja menoarviota laadittaessa »valtion tehtävien toteuttamisen ohella otettava huomioon talouselämässä kulloinkin vallitseva kehitysvaihe ja talouspolitiikan yleiset tavoitteet.» Vajaukseen päättyvän budjetin käyttö oli lakiehdotuksen mukaan mahdollista siten, että rahoitusvarojen vähemmyyttä vastaava määrä varoja osoitettaisiin hankittavaksi lyhytaikaisella luotolla.²⁹

Määrärahat. Määrärahat ovat budjetissa johonkin määrättyyn tarkoitukseen käytettäväksi osoitettuja rahamääriä. Jokaisessa määrärahassa ilmaistaan siis erikseen sen suuruus ja sen käyttötarkoitus. Edellä todettiin, että momentit ovat budjettiasiakirjan pienimpiä osia sekä tulojen että menojen puolella. Tavallisesti onkin asia niin, että määräraha käsittää samalla koko menomomentin, joka silloin on kokonaan osoitettu saman tarkoituksen toteuttamiseen. Kuitenkin voi menomomenttiin sisältyä myös useampia, budjetin perusteluissa ilmaistuja, vain momentin osan käsittäviä määrärahoja. Koska myös budjetin perusteluilla on sitova merkitys, on myös näitä perusteluja noudatettava, ja mikäli perusteluista selvästi ilmenee, että joku menomomentti (yhdistetty eli kokonaismääräraha) on tarkoitettu jaettavaksi kiinteästi määrättyihin yksinkertaisiin määrärahoihin, on viimeksimainittuja silloin pidettävä eduskunnan päättäminä erillisinä määrärahoina.³⁰

tutions financières s. 264—276; *Laferrière/Waline* s. 34—44; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 200—232; *Heinig* II s. 91—113. — Epäilevällä kannalla näihin oppeihin nähden on *Valvanne*, Budjettierotus s. 20—21, 33, 159—161 ja 181—183.

²⁸ KM 1951: 3 s. 25—27 ja 28.

²⁹ Ks. 1954 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 26 s. 2, 4 ja 5; 1957 Vp Asiak. III, II, Prvlus. N:o 1 s. 4—6 (*Kaira*), 7—9 (*Kastari*) sekä 10—11 ja 12—13 (*Keihäri*).

³⁰ Sitovana ei pidetä perusteluissa ilmaistua menomomentin jaottelua, johon on liitetty tämäläinen varaus: »...mutta voivat kuitenkin olosuhteet aiheuttaa tähän suunnitelmaan muutoksia.» Esim. 1925 B-es., Selonteko s. 162. Ks. *Suviranta*, LM 1955 s. 311—315.

HM 70 § 1 mom:ssa säädetään: »Tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja alkoon ylitettäväkö alkoonkä siirrettäväkö varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osoitettu.» Tämä oikeussäännös ilmaisee siis sekä pääsäännön, joka kieltää ylittämästä määrärahoja ja siirtämästä niitä varainhoitovuodesta toiseen, että näistä kielloista poikkeamisen mahdollisuuden sillä tavalla, että se menoarviossa osoitetaan myönnettyksi.

HM 70 § 1 mom:ssa ilmaistu pääsääntö on siis, ettei määrärahoja saa ylittää eikä myöskään siirtää toisena varainhoitovuotena käytettäväksi. Tässä ilmenee määrärahoille tavallisesti luonteenomainen määrällinen ja ajallinen erikoisuus. Määrärahojen määrällisellä (*kvantitatiivisella*) erikoisuudella tarkoitetaan sitä, että määrärahojen osoittamiin tarkoituksiin saadaan käyttää enintään kunkin määrärahan osoittama rahamäärä. Määrärahojen määrällinen erikoisuus kieltää siis ylittämästä niitä. Mikäli johonkin tarkoitukseen käytetään enemmän varoja kuin siihen myönnetty määräraha osoittaa, puhutaan tämän määrärahan ylityksestä. Kielletty määrärahan ja samalla myös budjetin ylitys käyttämässämme merkityksessä on siis olemassa silloin, kun jokin meno ylittää sitä varten budjetissa myönnetyn rahamäärän. Tämän varsinaisen eli määrällisen ylittämisen lisäksi voidaan käyttää myös määrärahan ja budjetin laadullisen ylittämisen käsitettä. Tällainen ylitys on olemassa silloin, kun maksetaan meno, jota varten ei budjetissa ole ollenkaan osoitettu määrärahaa.³¹ On selvää, että myös tällainen budjetin ylitys on HM 70 § 1 mom:n mukaan kiellettyä.³²

Määrärahojen ajallinen (*temporaalinen*) erikoisuus taas tarkoittaa sitä, että budjettiin otettuja määrärahoja saadaan käyttää vain sinä aikana, joksi budjetti on hyväksytty. Kun budjettikausi on vuosi, merkitsee täten määrärahojen ajallinen erikoisuus sitä, että määrärahoja

³¹ Saksankielisessä kirjallisuudessa käytetään hyvin kuvaavasti budjettiin otettuja määrärahoja ylittävistä menoista puhuttaessa *überplanmässig*-, menoista, joita varten budjettiin ei ollenkaan sisälly määrärahaa, puhuttaessa taas *ausserplanmässig*-attribuuttia. *Purhonen* s. 137 ja siinä mainitut lähteet. Ks. myös *Ross* II s. 691–692.

³² *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 112 on katsonut, puhuessaan budjetin ylityksistä, voivansa lausua: »Perustuslaki ikäänkuin edellyttää tällaisten tapausten esiintymisen, se kun ei sisällä mitään yleistä säännöstä, jolla kiellettäisiin menojen suorittaminen, joita ei ole budjetissa...» On aika vähän mielekästä tulkita HM 70,1 §:n määrärahojen ylittämiskieltoa siten, että niihin tarkoituksiin, joihin eduskunta on myöntänyt varoja, ei niitä kylläkään saa käyttää myönnettyä enempää, mutta että kaikkiin niihin tarkoituksiin, joihin ei ollenkaan ole varoja myönnetty, ei niiden käyttäminen olisi kiellettyä. Vastaavaa budjettioikeuden tulkintaa ei tavattane missään muualla.

saadaan käyttää vain budjettivuoden menojen maksamiseen. Mikäli budjetin määrärahoja käytetään muun kuin budjettivuoden menojen maksamiseen, puhutaan määrärahojen siirrosta toiseen vuoteen, mikä menettely siis on määrärahojen ajallisen erikoisuuden mukaan kielletty.

Kuitenkin ovat sekä määrärahojen ylittäminen että niiden siirtäminen varainhoitovuodesta toiseen HM 70,1 §:n mukaan sallittuja, jos se on menoarviossa osoitettu myönnetyksi. Tästä johtuu, että määrärahat voivat budjettioikeudelliselta luonteeltaan olla kolmenlaisia: kiinteitä, arvio- tai siirtomäärärahoja. Määräraha, jonka ylittäminen on sallittua, on budjetin asianomaisella momentilla merkittävä arviomäärärahaksi; sellainen määräraha taas, joka kokonaan tai osaksi voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen, on momentilla merkittävä siirtomäärärahaksi (TiliL 6 §). Mikäli momentin määrärahaa ei ole mitenkään merkitty, käsittää se sellaisen määrärahan, jota ei ole lupa ylittää eikä siirtää toiseen vuoteen, eli kiinteän määrärahan. TiliL 6 § edellyttää, että tämä määrärahojen budjettioikeudellinen luonne on määrättävä momenteittain, joten siis useampia yksinkertaisia määrärahoja sisältävän menomomentin eri määrärahoille ei voida antaa erilaista budjettioikeudellista luonnetta.³³

Kiinteät määrärahat ovat määrältään rajoitetut kiinteällä ylärajalla, jota ei saa ylittää. Ne ovat myös aina sidotut budjettivuoteen niin, että vaikka määräraha ei olisi vuoden aikana tullut kokonaan käytetyksi, ei säästynyttä osaakaan saa siirtää seuraavana vuonna käytettäväksi. Jos eduskunta on määrättyyn tarkoitukseen myöntänyt siihen aivan riittämättömän kiinteän määrärahan, syntyy kysymys, onko budjetin täytäntöönpanija oikeutettu käyttämään tarkoituksen toteuttamiseen siihen välttämättömästi tarvittavan rahamäärän kiinteän määrärahan ylittäen vai onko koko tarkoitus jätettävä toteuttamatta? Kun viimeksi mainittu vaihtoehto ei useimmiten vastaa eduskunnan tahtoa, on muualla tähän kysymykseen joskus vastattu ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti, siis sallien tässä tapauksessa kiinteänkin määrärahan ylittämisen.³⁴ Kun meillä ilmeisesti kiinteän määrärahan ylittämiskielto on tarkoitettu ehdottomaksi, on asetettava jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle ja jätettävä tarkoitus määrärahan riittämättömyyden tähden toteuttamatta. Asiaan voidaan saattaa eduskunnan uudestaan harkittavaksi lisäbudjettiesityksessä. Vain sidottujen menojen (HM 68,1 §) maksamista varten, johon menoarvioon otetut määrärahat eivät riitä, täytyy kiinteitä-

³³ Purhonen s. 137—138.

³⁴ Ks. Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 343—344.

kin määrärahoja oikeuden loukkausten välttämiseksi saada ylittää, jos asialla on niin kiire, ettei voida jäädä odottamaan, kunnes eduskunta on myöntänyt tarvittavat varat lisämenoarviossa (HM 69,2 §).³⁵

Määrärahat, joiden ylittäminen budjetissa on osoitettu sallituksi, ovat arviomäärärahoja. Niitä myönnetään tarkoituksiin, joihin budjettivuoden kuluessa tarvittavaa määrää ei budjettia päätettäessä ennakolta voida tarkalleen määrätä. Tyypillisiä esimerkkejä arviomäärärahoista ovat mm. virastojen ja laitosten lämmitykseen ja valaistukseen myönnettävät määrärahat. Sellaisia ovat myös matkakustannuksiin myönnettävät määrärahat, joiden suuruus riippuu etukäteen vaikeasti arvatavissa olevasta virkamattojen tarpeesta.³⁶ Epävakaisissa, sodan aiheuttamissa olosuhteissa joudutaan arviomäärärahoiksi usein hyväksymään sellaisiakin määrärahoja, joiden luonteeltaan pitäisi olla kiinteitä. Tällä tavoin varaudutaan edeltäpäin arvaamattomiin seikkoihin, jotka voivat näissä oloissa tehdä suunnitelmat pitämättömiksi.³⁷

Normaalioloissa on arviomäärärahoja myönnettävä vain tarkoituksiin, joiden luonne vaatii niitä käyttämään.³⁸ Arviomäärärahat on myös otettava budjettiin riittävän suurina. Niin meillä kuin muuallakin on hallitus usein langennut kiusaukseen esittää arviomäärärahat, joita se myöhemmin saa itse korottaa, budjettiin liian pieninä voidakseen syntyneen näennäisen säästön avulla ehdottaa budjettiin enemmän muita määrärahoja. Tämän menettelyn seurauksena ovat sitten budjettivuoden aikana arviomäärärahojen suuret ylitykset uhkana budjetin tasapainolle.³⁹

Menomomentin merkitseminen arviomäärärahaksi tarkoittaa sitä, että määrärahan osoittamaan tarkoitukseen käytettävää rahamäärää ei ole määrätty kiinteästi, vaan siihen merkitty summa tarkoittaa liukuvaa ylärajaa, jota valtioneuvosto saa eduskuntaa enempää kuulematta

³⁵ Hakkila s. 295—296; Viranko, LM 1930 s. 22—25; Willgren, Finlands finansrätt s. 430.

³⁶ Ks. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 63—64.

³⁷ Ks. 1941 B-es., Edk. vast. s. 2.

³⁸ Ks. Reuterskiöld, Sveriges grundlagar I s. 106. — »Esityksessä on suuri joukko määrärahoja tarpeettomasti merkitty arvio- tai siirtomäärärahoiksi... Eduskunta on tällä kertaa merkinnyt kiinteiksi virastojen ja laitosten tarverahat ynnä muut niihin verrattavat määrärahat, paitsi liikelaitosten kohdalla, ja odottaa, että Hallitus vuoden 1954 tulo- ja menoarvioesitystä valmistellessaan tekee mahdollisuuksien rajoissa muihin määrärahoihin nähden samoin.» 1953 B-es., Edk. vast. s. 3.

³⁹ Vesanen, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 209. — Belgiassa poistettiin arviomäärärahat kokonaan budjetista, koska hallitus esitti ne aina aliarvioituina. Ks. Davin, FinA N.F. 17. 1957 s. 240—241.

korottaa. Valtioneuvosto ei kuitenkaan ole oikeutettu korottamaan arviomäärärahaakaan aiheuttomasti, eikä enempää, kuin mitä määrärahan osoittaman tarkoituksen toteuttaminen ehdottoman välttämättömästi vaatii.⁴⁰ Arviomääräraha on myös, samoin kuin kiinteäkin määräraha sidottu budjettivuoteen siten, ettei sitä eikä sen osaa saa siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen.

Luvan antaminen arviomäärärahan ylittämiseen kuuluu TiliL 6 §:n mukaan valtioneuvostolle. Käytännössä myöntää luvan kuitenkin tavallisesti valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta, jonka on VNOS 47,1 §:n mukaan käsiteltävä tällaisetkin asiat valmistavasti. TiliA 6 §:ssä säädetään yhtäpitävästi tämän kanssa, ettei budjettiin otettua arviomäärärahaa saa ilman pakottavaa syytä ylittää, ennen kuin valtioneuvoston kanslia tai asianomainen ministeriö, asian oltua valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsiteltävänä, on antanut siihen luvan. Tällaista lupaa on pyydyttävä viimeistään ennen tilivuotta seuraavan vuoden helmikuun 1 päivää, ja kun lupa on myönnetty, tulee asianomaisen ministeriön viivytyksettä valtiovarainministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle toimittaa selostus niistä syistä, jotka ylityksen ovat aiheuttaneet.

Ylitettyjen arviomäärärahojen luku oli vuonna 1959 37,9 % arviomäärärahojen koko lukumäärästä. Ylitysten määrä oli yhteensä 7,7 % ylitettyjen arviomäärärahojen budjettisummasta.⁴¹

Siirtomäärärahat ovat sellaisia budjetin määrärahoja, joiden käyttöaika ei ole rajoitettu vain budjettivuodeksi, vaan jotka budjettivuoden lopussa kokonaan tai käyttämättömältä osaltaan voidaan siirtää seuraavana varainhoitovuotena käytettäväksi (TiliL 6 §).⁴² Näin voidaan tehdä samaan määrärahaan nähden vielä seuraavienkin vuosien lopussa. Mikäli siirtomääräraha kuitenkin on neljän vuoden kuluessa jäänyt osaksi tai kokonaan käyttämättä, ei sitä enää saa siirtää seuraavaan vuoteen, vaan käyttämätön määrä on peruutettava valtiolle (TiliL 9 § 2

⁴⁰ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 111—112; *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 344—347. — Hallituksen esityksessä laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä ehdotettiin arviomäärärahojen ylittämisoikeus tavallisissa tapauksissa rajoitettavaksi 10 prosenttiin. Vain erityisistä syistä olisi valtioneuvosto saanut valtiovarainministeriön esittelystä myöntää luvan suurempaan ylittämiseen. Ks. 1954 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 26 s. 3 ja 5.

⁴¹ Ks. *VttK* v. 1959 s. 12—13.

⁴² Aikaisemmin käytettiin siirrettävinä määrärahoina myös rajattomia siirtomäärärahoja sekä työmäärärahoja. Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 64—65; 1927 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 49 s. 4; 1930 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 44 s. 2 ja 4; 1931 Vp Asiak. III: 2, Vvvmiet. N:o 5 s. 3—4; 1930 II Vp Ptk. s. 192.

mom). Siirtomäärärahoja myönnetään tarkoituksiin, joiden toteuttamista ei voida helposti rajoittaa yhden varainhoitovuoden puitteisiin, kuten esimerkiksi suurehkoja rakennusyrityksiä varten.⁴³

Nykyistä HM 70 § 1 mom:a vastaavien valtiontalouden oikeusperusteita koskevan lain säännösten astuessa voimaan eduskunta katsoi, että arvio- ja siirtomäärärahojen käyttö budjetissa oli kokonaan lakkaava. Tämän sisältöisen lausuman antoi eduskunta vuoden 1919 budjettia käsitellessään.⁴⁴ Tätä eduskunnan mielipidettä vastusti hallitus vuoden 1920 budjettia koskevan esityksensä perusteluissa viittaamalla HM 70,1 §:n sanontaan »ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osotettu», »joka ilmeisesti tarkoittaa juuri sitä, että menoarvioon kyllä edelleenkin senluontoisia määrärahoja voidaan sisällyttää.» Hallitus esitti tähänkin budjettiin otettavaksi runsaasti siirtomäärärahoja. Vastauksessaan hallituksen budjettiesitykseen eduskunta lausui: »Hallituksen esityksen hyväksyminen tässä kohden merkitsisi, että kokonaista 50 % menoarvion määrärahoista, jotka yhteensä tekevät 65 % menojen kokonaissummasta, tulisi olemaan sellaisia, että niihin voitaisiin myöntää lisäyksiä Eduskuntaa kuulematta. Tämä voisi melkoisessa määrässä vähentää niiden Hallitusmuodon säännösten merkitystä, jotka tekevät Eduskunnan asiaksi määrätä valtion menojen suuruuden.» Eduskunta ei katsonut oikeaksi jättää määrärahoja niin laajassa mitassa, kuin hallitus oli ehdottanut, arviomäärärahoiksi.⁴⁵

Kieltämättä heikentävät budjettiin otettavat arvio- ja siirtomäärärahat eduskunnan valtaa määrätä seuraavan vuoden menojen suuruus. Huolimatta edellä mainitusta ja monista eduskunnassa myöhemmin lausutuista periaatteellisista epäilyksistä on arvio- ja siirtomäärärahoja

⁴³ TiliL 6 § 2 mom:ssa säädettiin alkuaan, ettei budjettiin saanut merkitä määrärahaa siirtomäärärahaksi, ellei se ollut välttämätöntä jonkun rakennustyön teettämistä, hankinnan rahoittamista tahi muuta senlaatuista tarvetta varten. Tämä momentti poistettiin laista vuonna 1939. Hallitus perusteli poistamishdotustaan näin: »Tällä säännöksellä on siirtomäärärahain aikaisempaa käyttöä tulo- ja menoarvioissa huomattavasti rajoitettu ja suuri joukko siirtomäärärahoiksi merkittyjä määrärahoja on menettänyt entisen luonteensa. Kun tästä on aiheutunut haittaa valtiotalouden tarkoituksenmukaiselle hoidolle ja kun näyttää tarpeettomalta lailla estää budjettia laativia valtion elimiä vapaasti harkitsemasta, minkä luontoisena mikin määräraha on tulo- ja menoarvioon merkittävä, ehdotetaan, että valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetusta laista poistettaisiin 6 §:n 2 momentti.» Ks. 1938 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 86 s. 1—2.

⁴⁴ Ks. 1918 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 40, Vvvmiet. s. 5—6 ja Edk. vast. s. 3—4.

⁴⁵ Ks. 1920 B-es. s. 6—7 ja Edk. vast. s. 2—4.

budjetissa aina esiintynyt runsaasti. Kiinteät määrärahat, joiden luulisi olevan määrärahojen normaalityyppi, ovat rahamäärältään pysyneet vähemmistönä ja lukumäärältäänkin niitä on ollut vain noin puolet budjetin kaikista määrärahoista.⁴⁶ Vuoden 1961 budjetin yhteensä 2.364 määrarahasta oli kiinteitä 1.127, arviomäärärahoja 929 ja siirtomäärärahoja 308.

Edellä käsitellyn lisäksi HM 70 § 1 mom:ssa säädetään: »... älköön myöskään siirrettäkö määrärahoja eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen.» Tämä hiukan epäselvästi lausuttu säännös tarkoittaa sitä, ettei eduskunnan erikseen hyväksymiä ja siis selvästi toisistaan erottamia määrärahoja saa sekoittaa toisiinsa eikä jossakin tällaisessa määrarahassa syntyvää säästöä saa käyttää toisen määrärahan lisäämiseen eikä myöskään tarkoitukseen, johon budjetissa ei ole osoitettu määrarahaa. Selvimmin voidaan sama asia ilmaista siinä muodossa, että kutakin budjetin määrarahaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Tästä ilmenee määrärahojen ns. laadullinen (*kvalitatiivinen*) erikoisuus, joka on ominaista kaikille määrärahoille.⁴⁷

Kaikki varojen siirrot määrarahasta toiseen (*virements*) ovat täten Suomen budjettioikeuden mukaan kiellettyjä.⁴⁸ HM 70,1 §:n lauserakenne osoittaa lisäksi, ettei kiellosta ylittää määrärahoja ja siirtää niitä toiseen vuoteen poikkeamisen myöntävä sivulause »ellei sitä ole menoarviossa myönnettyksi osotettu» voi tarkoittaa myös mahdollisuutta poiketa vasta sen jälkeen lausutusta kiellosta siirtää määrärahoja »eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen».⁴⁹ Oikeutta tällaisiin siirtoihin määrarahasta toiseen ei täten myöskään saada myöntää ottamalla niistä määräys budjettiin, mikä ulkomaiden oikeudessa on usein sallittua.⁵⁰

⁴⁶ Suhteellisesti vielä vähemmän esiintyy kiinteitä määrärahoja Ruotsin budjetissa. Ks. *Heckscher* s. 288—293.

⁴⁷ *Purhonen* s. 135 ja siinä mainitut lähteet.

⁴⁸ »Les virements... sont la négation de la spécialité... Il est inutile qu'il y ait une spécialité quelconque, soit d'exercice, soit de crédits par chapitres, si les virements en altèrent l'intégrité.» *Boiteau*, Dictionnaire des Finances I s. 614 ja 616.

⁴⁹ Samoin *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 62. Toisin *Viranko*, LM 1930 s. 29.

⁵⁰ Kahta tai useampia määrärahoja, joiden on budjetissa merkitty olevan »gegenseitig deckungsfähig», saadaan Saksassa käyttää myös toistensa osoittamiin tarkoituksiin. *Vialon* s. 238—241; *Schulze/Wagner* s. 180—182. Myös Ruotsissa ja Norjassa voidaan budjetissa myöntää sallituksi siirto määrarahasta toiseen. Ks. *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 371; *Oredsson*, NAT 1956 s. 21; *Fougner*, NAT 1929 s. 80—81. — Pari kertaa on muutamia työllisyyden lieventämiseen käytettä-

Määrärahojen laadullisesta erikoisuudesta johtuen ei hallituksen pitäisi esittää eikä eduskunnan hyväksyä budjettiin useampia määrärahoja samoja eikä aivan samanlaisia menoja varten.⁵¹ Mikäli tätä ei eduskunnan päättämässä budjetissa ole tarkoitettu, on tietenkin virheelistä menoarviota toteutettaessa suorittaa samoja tai aivan samanlaisia menoja useammasta eri määrärahasta. Samasta syystä ei myöskään HM 68,1 §:n mukaan hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin osoitettua määrärahaa eikä valtioneuvoston tai eri ministeriöiden käyttövaroja saa käyttää sellaisten menojen maksamiseen, joita varten budjetissa on eri määrärahat, tahi tarkoituksiin, joita varten ehdotettua määrärahaa eduskunta ei budjettia päättäessään ole hyväksynyt.⁵²

Määrärahat määräävät laadullisen erikoisuutensa kautta rajat hallituksen toimintavapaudelle. Kuta pitemmälle määrärahojen erikoistaminen budjetissa on toteutettu, kuta yksityiskohtaisemmin kunkin määrärahan käyttötarkoitus on määrätty, sitä pienempi on hallituksen liikkumisvapaus menoarviota toteuttaessaan. Muutamien määrärahojen käyttötarkoitus on olosuhteiden pakosta ollut määrättävä niin summitaisesti, että niiden kohdalla ei juuri ole voitu puhua eduskunnan budjettivallasta. Itsenäisyytemme alkuvuosina oli puolustuslaitoksen pääluokan jaottelu hyvin vaillinainen.⁵³ Sodan aikana oli taas saman pääluokan lukujen ja momenttien lukumäärää vähennettävä ja muutettava kaikki momentit arviomäärärahoiksi.⁵⁴ Viime vuosina erityisesti työttömyyden vastustamiseksi myönnettäviin varoihin nähden on eduskunnan budjettivalta ollut heikkoa. Suurin osa näistä varoista on budjetissa myönnetty yhtenä arviomäärärahana olevana »pitkänä momenttina»: »tuloa tuottamattomat pääomamenot työllisyyden turvaamiseksi valtio-

väksi tarkoitettuja arviomäärärahoja budjetissa myönnetty käytettäväksi siten, että toista saadaan ylittää, jos toiseen jää vastaava säästö. Ks. 1934 B-es. s. II; 1935 B-es. s. II; 1959 B-es. s. 544.

⁵¹ Ks. 1949 Vp Ptk. II s. 1571; 1953 B-es., Edk. vast. s. 3; VttK v. 1953 s. 73. — Saksassa on laissa (RHO 18 ja 43 §) nimenomainen kieltö myöntää tai käyttää samaan tarkoitukseen useampia eri määrärahoja. Ks. Vialon s. 187—188 ja 270—272; Schulze/Wagner s. 122—123 ja 212—214.

⁵² Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 100—101 ja 103. Vrt. Viranko, LM 1930 s. 27—30.

⁵³ Ks. 1923 B-es., Edk. vast. s. 13—14; 1924 B-es. s. 39 ja 46 sekä Edk. vast. s. 8; 1925 B-es., Selonteko s. 41 ja Edk. vast. s. 9; 1926 B-es., Selonteko s. 40 ja Edk. vast. s. 4; 1927 B-es. s. 1 ja Selonteko s. 57—58; 1925 Vp Ptk. II s. 1120—1122, 1125, 1152—1153, 1168—1169, 1180—1181 ja 1541.

⁵⁴ Ks. 1940 Vp Asiak. I, Hall es. N:o 8.

neuvoston käytettäväksi» (20 Pl. IV: 1), jota hallitus on ollut oikeutettu vapaasti käyttämään harkintansa mukaan tarpeellisiin tarkoituksiin. Tehty yritys sijoittaa työllisyysvarat pääasiassa eri hallinnonhaarojen pääluokkiin tarkoituksensa mukaan eriteltyinä ns. tähtimomentteina epäonnistui käytännössä.⁵⁵

Yleensä on määrärahojen erittely budjetissa kuitenkin meillä viety pitkälle, ja eduskunnan oikeus määrätä budjettivaltansa kautta hallinnosta on täten huomattava.⁵⁶ Mietinnössään N:o 5 perustuslakikomitea lausui määrärahojen laadullisesta erikoisuudesta: »Tässä kohden tulee olla kansaneduskunnan asia harkita, kuinka seikkaperäisesti sen on päättävä valtion menoarviosta ja kuinka laajoja niiden erikseen hyväksyttävään tulo- ja menoarvion osain tulee olla, joiden rajoissa hallitus saa asianhaaran mukaan määrätä valtiovarain käyttämisestä.»⁵⁷ Mitään yleisiä määräyksiä määrärahojen erikoisuuden asteesta eivät perustuslakimme sisällä, vaan kehittyi se käytännössä pääasiassa sen kautta, että eduskunta on oikeutettu tekemään yksityiskohtaisemmiksi hallituksen ehdottamia määräyksiä määrärahojen käyttötarkoituksesta. Jos kuitenkin joidenkin määrärahojen, esim. työllisyysvarojen, käyttötarkoitusten tarkempi määrääminen lain mukaan kuuluu hallituksen toimivaltaan, ei eduskunta näitä määrärahoja myöntäessään ole oikeutettu tätä määräämistä suorittamaan.⁵⁸

⁵⁵ Ks. 1949 Vp Ptk. II s. 1560; 1952 Vp Ptk. II s. 1167; 1956 Vp Ptk. II s. 1546—1548, 1554, 1670, 1675, 1682 ja 1719; 1957 Vp Ptk. II s. 1906; 1957 Vp Liitt. s. 125—126; 1958 Vp Ptk. I s. 213, 224, 291, 313 ja 862 sekä II s. 1206; 1959 B-es. s. II; 1959 Vp Ptk. s. 899, 910, 931, 970, 989 ja 1569; VttK v. 1959 s. 61—65 ja 110.

⁵⁶ Vrt. *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 262, 269, 348—352 ja 355—370; *sama*, *Nordisk offentlig rätt* II s. 123—127; *Malmgren*, *Sveriges Författning* II s. 281—283; *Jèze/Neumark* s. 154—179; *Wagner* I s. 246—252; *Seidler* s. 139—149.

⁵⁷ *KM 1917*: 9 s. 17—18.

⁵⁸ »Vidare måste på riksdagens egen prövning bero huru långt den skall gå i specialisering av utgifterna. I Sverige skulle enligt 1809 års regeringsforms lydelse riksdagens rätt att ingå i specialiseringar varit ytterst inskränkt. Men praxis har förändrat förhållandet. Vår regeringsform, som icke innehåller inskränkande bestämmelser (såframt man ej hit hänför sådana som förekomma t. ex. i RF 65), måste anses hava lämnat riksdagen fria händer att förfara efter vad omständigheterna i olika fall kunna betinga.» *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 113. Ks. myös *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 60—61 ja 67. — Ranskassa päättää nykyisin (vuodesta 1956 lähtien) parlamentti menoarvion vain ministeriöiden pääluokittain (*«titre»*). Hallitus jakaa ne lukuihin (*«chapitres»*) päätöksissään (*décrets de répartition*), jotka joutuvat parlamentin valtiovarainvaliokuntien tutkittaviksi, ja vain näiden ollessa hallituksen kanssa erimielisiä joistakin kohdista saa parlamentti päättää näistä kohdista. Ks. *Duverger*, *Institutions financières* s. 332—336, 361—

Edellä totesimme, että suuri osa budjetin menoista muodostuu kansalle jaettavista avustuksista, tulonsiirroista. Tiedämme, että ne tavallisesti otetaan budjettiin suurina, kokonaisia tehtäväryhmiä tarkoittavina määrärahoina ja että avustusten jakaminen yksityisille kansalaisille jää hallintoviranomaisten tehtäväksi. Mutta määrärahojen pitkälle vietyä laadullista erikoisuutta tarkasteltaessa voi ajattelevan lukijan mieleen tulla kysymys, voiko eduskunta jossakin tapauksessa myös asettaa määrärahan käyttötarkoitukseksi määrätyn yksityisen henkilön avustamisen. Tästä asiasta ei lakiin sisälly minkäänlaisia määräyksiä.⁵⁹ Toisaalta määrärahojen luonteeseen soveltuu hyvin myös yksityistapauksista määrääminen, mutta toisaalta ei eduskunnan tehtäviin voida katsoa kuuluvan yksityisen henkilön eduista huolehtimista.

Kunnallislaissa on määräys, että kunnan tehtäviin kuuluvat vain yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiat (KunL 4 §). Tämä näyttäisi edellyttävän, että kunnan talousarvioon voidaan ottaa määrärahoja vain yhteisten tarpeiden tyydyttämiseen. Siitä huolimatta on katsottu, ettei tämän yhteisedun periaatteen kanssa ole ristiriidassa se, että yhteisiä varoja jossakin tapauksessa käytetään myös yksityisen tarpeesta aiheutuvan menon suorittamiseen, ja yhteisen edun katsotaan tällöin vaativan yksityisen avustamista.⁶⁰ Samoin voidaan asiaa arvostella myös valtion budjettiin nähden. Sääntönä on oleva se, että budjettiin otetaan määrärahoja vain yleisiin tarkoituksiin. Tavallista on kuitenkin, että budjetin perusteluissa määrätään jonkin määrärahan käytöstä nimeltä mainituille yhdistyksille annettavina, määrätynsuuruusina avustuksina. Joskus myönnetään budjetissa samoin määrärahoja yksityisten yhtiöiden avustamiseen.⁶¹ Hyvin harvinaista on, että määräraha on osoitettu

363, 327 ja 370; sama, La cinquième République s. 131—132 ja 193; Petot, RFin 1958 s. 320—329; Weichmann, FinA N.F. 18. 1958 s. 219, 221 ja 234—235; Blamont s. 59—60 ja 94—101. — USA:ssa vuoden 1946 *Legislative Reorganization Act*issa tehty yritys päättää etukäteen vain menojen kokonaissumma epäonnistui käytännössä. Ks. Galloway s. 104—105, 130—131 ja 657—658.

⁵⁹ Saksan Liittotasavallassa *Reichshaushaltsordnung* (17 §) määrää nimenomaan: »In den Haushaltsplan dürfen nur solche Ausgaben aufgenommen werden, die für die Aufrechterhaltung der Reichsverwaltung oder zur Erfüllung der Aufgaben und der rechtlichen Verpflichtungen des Reiches notwendig sind.« Ks. Vialon s. 81 ja 185—187; Schulze/Wagner s. 120—122; Lang s. 166—167. — Useissa Amerikan Yhdysvaltojen osavaltioissa on määrärahat yksityisiin tai paikallisiin tarkoituksiin joko kokonaan laissa kielletty tahi ne voidaan myöntää vain määräännemistöllä tehdyllä päätöksellä. Ks. *Index Digest of State Constitutions* s. 25—26.

⁶⁰ Ks. Kilpiö s. 156 ja 182—185.

⁶¹ Ks. 1920 Vp Ptk. I s. 183, 330—332 ja 709—716; 1926 Vp Ptk. II s. 2132—2133; 1927 Vp Ptk. II s. 1691.

yksityiselle henkilölle.⁶² Kaikissa näissä tapauksissa on kuitenkin vaa-
dittava, että määrärahojen on silloinkin palveltava yleistä etua.⁶³ Pal-
jon puheenaihetta ovat tässä suhteessa eduskunnassa antaneet poliittis-
ten puolueiden toiminnan avustamiseen myönnetyt määrärahat.⁶⁴

Eduskunta voi budjetin perusteluissa liittää määrärahoihin ehtoja,
joista määrärahan käyttämisoikeus tehdään riippuvaiseksi. Tavallista
on, että määrärahan ehdoksi katsotaan myös määrärahan käyttötarkoi-
tuksen tarkempaa määräämistä. Jos uusien veturien hankintaan myön-
nettävän määrärahan perusteluihin otetaan määräys, että veturit on
hankittava kotimaasta, voidaan tätä määräystä pitää määrärahan eh-
tona.⁶⁵ Tällaiset määrärahan käyttötarkoitukseen kuuluvat ehdot ovat
tietysti luvallisia, mikäli ei käyttötarkoituksen lähempi määrääminen
edellä esitetyllä tavalla jossakin tapauksessa lain mukaan kuulu halli-
tuksen toimivaltaan.

Yleensä selitetään luvattomaksi liittää määrärahaan sellaisia ehtoja,
joilla ei ole mitään tekemistä määrärahan käytön kanssa.⁶⁶ Tällaisia
ehtoja asettamalla eduskunta menee toimivaltaansa ulommaksi ja taval-
lisesti toimeenpanovallan vallankäytön alueelle. Tällainen tapaus olisi

⁶² Eläkkeet Sibeliukselle ja Mannerheimille. Ks. 1925 Vp Ptk. II s. 2145—2146;
1934 Vp Ptk. III s. 2830—2831. — Sivumennen mainitsee Merikoski (Valtionapu-
järjestelmä s. 128—129) yksityiselle myönnettävän valtionapumäärärahan olevan
»ajateltavissa».

⁶³ Ks. *Jèze/Neumark* s. 143—154; *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 317—320.
— Eduskunnan lakivaliokunta lausui, että eduskunnalla on budjettivaltansa nojalla
oikeus myöntää varoja vuodeksi kerrallaan kaikkiin »tarpeellisiksi katsottuihin
tarkoituksiin». Kysymyksessä ei silloin kuitenkaan ollut yksityiselle henkilölle tar-
koitettu määräraha. Ks. 1945 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 56, Vvvmiet. s. 2 (Lvlaus.).

⁶⁴ Ks. esim. 1934 Vp Ptk. II s. 2318 ja 2327 sekä III s. 3155 ss.; 1936 Vp Ptk. II
s. 907, 988 ja 1010 ss.; 1946 Vp Ptk. III s. 2524, 2526 ja 2723—2725; 1948 Vp Ptk. II
s. 1081—1083 ja 1101—1102; 1949 Vp Ptk. II s. 1083, 1134, 1338, 1360 ja 1572—1573
sekä III s. 2643, 2647, 2692—2693, 2719—2721, 2730 ja 2736—2738; 1955 Vp Ptk. II
s. 1032 ja III s. 2394 ja 2396. — Vrt. *Ikkala* s. 178; *Kilpiö* s. 183—184 ja 272.

⁶⁵ Eduskunta lisäsi menomomentin (19 Pl. I: 17) perusteluihin, että kaikki uudet
veturi- ja vaunutilaukset on tehtävä kotimaasta. Ks. 1960 B-es. s. 461—462, Vvvmiet.
s. 55 ja Edk. vast. s. 20—21.

⁶⁶ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 68—69; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 263
—264. — Hallituksen lakiesityksessä ehdotettiin HM 68 §:ään otettavaksi nimenomai-
nen säännös siitä, ettei määrärahan myöntämistä koskevaan päätökseen saa liittää
muuta kuin sellaisia määräyksiä, jotka koskevat määrärahan käyttämistä. Koska
se käytäntö, jonka vahvistamista lailla ehdotus tarkoitti, jo oli vakiintunut, hylkäsi
eduskunta esityksen aiheettomana. Ks. 1931 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 8, Prvmiet.
s. 3 ja Edk. vast. s. 3.

esim. se, että eduskunta myöntäisi jonkin viraston määrärahan sillä ehdolla, että viraston päällikkö vaihdetaan toiseen.

Mutta miten on asiaan suhtauduttava, jos eduskunta kuitenkin on liittänyt määrärahaan tällaisen luvattoman ehdon? Mikäli määräraha on myönnetty sidotun menon maksamiseen, on selvää, että ehto voidaan jättää huomioonottamatta ja maksaa tämä meno, jonka suorittamiseen valtiolla on laillinen velvollisuus. Jos määräraha on myönnetty jonkin ulkopuolisen avustamiseen, johon valtiolla ei ole minkäänlaista velvollisuutta, voidaan määrärahaan liitetty ehto, jos se sinänsä ei sisällä muuta laittomuutta kuin sen, ettei sellaisen ehdon asettamisen voida katsoa kuuluvaksi eduskunnan toimivaltaan, säilyttää voimassa.⁶⁷ Muutamat tutkijat katsovat, että niinkuin yksityisoikeudessa lainvastainen ehto tekee koko oikeustoimen pätemättömäksi samoin on määräraha, johon on liitetty tällainen ehto, katsottava myöntämättömäksi.⁶⁸ Nähdäksemme on kuitenkin silloin, kun on kysymyksessä normaaliin valtion toimintaan tarkoitettu määräraha, luvaton ehto jätettävä määrärahan varjoon ja määräraha katsottava myönnetyksi ilman tuollaista ehtoa.⁶⁹

⁶⁷ Eduskunta myönsi avustuksen Suomen Merimieslähetyksseuralle sillä ehdolla, että sen johtokunta uusitaan. 1927 Vp Ptk. II s. 1348 ja 1371. — Hallitus ehdotti Kenraali Mannerheimin Lastensuojeluliiton avustuspäärärahaan ehdon, että sanottu yhdistys muuttaisi nimensä. Eduskunta kuitenkin poisti tämän ehdon. Ks. 1927 Vp Ptk. II s. 1067; 1928 Vp Ptk. II s. 1271.

⁶⁸ *Castberg* II s. 113: »Hvis en bevilgning er gitt under en rettstridig betingelse, må dette betraktes som ensbetydende med at bevilgningen ikke er gitt.»

⁶⁹ Määrärahojen ehdoista ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 66—69 ja 122—125; *Viranko*, LM 1930 s. 13—19; *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 127—129; *Sundberg* s. 26—68; *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 348—370; *Bestämmelser och praxis rörande statens budget* s. 38—39 ja 48—50; *Castberg* II s. 112—114; *Morgenstjerne* II s. 591—592; *Andenæs* s. 204—207; *Aschehoug* II s. 283—285; *Berlin*, TFR 1931 s. 379—395; *Hettlage/Maunz*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 14 s. 11 ja 80.

VI LUKU

BUDJETIN TÄYDELLISYYS JA YHTENÄISYYS

Täydellisyysperiaate ja bruttobudjetti. HM 66 §:n 1 mom:n mukaan on valtion vuotuisen budjettiin otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Tämän mukaisesti on meillä voimassa budjetin täydellisyysperiaate, joka vaatii, että budjetti sisältää varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot.¹ Läheisessä yhteydessä täydellisyysperiaatteen kanssa, oikeastaan sen alalaji, on bruttoperiaate, jonka mukaan tulot ja menot on otettava tulo- ja menoarvioon bruttoluvuin, niin ettei tuloista saa vähentää niiden hankkimisesta aiheutuvia menoja (esim. veroista niiden perimiskustannuksia) eikä menoista saa vähentää niiden yhteydessä saatavia tuloja (esim. koulun menoja ei saa pienentää perityillä oppilasmaksuilla).² Mikäli tämän vähennyksen saisi tehdä ja budjettiin otettaisiin vain puhtaat tulot ja menot, olisi voimassa nettoperiaate. Selvää on, että sitä käytettäessä jäisivät toisensa peittävät, budjettiin sisältymättömät osat valtion tuloista ja menoista eduskunnan määräys- ja valvontavallan ulkopuolelle.

Bruttoperiaatteen voimassaolo johtuu jo HM 66,1 §:stä. Aikaisemmin oli 1899 TiliA 4 §:ssä bruttoperiaatteen noudattamiseen velvoittava säännös. Kun sen tilalle tuli HM 66,1 §, selitettiin tämän kylläkin tarkoittavan bruttoperiaatetta sikäli, että eduskunta aina oli oikeutettu ottamaan tulot ja menot budjettiin bruttomäärin ja että laki, joka josakin kohdin velvoittaisi eduskuntaa noudattamaan nettoperiaatetta, merkitsisi poikkeamista hallitusmuodosta ja olisi sentähden säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksestä noudattaen. Kuitenkaan ei HM 66,1 § samalla esitetyn mielipiteen mukaan velvoittanut eduskuntaa aina nou-

¹ Ks. *Jèze/Neumark* s. 215—232; *Heinig* II s. 291—374; *Allix* s. 56—73; *Laferrière/Waline* s. 88—98; *Neumark* s. 126—162; *Hatschek* II s. 250—273; *Lang* s. 139—147; *Vialon* s. 27—32, 38—39, 66—68, 72—73, 138—142, 153—158 ja 224—226; *Schulze/Wagner* s. 88—91, 113—120 ja 167—169; *Willgren*, *Das Staatsbudget* s. 18—26.

² Ks. *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 14—15; *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 254; *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 419—420; *sama*, *JFT* 1900 s. 373—374, 337 ja 347.

dattamaan bruttoperiaatetta, vaan saattoi eduskunta siitä kyllä jossakin yksityistapauksessa poiketa harkitessaan syytä siihen olevan ja soveltua tällöin nettoperiaatetta.³

Nykyisin on eduskunta kyllä lain mukaan velvollinenkin budjettia päättäessään käyttämään bruttoperiaatetta, sillä TiliL 2 § 1 mom:ssa säädetään nimenomaan: »Varsinaiset tulot ja menot otetaan tulo- ja menoarvioon bruttomäärin, niin ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista.» Mitään varsinaista poikkeusta bruttobudjetin periaatteesta ei merkitse myöskään saman pykälän 2 momentti, jossa määrätään valtion maatilain, metsätalouden ja liikeyritysten tuottamien ylijäämien ja vajauksien (siis nettolukujen) ottamisesta budjettiin, koska siinä samalla säädetään, että sarakkeen ulkopuolelle on tällöin budjettiin otettava myös bruttotulot eriteltyinä laatunsa mukaan ja bruttomenoja varten määrärahat. Kun näillä bruttoluvuilla sarakkeen ulkopuolelle merkittyinä on sama velvoittavuus kuin jos ne olisivat itse sarakkeissa, merkitsee tämä »nettotulosperiaate» itse asiassa edelleenkin bruttoperiaatteen noudattamista, vaikka siinä yleiskatsauksen helpoittamiseksi ja kirjanpidollisista syistä asetetaan vain nettoluku näkyviin sarakkeeseen.⁴

Tulo- ja menoarvion täytöntöönpanossa merkitsee bruttoperiaate sitä, että kaikki valtion tulot on kirjanpidossa merkittävä tuloksi niitä varten tuloarvioon otetuille momenteille eikä niitä saa käyttää sellaisten menojen maksamiseen, joita varten menoarviossa ei ole määrärahaa. Poikkeuksena tästä säännöstä ja bruttoperiaatteesta saa valtiolle liikaa perityn veron tai muun tulon suorittaa takaisin ja valtiolle satunnaisesti joutuneen omaisuuden myynnistä kertyneestä tulosta saa vähentää tällaisen omaisuuden hoidosta ja myynnistä aiheutuneet kustannukset (TiliA 11,3 §).

Usein loukataan budjetin täydellisyysperiaatetta siten, että alkupe-
räiseen budjettiin ei oteta kaikkia silloin tiedossa olevia budjettivuoden

³ Näin *Hermansonin* asiantuntijalausunnon mukaisessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Eduskunta ei kuitenkaan silloinkaan hyväksynyt hallituksen ehdottamaa nettomenettelyä sovellettavaksi (valtion eräisiin liikeyrityksiin ja maatiloihin nähden). Ks. 1924 B-es. s. 2, Vvvmiet. s. 5—6 ja 99—107 sekä Edk. vast. s. 1; *Hermanson*, Utlåtanden s. 113—115. — *Viranko*, LM 1930 s. 1—13 ei pidä bruttoperiaatetta hallitusmuodon vaatimana.

⁴ Ks. 1927 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 49 s. 2; 1928 Vp Asiak. III: 2, Prvlaus. N:o 5 s. 2; 1930 II Vp. Asiak. III, Hall. es. N:o 44 s. 1; 1931 Vp Asiak. III: 2, Vvvmiet. N:o 5 s. 2—3 ja 11—14; 1930 II Vp Liitt. s. 59; 1930 II Vp Ptk. s. 192; 1931 Vp Ptk. I s. 140—141 ja 143—144; *Leppo* s. 100—102 ja 107—108; *Paalanen* s. 16—17 ja 63—64.

menoja tahi ne otetaan siihen niin pieninä, etteivät ne ilmeisesti riitä vuotuisen tarpeen tyydyttämiseen, ja sitten varainhoitovuoden aikana lisäbudjeteissa hyväksytään tarvittavat lisämäärärahat. Kuuluisaksi on tässä suhteessa tullut hallituksen budjettiesitys vuodelle 1957, valtiovarainministeri *Simosen* »rutiinibudjetti». Kutsuessaan valmistamaansa budjettiehdotusta tällä nimityksellä ministeri avoimesti myönsi tahallisesti valmistaneensa epätäydellisen budjetin, johon mm. työttömyysmenot oli otettu todellisuutta vastaamattoman pieninä, mutta viittasi hän samalla siihen, että monet hänen edeltäjänsäkin olivat menetelleet samalla tavalla laittomasti.⁵

Lain myöntämää poikkeusta täydellisyysperiaatteesta merkitsee TiliL:iin vuonna 1939 lisätty 12 a §, jonka mukaan valtion liikeyritykset, virastot ja laitokset saavat valtiovarainministeriön määräämissä rajoissa käyttää kassavarojaan tarveainevarastojen ostamiseen ilman, että menoarviossa on tähän tarkoitukseen osoitettua määrärahaa, ja merkitä nämä tarveainevarastot kirjanpidossa varoiksi.⁶

Tärkeimmän poikkeuksen täydellisyysperiaatteesta, jonka mukaan siis budjetin tulee sisältää valtion kaikki tulot ja menot, muodostavat HM 66,2 §:n nojalla tulo- ja menoarvion ulkopuolelle jätettävät valtion rahastot, jotka eivät ole tarkoitettut vuotuisia valtion tarpeita varten. Tällaisten rahastojen tulot ja menot eivät näy budjetissa, vaikkakin ne otetaan valtion tilinpäätökseen.⁷

HM 66 § 2 mom:ssa sanotaan, että »onko jokin rahasto, joka ei ole tarkoitettu vuotuisia valtion tarpeita varten, jätettävä tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, siitä on erikseen säädetty.» Kun tällaisista rahastoista on oltava »säädetty», on selvää, ettei niitä voida perustaa budjettipäätöksellä.⁸ Erimielisyyttä on sen sijaan ilmaantunut siitä, tarkoitetaanko säännöksessä sitä, että tällasista rahastoista oli oltava säädetty jo hallitusmuodon voimaantullessa, vai saatiinko niistä myöhemminkin

⁵ Ks. 1956 Vp Ptk. II s. 963—964, 966, 973, 980—983, 1676 ja 1691; 1957 Vp Ptk. I s. 712, 717 ja 750.

⁶ *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 212—213.

⁷ Ks. *Valvanne*, Valtion tulot ja menot s. 19 ja 26—28.

⁸ Vuonna 1921 tapahtui lisäbudjettia käsiteltäessä ainoan kerran, että budjettipäätöksellä perustettiin tulo- ja menoarvion ulkopuolella oleva rahasto (lainausrahasto maataloustuotannon edistämiseksi). Osa valtiovarainvaliokunnan jäsenistä oli kuitenkin katsonut, ettei ollut lain mukaista myöntää sanottuun tarkoitukseen varoja lisäbudjetissa. 1921 Vp Asiak. II, Hall. es. N:o 47, Vvvmiet. s. 1. — Hallitus ehdotti lisäbudjettiesityksessään vuodelle 1923 budjetin ulkopuolelle jäävän vakaannuttamisrahaston perustamista. Eduskunta katsoi olevan »kyseenalaista, onko tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustaminen ilman lainsäädän-

säättää tavallisella lailla. Muutamat tutkijat (*Nevanlinna*, *Estlander*) ovat asettuneet ensinmainitun vaihtoehdon kannalle ja selittäneet, että tällaisten rahastojen muodostaminen myöhemmin on poikkeamista hallitusmuodosta ja siis mahdollista vain perustuslain sääätämisyjärjestyksessä.⁹ Oikeana on kuitenkin pidettävä sitä tulkintaa, että säännöksen sanamuoto, huolimatta käytetystä perfektistä, kuten lukuisat muutkin vastaavanlaiset sanonnat hallitusmuodossa (ks. esim. HM 7, 8, 12, 52, 54, 56, 63 ja 74 §), sallii asiasta säädettäväksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vielä hallitusmuodon voimassaoloaikana.¹⁰

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin omaksunut tämän viimeksi mainitun tulkinnan.¹¹ Budjetin ulkopuolella olevien rahastojen laajuus on kuitenkin viime aikoina huomattavasti kaventanut eduskunnan budjettivaltaa, ja tämä kehoittaa varovaisuuteen. Sen vuoksi onkin perustuslakivaliokunta eräässä äskettäin antamassaan lausunnossa asettanut tähän aikaisempaan tulkintaan varauksen. Perustuslakivaliokunta on nyt katsonut, että sellaisen lain sääätämisyjärjestykseen, jolla perustetaan rahasto tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, saattaa vaikuttaa myös se, miten suuri perustettava rahasto on vuotuisen tulo- ja menoarvioon verrattuna. Mikäli rahasto muodostettaisiin niin suureksi, että se käytännössä olennaisella tavalla siirtäisi eduskunnalle HM 66,1 §:n mukaan kuuluvaa budjettivaltaa valtioneuvostolle, edellyttäisi sen perustaminen perustuslain sääätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia. Kussakin yksityistapauksessa olisi perustuslakivaliokunnan mielestä harkittava, ylittääkö perustettavan rahaston suuruus sen rajan, jonka yli mentyä rahaston perustaminen tavallisen lain sääätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla ei enää olisi mahdollista.¹²

Käytännössä on lukuisia tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevia rahastoja perustettu tavallisella lailla hallitusmuodon voimassaoloaikana.

tötoimenpidettä sopusoinnussa hallitusmuodon säännösten kanssa» ja myönsi varat vain rajattomana siirtomäärärahana. 1922 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 51 s. 2—3 ja 33 sekä Edk. vast. s. 1—2.

⁹ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 13—14; *Estlander* kaikkiin kolmeen seuraavassa alaviitteessä mainittuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin liittämiseen eriävissä mielipiteissä.

¹⁰ Ks. 1925 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 86, Vvvmiet. s. 4—5 (Prvlus.); 1934 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 96, Vvvmiet. s. 3—4 (Prvlus.); 1944 Vp Asiak. III: 2, Hall. es. N:o 151/1943 Vp, Vvvmiet. s. 2—3 (Prvlus.). — Ks. myös *Erich*, Valtio-oikeus II s. 252—253; *Merikoski*, LM 1947 s. 273—274; *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 213.

¹¹ Ks. ed. alaviitteessä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja.

¹² Ks. 1957 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 24, Vvvmiet. s. 9 (Prvlus.).

Valtion tilinpäätöksessä vuodelta 1960 luetellut suurimmat budjetin ulkopuolella olevat rahastot ovat suuruusjärjestyksessä: valtion lainausrahasto, asutusrahasto, osakerahasto, valtion viljavaraston rahasto, varmuusvarastorahasto, tuontikaupparahasto, posti- ja lennätinlaitoksen uudistusrahasto, valtionrautateiden uudistusrahasto ja vientimaksurahasto. Näiden rahastojen varat olivat yhteensä n. 312 miljardia markkaa.¹³

Rahastojen hallussa ja eduskunnan budjettivallan ulkopuolella on jo niin huomattava määrä valtion varoja, että se on herättänyt yleistä tyytymättömyyttä. Jo vuoden 1951 valtiopäivillä esitti valtiovarainvaliokunta moitteen siitä, että valtion tuloja käytettiin »yhä suuremmiksi muodostuneiden rahastojen kautta ohi valtion menoarvion ja siten eduskunnan päättäväntä sivuuttaen», ja eduskunta hyväksyi tämän lausuman.¹⁴ Hallitus antoi tämän johdosta finanssitoimikunnan tutkia asiaa, ja vuosina 1953—1954 valmistui sitten kaksi finanssitoimikunnan monistettua mietintöä tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta. Ehdotuksen mukaisesti lakkautettiin useita pienempiä tällaisia rahastoja ja niiden varat siirrettiin tulo- ja menoarviorahastoon.

Yhtenäisyysperiaate. Budjetin yhtenäisyysperiaatteen mukaan valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion on oltava yhtenäinen kokonaisuus, joka esitetään yhtenä budjettiasiakirjana.¹⁵ Tästä asiakirjasta nähdään kaikki valtion budjettivuoden tulot ja menot sekä niiden välinen tasapainosuhte. Tällaisen yhtenäisen budjetin edut ovat ilmeiset: se on parlamentille paras väline finanssivalvontaa varten ja budjetin julkisuuden kannalta se on myös ihanteellinen, koska suuri yleisö siitä saa vaivattomasti valtiontaloutta koskevat tiedot.

Budjetin yhtenäisyyttä vastaan on useissa maissa — ja varsinkin kehityksen aikaisemmassa vaiheessa — rikottu monella tavalla. Ylimääräisessä budjetissa on aivan erillään varsinaisesta budjetista myönnetty tavallisuudesta poikkeavia menoja, joiden peittämiseen on käytetty ylimääräisiä tuloja, varsinkin lainavaroja. Liitebudjetin nimisenä on erillään yleisestä budjetista esitetty erityisten hallinnonhaarojen, esim.

¹³ Valtion tilinpäätös vuodelta 1960 s. 452—453. Ks. *Leppo* s. 162—165; *Paa-lanen* s. 12, 40 ja 30.

¹⁴ 1952 B-es., Vvmiet. N:o 20 s. 16 ja Edk. vast. s. 2.

¹⁵ Budjetin yhtenäisyysperiaatteesta ks. *Laufenburger*, *Budget et Trésor* s. 59—74; *Laferrière/Waline* s. 45—70; *Dubois* s. 138—154 ja 175—177; *Jèze/Neumark* s. 249—274; *Hatschek II* s. 273—287; *Neumark* s. 194—221.

valtionrautateiden, tulot ja menot. Samoin on voitu yleisen budjetin eri osia esittää eri asiakirjoina, esim. tulot on esitetty erillään menoista ja samoin on eri hallinnonhaarojen menot voitu esittää erillisinä menoarvioina.¹⁶ Englannissa ei budjetin yhtenäisyyttä tässä suhteessa ole vielä kukaan pyrkinyt toteuttamaan, sillä tuossa vanhoillisessa ja perinteistä lujasti kiinnipitävässä maassa ei vielä nykyisinkään budjettia esitetä yhtenäisenä budjettiasiakirjana, vaan budjetin muodostaa suuri joukko erillisiä, tuloja ja menoja koskevia lakeja. Budjetin yhtenäisyyttä edustaa Englannissa vain valtiovarainministerin budjettipuhe ja valtion tilinpäätös.¹⁷ Meillä Suomessa muodostavat poikkeuksen budjetin yhtenäisyysperiaatteesta nykyisin lisäbudjetit, joihin tutustumme myöhemmin.

Yhtenäisyysperiaatteeseen tavallaan sisältyy myös valtion kassan yhtenäisyyden vaatimus ja kielto määrättyjen tulojen sitomisesta budjetissa määrättyjen menojen maksamiseen eli *nonaffektatio*-periaate.¹⁸ Vaikkakin eduskunnan budjettivaltaan kuuluu oikeus määrätä tulojen käyttötarkoitus eli valtion menot, ei tämä nykyisin merkitse sitä, että eduskunta budjetissa saisi määrätä, minkä menon maksamiseen mikin tulo on käytettävä. Nonaffektatio-periaatteen mukaan ei budjetissa saa asettaa määrättyä tuloa käytettäväksi vain määrättyyn tarkoitukseen, määrätyn menon maksamiseen, vaan päinvastoin on kaikkien valtion tulojen mentävä yhteiseen kassaan, jossa kaikki kertyneet tulot yhdessä käytetään kaikkien valtion menojen maksamiseen.¹⁹

Tämäkin periaate on myöhäistä syntyperää, sillä vanhempina aikoina, varsinkin luontoistaloudessa eletäessä, oli aivan yleistä valtion tulojen

¹⁶ Ruotsissa valmistuvat budjetin eri osat eri aikoina ja niitä valmistellaan eri valiokunnissa. *Grundlagarna bestämmer om budgeten m.m.* s. 35—36, 48—49 ja 56; *Wigforss* s. 95—101; *Silverstolpe* s. 36—40. — Budjetin tulot ja menot käsitellään USA:n kongressissa erikseen. *Smithies* s. 133—138, 93—95 ja 192—197. — Belgiassa on suuri joukko erillisiä budjetteja (asiakirjoina), mutta budjettia pidetään siitä huolimatta yhtenäisenä, kun synteesi ensinmainituista julkaistaan hallituksen *l'Exposé Generalissa*. *Davin*, *FinA N.F.* 17. 1957 s. 242.

¹⁷ Ks. *Berlin*, *TfR* 1931 s. 368; *Jèze/Neumark* s. 253.

¹⁸ Ks. *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 399 ja 418; *sama*, *JFT* 1900 s. 342; *Kilpiö* s. 115—116; *Devaux* s. 105—144; *Trotabas* s. 51—53; *Sundberg* s. 23—26; *Jèze/Neumark* s. 103—134; *Neumark* s. 162—193; *Heinig II* s. 485—491.

¹⁹ Eduskunta sai aikaisemmin osoittaa Suomen Pankin voittovaroista erityisiä määrärahoja, mutta nykyisin ei se enää ole mahdollista, koska TiliL 1,2 §:n mukaan on myös sanottu voittovarot luettava budjetin varsinaisiin tuloihin. Ks. *Ståhlberg*, *Till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år* 19 2/2 16 s. 328—333; *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 49—52, 77 ja 27; *Kastari*, *Suomen Pankin erikoisasema* s. 183—187 ja 189—191.

sitominen määrättyyn käyttötarkoitukseensa. Tavallista oli myös valtion verotulojen panttaaminen, luovuttaminen suoraan velkojan kannettavaksi. HM 74 §:n mukaan ei meillä nykyisin valtion maaomaisuutta, veroja eikä tuloja tuottavia oikeuksia saa luovuttaa toisen omaksi eikä pantata, ellei sitä ole laissa myönnetty. Valtion kiinteistöjen myyntiin oikeuttavia lakeja joudutaan kylläkin tämän tästä säätämään, mutta vero- tai muiden tulojen panttaamisoikeuden myöntäviä lakeja ei meillä nykyään ole.

Nonaffektatio-periaatteen vastaista olisi siis määrätä budjetissa suorastaan jokin tulo käytettäväksi jonkin määrätyn menon maksamiseen.²⁰ Menettelyn tarkoituksena, kun sitä jossakin ulkomailla käytetään, on joko menon suuruuden välillinen rajoittaminen, kun menon suuruutta ei budjetissa määrätä muutoin kuin että siihen saa käyttää enintään tämän määrätyn tulon tuoton, tahi on tarkoituksena tulon suuruuden välillinen rajoittaminen, kun tulon suuruudeksi määrätään vain enintään määrättyyn menoon tarvittava rahamäärä. Budjetissa ei meillä tällainen menettely ole mahdollista. Laeilla sen sijaan voidaan *affektatio* yksityistapauksessa toteuttaa, vaikka hyvin harvinaista sekin on nyky-aikana. Täydelliseen affektatioon pyrkimättä on meillä säädetty verolakeja määrättyjen valtion menojen, esim. lapsilisien, maanteiden kunnossapidon ja siirtoväen korvausten rahoittamiseksi.²¹ Samoin on meillä nykyisin joskus laissa säädettyä, että määrätystä valtion toiminnasta on pyrittävä ottamaan maksua saman verran kuin se aiheuttaa menoja valtiolle.²² Eräissä asetuksissa on myös täydellisesti toteutettu nonaffektatio-periaatteen mukaan budjetissa kielletty määrättyjen tulojen sitominen määrättyihin käyttötarkoituksiinsa. Esimerkiksi vedonlyönnistä urheilukilpailuissa eli veikkauksesta valtiolle kertyneistä tuloista on määrätty, että niistä 60 % on käytettävä urheilua ja liikuntakasvatusta edistäviin tarkoituksiin ja 40 % tieteen, taiteen ja nuorisokasvatustyön tukemiseen (A vedonlyönnistä urheilukilpai-

²⁰ Vasta aivan viime aikoina on Ruotsin budjetissa käynyt harvinaiseksi tulojen sitominen määrätyn menon maksamiseen (*affektation, specialdestination*). Ks. *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 196—235, 243 ja 249—254; *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 84—85; *Malmgren*, *Sveriges grundlagar* s. 72; *Silverstolpe* s. 28—29.

²¹ Ks. *Leppo* s. 53, 84—85, 100—101, 75, 107 ja 157; *Merikoski*, LM 1947 s. 276—278; *sama*, *Julkisoikeus pääpiirteittäin I* s. 74.

²² Esim. elokuvien tarkastuksesta ja vakuutusosoikeuden toiminnasta. Ks. L elokuvien tarkastuksesta 1176/1945, 5—6 §; L vakuutusosoikeuden kustannusten korvaamisesta 19/1958, 1 §.

luissa 443/1940, 5 § A:ssa 470/1956). Tällaisissa tapauksissa arvioidaan budjetissa tulo määrätyn suuruiseksi ja yhtä suuri määrä myönnetään budjetin menopuolella avustusmäärärahoina säädettyihin tarkoituksiin.²³

Jokin hallinnon ala voidaan itsenäistää niin, etteivät ainoastaan sen tulot ja menot eroa muista valtion tuloista ja menoista, vaan että myös sen omaisuus erotetaan valtion muusta omaisuudesta kokonaan erossa olevaksi. Tulo- ja menoarvion kautta ei meillä tällainen menettely tietenkään ole luvallista. Tavallisesti valtion liikeyritykset (esim. posti ja rautatiet) esiintyvät meillä budjetissa siten, että niiden kaikki tulot ja menot otetaan budjettiin valtion tuloiksi ja menoiksi, vaikkakin ne nykyisin aikaisemmin näkemällämme tavalla ilmoitetaan vain sarakkeen ulkopuolella.²⁴ Usein on lailla kuitenkin muodostettu valtioneemistöisiä osakeyhtiöitä (esim. Oy. Alkoholiliike Ab., Oy. Yleisradio Ab., Enso-Gutzeit Oy, Imatran Voima Oy, Valmet Oy, Aero Oy), joilla on valtiosta erillinen oikeushenkilöllisyys.²⁵ Niiden talous ei silloin tietenkään esiinny valtion tulo- ja menoarviossa eikä eduskunta ole osallisena niiden tulojen ja menojen päättämiseen.²⁶

²³ Ks. esim. 1961 B-es. s. 126 ja 296—297.

²⁴ Ks. *Leppo* s. 41 ja 43.

²⁵ Ks. *Leppo* s. 43 ja 44.

²⁶ Kertomukseen valtiovarain tilasta on liitetty myös valtioneemistöisten osakeyhtiöiden toimintakertomukset tulos- ja omaisuustaseineen sekä tilintarkastuskertomukset.

VII LUKU

TULOJEN JA MENOJEN SIDONNAISUUS

Budjettiin otettavien tulojen sidonnaisuudesta. Sellaisissa maissa, missä budjetti päätetään lain muodossa, on varsinkin parlamentin ja hallituksen välisten valtataistelujen aikoina ollut kiistakysymyksenä se, onko parlamentilla oikeutta jättää budjettilaista pois jokin muussa laissa säädetty valtion vero tai muu tulo, ja jos parlamentti näin menettelee, riistääkö se hallitukselta oikeuden tällaisen budjetista poisjätetyn tulon kantamiseen. Näihin kysymyksiin on joissakin maissa vastattu myöntävästi.¹ Onpa vielä nykyisinkin sellaisia maita, niistä meille läheisin Tanska, missä on perustuslaissa nimenomaisesti säädettyinä, ettei mitään laeilla määrättyjä verojakaan saa kantaa ilman että siihen on annettu oikeutus ottamalla ne vuotuisen budjettiin, »finanssilakiin».²

Vuoden 1917 perustuslakikomitean ehdottaessa mietinnössään meillä nykyisin voimassaolevia budjettioikeuden säännöksiä vaati kaksi komitean jäsentä mietintöön liittämässään vastalauseessa lakiin otettavaksi määräyksen, jonka mukaan hallituksella olisi ainoastaan budjetin nojalla ollut oikeus vaatia ja kantaa verot ja muut tulot.³ Perustuslakikomitean enemmistön kanta ei kuitenkaan ollut tällainen ja se ilmenee myös komitean hallitusmuotoehdotuksen sisältävästä mietinnöstä, jonka perusteluissa lausuttiin, ettei ehdotettujen säännösten mukaan tulo- ja menoarviolle tulisi olemaan sitä merkitystä, »että pitemmäksikin ajaksi vahvistetut tulot ja menot olisivat siitä riippuvaisia».⁴

Koska budjetti meillä ei ole muodollinen laki, seuraa jo tästä, että sen on pysyttävä lakien rajoissa eikä se saa kumota laillisia oikeuksia tai

¹ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 69—70; *Hermanson/Kaira* s. 145; *Hakkila* s. 276.

² *Ks. Andersen* s. 405—409; *Ross II* s. 661—662, 681—682, 688—694 ja 706—707; *Bjarne* s. 52, 57—59, 61—64 ja 236; *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt II* s. 101—103 ja 122.

³ *KM 1917: 9* s. 21.

⁴ *KM 1917: 11* s. 43.

velvollisuuksia. Tämä asettaakin huomattavia rajoituksia eduskunnan budjetinpäätämisvaltaan. Tulo- ja menoarvioon on sitä päätettäessä — samoin kuin jo sitä ehdotettaessakin — otettava sekä kaikki lakien määräämät että kaikki laillisessa järjestyksessä syntyvät tulot ja menot ko. varainhoitovuotena. Tämä seikka on meillä lisäksi vahvistettu nimenomaisilla perustuslain säännöksillä, joista käy selvästi ilmi, että budjetti on valmistettava sopusointuun lakien ja laillisten oikeuksien kanssa ja että viimeksimainittuja on noudatettava, jos budjetti niistä poikkeaisi. Täten suuri osa budjettiin otettavista tuloista ja menoista on laillisesti sidottu niin, ettei eduskunta budjettimenettelyssä voi niistä vapaasti päättää.⁵

Jo HM 66,1 §:stä ilmenevästä budjetin täydellisyyden periaatteesta, jonka mukaan vuotuisen tulo- ja menoarvioon on otettava varainhoitovuoden kaikki tulot ja menot, johtuu, ettei myöskään mitään laillisten säädösten määräämiä tuloja saa jättää pois budjetista. Lisäksi säädetään tästä tulojen sidonnaisuudesta nimenomaan HM 67 §:ssä: »Vuoden tulo- ja menoarviosta älköön jätettävä pois veroa tai muuta tuloa, joka, sinä vuonna voimassa olevan lain tai asetuksen mukaan, on suoritettava.» Säännöksessä puhutaan »sinä vuonna (= budjettivuonna) voimassa olevasta laista tai asetuksesta». Tärkein seikka, nimittäin se, että on kysymyksessä budjettivuoden tulot, on jätetty kokonaan lausumatta, koska sitä on ilmeisesti pidetty itsestään selvänä asiana. Aina ei säädösten, joista valtiolle aiheutuu tuloa vielä budjettivuonna, ja joka on siis otettava budjettiin, tarvitse edes olla voimassa enää budjettivuonna.

Tärkeimmät lain mukaan valtiolle suoritettavat tulot ovat verot, joista HM 61 §:n mukaan nykyisin on aina säädettävä lailla. Valtion viranomaisten virkatoimista ja toimituskirjoista sekä valtion yleisten laitosten, niinkuin postin, rautateiden, kanavien, sairaalain ja oppilaitosten käyttämisestä suoritettavista maksuista sen sijaan vahvistetaan lailla vain yleiset perusteet (HM 62 §), mutta niiden yksityiskohtainen määrääminen on jätetty edelleenkin hallituksen asiaksi.⁶ Maksujen suuruuden määrääminen kuuluu asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain (30. 3. 1922/79) 1 §:n (L:ssa 110/1930) mukaan tasavallan presidentille ja tapahtuu se asetuksen muodossa. Asetuksilla on lisäksi säädetty lukuisista muistakin valtion tuloista. Usein on valtiolle suoritettavien tulojen määrääminen myös valtioneu-

⁵ Ks. *Teljo* s. 45—48 ja 51—54; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 69—70 ja 89—90; *Hermanson*, *Utlåtanden* s. 111—112.

⁶ Ks. 1918 Vp Asiak. III, Prvmiet. N:o 3 s. 5.

voston tai alemman viranomaisen asiana, ja usein tapahtuu tämä valtion tuloista määräävillä sopimuksilla. Kaiken lisäksi valtio saa ansaintatuloja tuloa tuottavasta omaisuudestaan ja liikeyrityksistään, joita ao. viranomaiset hoitavat ja käyttävät lailla vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan (HM 63 §).

Myös lainan ottamisella saatuja varoja pidetään valtion tulo- ja menoarviossa tuloina. Valtionlainan ottamiseen vaaditaan HM 64 §:n mukaan eduskunnan suostumus. Vaikkei valtionlainan ottamisesta päätetäkään lailla, on tällainen asia käsiteltävä eduskunnassa tavallista lainsäätämisenjärjestystä noudattaen sillä eroavuudella, ettei ehdotusta valtionlainan ottamisesta voida äänestää lepäämään (VJ 68,1 ja 66 §). Eduskunnan täten tekemä päätös valtionlainan ottamisesta tarkoittaa aina vain suostumusta siihen, mutta itse lainan ottaminen kuuluu toimeenpanovalle, hallitukselle.⁷

HM 67 §:ssä määrätään siis, ettei vuoden tulo- ja menoarviosta saa jättää pois mitään voimassa olevan lain tai asetuksen mukaan suoritettavaa tuloa. Koska budjettiin HM 66 §:n mukaan on otettava kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot, ei siitä saa jättää pois myöskään muita edellä mainittuja tuloja, ei valtioneuvoston tai alemman viranomaisen määräämiä, ei voimassa olevien sopimuksien nojalla valtiolle tulevia tuloja, ei tuloa tuottavasta omaisuudesta ja liikeyrityksistä saatavia tuloja eikä myöskään eduskunnan hyväksymillä valtionlainoilla saatavia tuloja. Kaikki nämä tulot on otettava tuloarvioon samoin kuin lakien ja asetusten mukaiset tulot.

Budjettiin mainitulla tavalla ottavien vuotuisten tulojen tarkan määrän ilmoittaminen on usein käytännössä mahdotonta. Esimerkiksi verolait määräävät vain veroyksiköltä kannettavan veromäärän (ns. yksikköverot), ja se, paljonko mikin vero vuoden kuluessa tuottaa, jää riippumaan etukäteen tarkalleen arvaamattomasta seikasta, kertyvien veroyksikköjen luvusta. Veromäärien ilmoittaminen budjetissa perustuu täten pakostakin niiden arvioimiseen, eikä ole ollenkaan varmaa, pitävätkö määrät vuoden kuluessa paikkaansa. Samoin voidaan useimmat muutkin tulot ottaa budjettiin vain arvioiden perusteella. Vuoden kuluessa valtiolle kertyvien maksujen kokonaismäärää, olkootpa maksut määrättyt asetuksella tahi valtioneuvoston tai alemman viranomaisen päätöksellä, on mahdotonta tarkalleen etukäteen sanoa, ja sama on myös valtion tuloa tuottavasta omaisuudesta ja liikeyrityksistä saatavien tulojen laita. Ainoastaan laina- ym. sopimuksilla määrätty tulot voidaan

⁷ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 76—77; *Hakkila* s. 264—265 ja 578—579.

tavallisesti etukäteen laskea. Kun kaikki nämä muutkin tulot otetaan budjettiin, otetaan ne siihen arvioituina määrinä, ja lopulliset luvut voivat jäädä pienemmiksi tahi tulla suuremmiksi kuin miksi ne oli arvioitu. Tulojen valtiolle perimisen oikeuteen ei budjetissa olevien arviointien virheellisyys ilmeisestikään voi vaikuttaa, vaan on tulot perittävä aina lakien ja muiden oikeusperusteidensa mukaisesti. Tulojen laillisia perusteita ovat viranomaiset myös velvolliset noudattamaan siinä tapauksessa, että jokin lain mukaan budjettiin otettava tulo olisi jätetty siitä kokonaan pois.⁸

Edellä aloiteoikeudesta puhuttaessa jo totesimme, että eduskunta voi budjetin käsittelyn yhteydessä joko hallituksen tahi valtiovarainvaliokunnan tekemästä aloitteesta muuttaa voimassaolevia tulolakeja tahi säätää uusia sellaisia sekä päättää uusien valtionlainojen ottamisesta. Näissä tapauksissa on myös vastaavat tulot otettava budjettiin näiden uusien perusteidensa mukaisina.⁹ Joskus on hallitus myös budjetissa ehdottanut eduskunnan hyväksyttäväksi sellaisia maksujen muutoksia, joista hallituksella itsellään on oikeus lain mukaan päättää. Eduskunta on tällöin katsonut toimivaltaansa kuuluvaksi myös olla hyväksymättä ehdotettuja muutoksia.¹⁰ Eduskunta on myös joskus ilman hallituksen aloitetta budjetin perusteluissa edellyttänyt tällaisia hallituksen määrättävissä olevia maksuja korotettaviksi tai alennettaviksi ja ottanut vastaavat tulot budjettiin näiden muutettujen maksujen mukaisesti arvioituina.¹¹

Sidotut menot ja vapaat menot. Joissakin niistä maista, missä budjetti on muodollinen laki, ei budjetissa ole pakko osoittaa määrärahaa muissa laeissa säädettyihin valtion menoihin.¹² Huolimatta menettelyyn kohdistetuista vastaväitteistä on Tanskassa myös menoihin nähden varsin yleistä, että »finanssilaila» syrjäytetään muissa laeissa säädettyjä menoja, joita ei silloin ole lupa suorittaa.¹³ Toinen äärimmäinen järjestelmä

⁸ Purhonen s. 29—33.

⁹ Ks. *Teljo* s. 54, 62—63, 46, 96 ja 100—106.

¹⁰ Eduskunta hylkäsi esim. tämän vuoden budjettia päättäessään hallituksen budjettiesityksessään tekemän ehdotuksen oppikoulujen lukukausimaksujen korottamisesta (»Kun oppikoulujen lukukausimaksu on tarkoitus korottaa...»). Ks. 1961 B-es. s. 116, Vvvmiet. s. 79 ja Edk. vast. s. 27.

¹¹ Ks. *Helo*, LM 1926 s. 192—196; *Teljo* s. 54 ja 62; *Heckel*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II s. 398.

¹² Näin on asia esim. Amerikan Yhdysvalloissa. Ks. *Galloway* s. 99—100, 106 ja 124—125.

¹³ Ks. *Herlitz*, Nordisk offentlig rätt II s. 164.

on voimassa Englannissa. Siellä ei eräitä pysyväisillä laeilla vahvistetuja valtion tuloja ja menoja oteta ollenkaan budjettiin. Tällaisiin budjetin ulkopuolelle jääviin kiinteisiin menoihin (*Consolidated Fund Services*) kuuluvat mm. valtionvelan korot, hallitsijan siviililista sekä eräiden korkeimpien virkamiesten palkat ja eläkkeet, ja käsittivät ne v. 1958—1959 n. 16 % valtion vuotuisista menoista.¹⁴

Useimmissa valtioissa katsotaan kuitenkin oikeuden vaativan, että kaikki lakien määräämät ja muuten laillisessa järjestyksessä syntyneet menot on otettava budjettiin eikä niitä saa budjetissa muuttaa, vaan on budjetin tässä suhteessa mukauduttava lailliseen järjestykseen.¹⁵ Suomessa on tämäkin asia järjestetty nimenomaisilla perustuslain määräyksillä. Siitä säädetään HM 68 § 1 mom:ssa: »Valtiolainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu sekä muut johonkin valtion velvoitukseen perustuvat määrärahat ovat sellaisinaan, vähentämättä, valtion tulo- ja menoarvioon otettavat, niinkään muut menot, jotka varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan ovat maksettavat. Tulo- ja menoarvioon on myöskin otettava arviomääräraha semmoisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, niin myös tarpeellinen määräraha hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin.» Saman pykälän 2 mom:ssa lausutaan: »Muut valtion tulo- ja menoarvioon sisältyvät menoerat ovat eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerallaan.»

Näiden HM 68 §:n säännösten mukaan erotetaan tulo- ja menoarvioon otettavissa menoissa kaksi ryhmää: 1) 1 momentissa mainitut ns. sidotut menot,¹⁶ jotka »sellaisinaan, vähentämättä» on budjettiin otettava, so. joita eduskunta ei saa budjettia päättäessään hylätä eikä pienentää siitä, mitä ne lain tai muiden oikeusperusteittensa mukaan ovat, ja 2) 2 momentissa mainitut ns. vapaat menot,¹⁷ jotka ovat »eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset», so. joiden suuruuden eduskunta saa vapaasti päättää. Sidotut menot voidaan jakaa: a) laeilla sidottuihin eli laki-

¹⁴ *Brittain* s. 14—16, 212 ja 47; *Wilding/Laundy* s. 117—118, 89—91 ja 563; *Jennings* s. 285—286; *Gmelin*, *Politisches Handwörterbuch* I s. 281; *Teljo* s. 42—45; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 32—33 ja 43.

¹⁵ Pohjoismaiden oikeudesta ks. *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt* II s. 143 ja 161—166; *Nevanlinna*, *NAT* 1925 s. 70—71.

¹⁶ »Sidotuista menoista» on myös yleisesti käytetty nimityksiä »pysyväiset» tai »kiinteät» tahi »oikeudellisesti välttämättömät menot».

¹⁷ »Vapaita menoja» on joskus kutsuttu myös »oikeudellisesti vapaaehtoisiksi menoiksi».

määräisiin menoihin ja b) muihin sidottuihin menoihin. Viimeksimainituista ovat tärkeimpiä asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä¹⁸ sekä sopimuksilla ja muilla sitoumuksilla sidotut menot (joista HM 68,1 §:ssä on esimerkkinä mainittu valtionlainasta määrätty korko ja kuole-tusmaksu), mutta niihin kuuluvat muutkin valtion laillisista velvoituk-sista johtuvat menot,¹⁹ joita kaikkia varten on tulo- ja menoarvioon siis määrätty otettavaksi määräraha.

Sellaisia laeilla tai asetuksilla sidottuja menoja varten, joita ei pie-nuutensa tai epämääräisyytensä tähden merkitä erillisinä erinä meno-arvioon, on siihen määrätty otettavaksi yhteinen arviomääräraha. Tätä määrärahaa on käytännössä sallittu käyttää myös sellaisten menojen maksamiseen, jotka johtuvat vasta budjettivuoden aikana säädetyistä laeista tai asetuksista. Sen sijaan on selvää, ettei tätä määrärahaa saa käyttää joskus käytännössä tavattavalla tavalla mihinkään sellaiseen tarkoitukseen, johon budjetissa on myönnetty erikseen määräraha.²⁰ Kun sidottujen menojen yhteydessä on budjettiin määrätty otettavaksi myös »tarpeellinen määräraha hallituksen käytettäväksi edeltä arvaa-mattomiin tarpeisiin», tarkoittaa se sitä, että tätä määrärahaa saadaan käyttää vain sellaisten välttämättömien menojen maksamiseen, joista ei budjettia päätettäessä vielä ole ollut tietoa.²¹

HM 68,1 §:n ehdoton määräys sidottujen menojen sellaisinaan bud-jettiin ottamisesta merkitsee sitä, ettei eduskunnan budjettivalta ulotu niihin. Ne muodostavat budjetin »rautaisen perusosan», jonka edus-kunta on velvollinen sellaisenaan hyväksymään. Eduskunnan budjetti-päätös ei saa loukata tätä budjetin osaa määrääviä lakeja eikä laillisia oikeuksia, ja mikäli se sen tekee, on se tehoton. Yksityisten oikeuksien kannalta on sama asia vielä lausuttu HM 70 § 2 mom:ssa siten, että tulo- ja menoarviosta riippumatta jokaisella on oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.²²

¹⁸ Näihin rinnastettavia ovat ministeriöiden päätökset ja hallintoviranomaisten yleisluontoiset päätökset ja määräykset. Ks. *Kaira*, Suomalainen Lakimiesyhdis-tys 1898 22/10 1948 Juhlajulkaisu s. 326.

¹⁹ Eduskunnan kansliatoimikunnan päätettyä hankkia eduskunnan puhemie-helle uuden henkilöauton lisättiin täten sidottu eduskunnan meno valtiovarainva-liokunnassa budjettiin. 1959 B-es., Vvvmiet. s. 20 ja Edk. vast. s. 3. — Eduskunnan hyväksymällä eduskunnan kirjaston ohjesäännöllä sidottu meno. Ks. 1949 Vp Ptk. III s. 2561.

²⁰ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 40 ja 100—101.

²¹ *Nevanlinna*, m.t. s. 44—45, 64 ja 101—103; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 259—260.

²² Sidotuista menoista ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 32—43, 90, 108—109 ja 112—115; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 257—260 ja 267; *Teljo* s. 45—48 ja 51—52;

Asetusten ja muiden yleisluontoisten päätösten antaminen samoin- kuin sopimusten ja sitoumusten tekeminen valtion puolesta kuuluvat toimeenpanovallalle, ja jos näistä johtuu menoja valtiolle, on ne edellä esitetyn mukaan sidottuina menoina vähentämättöminä otettava budjettiin, olematta eduskunnalla silloin valtaa poistaa niitä tai osaakaan niistä. Menojen aiheuttaminen valtiolle menoja sitomalla on kuitenkin kiellettyä ilman eduskunnan suostumusta. HM 65 §:n mukaan voidaan uusia virkoja ja virastoja perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa ja uusia ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja antaa ainoastaan eduskunnan sitä varten myöntämästä määrärahasta. Tällä tärkeällä alalla on hallituksen oikeus menojen sitomiseen täten lain säännöksellä julistettu riippuvaiseksi eduskunnan suostumuksesta. Yleisessä muodossa ei nimenomaista kieltoa sitoa menoja ilman eduskunnan lupaa kylläkään ole missään valtiosäännön kohdassa eikä muissakaan laeissa lausuttu. Kuitenkin on tällainen kielto hallitusmuodon mukaan olemassa. Se on tulkittava eduskunnan budjettivaltaa määrävien oikeussäännösten tarkoituksesta. Kun eduskunnalle on sen budjettivallassa tarkoitettu antaa valta määrätä kaikista valtion varainhoitovuoden menoista vuosittain budjetissa, johon ne on otettava, johtuu tästä, ettei toimeenpanovallalla voi olla oikeutta aiheuttaa valtiolle menoja ilman eduskunnan suostumusta. Koska eduskunta on, niinkuin juuri olemme nähneet, HM 68,1 §:n mukaan pakotettu ottamaan budjettiin vähentämättöminä kaikki sidotut menot, tekisi menojen sitomisen salliminen ilman eduskunnan lupaa tyhjäksi eduskunnan koko budjettivallan. Näin ei voi olla, ja sentähden toimeenpanovallalla on kaikkeen menojen sitomiseen, menoja aiheuttavien asetusten ja muiden yleisluontoisten määräysten antamiseen²³ sekä sopimusten ja sitoumusten tekemiseen²⁴ oltava edus-

Helo, LM 1926 s. 196—200; *Blum*, ZfP 1913 s. 349—364, 377—379 ja 478—479; *Jèze*, RFin V 1907 s. 339—344.

²³ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 36—37 ja 95—97; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 265—266; *Hakkila* s. 279—280. — Harvinaista ei kuitenkaan ole, että hallitus tässäkin kohden loukkaa eduskunnan budjettivaltaa. Valtioneuvoston ilman eduskunnan suostumusta tekemien päätösten perusteella alettiin vv. 1954—1955 maksattaa maitotaloustuotteiden hinnanalennuskorvauksia ja maidon tuottajahinnan korotuksia. Vasta huomattavasti jälkeempään pyydettiin eduskunnalta tarkoituksiin varoja hallituksen lisäbudjettiesityksissä. Ks. *VttK* v. 1955 s. 50—52. V. 1945 valtioneuvosto oli vahvistanut virkamiesten kalliinajanlisät eduskuntaryhmien suostumuksella. Eduskunta lausui moitteen siitä, ettei menettely ollut sopusoinnussa eduskunnalle hallitusmuodon mukaan kuuluvan budjettioikeuden kanssa. Ks. 1945 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 46 s. 1 ja Edk. vast. s. 1. Ks. myös *Kastari*, LM 1956 s. 777. — Tanskassa myöntää tavanomainen oikeus ministerille vallan valtio-

kunnan lupa, joka, ellei sitä ole laissa annettu, on annettava budjetissa. Tämä sääntö on se perusta, jolle eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset ovat rakennetut. Periaatteesta luopumatta sallitaan siitä käytännössä poikettavan vähäisiä menoja valtiolle aiheuttaviin asetuksiin ja hallintotoiminnassa tavallisiin sopimuksiin nähden, joihin ei eduskunnan suostumusta etukäteen katsota tarpeelliseksi.²⁵

Budjetin vuotuisuudesta johtuu, että määrärahan budjetissa myöntäminen yleensä tarkoittaa eduskunnan lupaa vain sen menon maksamiseen, johon määräraha on myönnetty. Siirtomäärärahoja lukuunottamatta ei määräraha anna lupaa useampien vuosien menojen sitomiseen. Tästä ovat kuitenkin laissa myönnettynä poikkeuksena jo edellä mainitut uusien virkojen ja virastojen perustaminen sekä uusien ylimääräisten eläkkeiden ja apurahojen antaminen. Kun uusia virkoja ja virastoja HM 65 §:n mukaan voidaan perustaa »vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa», merkitsee tämä sitä, että hallitus voi sen nojalla, että tarkoitukseen on jonkin vuoden budjetissa osoitettu määrärahat, perustaa virkoja tai virastoja antamalla asiasta asetuksen, ja sen jälkeen on eduskunta velvollinen ottamaan näiden aiheuttamat menot sidottuina menoina seuraavien vuosien budjetteihin. Ainoastaan siinä tapauksessa, että asia koskee virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteita, joihin on käytännössä katsottu kuuluvaksi se, minkä laatuaisia virkoja asianomaisessa hallinnonhaarassa tai virkakunnassa saa olla, on näistä perusteista lisäksi säädettävä lailla.²⁶ HM 65,2 §:n nojalla on hallituksella lupa myöntää uusia ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja eduskunnan sitä varten budjetissa myöntämän määrärahan perusteella.

varainvaliokunnan etukäteen antamalla luvalla sitoa menoja, joihin ei vielä ole myönnetty budjetissa varoja. Ks. Ross II s. 695—700 ja 702—707; *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt* II s. 141—142.

²⁴ Vain tekovuonna valtiolle menoja aiheuttavaan valtiosopimukseen ei katsota vaadittavan eduskunnan suostumusta, vaan menot sallitaan maksaa hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin varatusta määrarahasta. Ks. *Kaira*, *Valtiosopimukset* II s. 178—179; *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 97 ja 102—103.

²⁵ Ks. *Purhonen* s. 20—21; *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 155—159; *Bestämmer och praxis rörande statens budget* s. 43; *Vialon* s. 278—282 ja 143—145.

²⁶ Ks. 1920 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 50, Vvvmiet. s. 3 (Prvlaus.); 1926 B-es., Vvvmiet. s. 9—10 ja Liitt. s. 3—6 (Prvlaus.); 1927 B-es., Vvvmiet. s. 14 ja Liitt. s. 4 (Prvlaus.); 1934 B-es., Vvvmiet. Liitt. s. 7—17 (Prvlaus.); *Hakkila* s. 265—269; *Ahla*, LM 1928 s. 18—51; *Helo*, LM 1926 s. 205—208; *Merikoski*, *Julkisoikeus pääpiirteittäin* I s. 273—274; *Erich*, *Valtio-oikeus* II s. 266—267; *Oredsson*, NAT 1953 s. 34.

Näin myönnetty useampivuotiset eläkkeet ja apurahat on luonnollisesti nekin myöhemmin sidottuina menoina otettava budjettiin.²⁷

Myös useammaksi vuodeksi valtiolle menoja aiheuttava valtiosopimus katsotaan käytännössä hyväksytyksi sillä, että eduskunta ottaa budjettiin määrärahan sopimuksesta sinä vuonna aiheutuvan menon maksamiseen, ja myöhemminä vuosina pidetään sopimuksen aiheuttamia menoja sidottuina.²⁸ Tämän lisäksi tapahtuu käytännössä usein niin, että eduskunta jonkin määrärahan hyväksyessään joko hiljaisesti tai määrärahan perusteluissa selvin sanoin hyväksyy jonkin pitempiaikaisen ohjelman, joka edellyttää määrärahojen myöntämistä samaan tarkoitukseen seuraavinakin vuosina. Useimmiten tapahtuu tämä siten, että eduskunta hyväksyy hallituksen budjettiehdotuksen perusteluissa ilmoitetun suunnitelman.²⁹ Sitooko tällainen eduskunnan budjettipäätös eduskuntaa myöhemmin niin, että siinä edellytetyt menot on myöhemmin sidottuina menoina otettava budjettiin? Kysymykseen on vaikea vastata. Budjetin vuotuisuus vaatisi oikeudelliselta kannalta antamaan kysymykseen kielteisen vastauksen. Toisaalta on myös eduskunnan toiminnassa oikeudellisten velvoitusten rinnalla otettava huomioon si-veellisetkin velvollisuudet. Vaikka eduskunnan täytyy saada uutta budjettia päättäessään harkita asioita uudestaan ajan olosuhteet ja vaatimukset huomioonottaen³⁰, merkitsisi aikaisemmissa budjettipäätöksissä annetuista lupauksista peräytyminen useimmiten siinä määrin alulle pantuun yritykseen käytettyjen kansan varojen hukkaan heittämistä³¹ tai kansassa herätettyjen toiveiden pettämistä³², että se on

²⁷ Ks. *VttK v. 1955 s. 36; Hakkila s. 269; Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 68.*

²⁸ *Kaira, Valtiosopimukset II s. 180.*

²⁹ Lisäbudjettiesityksessä hallitus ehdotti kolmen vuoden ohjelman toteuttamista Ahvenanmaan sotilaalliseksi varustamiseksi. Eduskunta myönsi määrärahan kuluvaa vuotta varten ja hyväksyi suunnitelman. 1938 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 112 s. 2 ja Edk. vast. s. 1. Budjettiehdotuksen perusteluissa oli edellytetty määrärahojen myöntämistä puolustuslaitoksen tarveainehankintoihin seuraavinakin vuosina. Hallitus katsoi perustelujen hyväksymisen merkitsevän sitovaa valtakirjaa sitoumusten tekoon niiden mukaisesti. Ks. 1930 II Vp Ptk. s. 905, 908, 912, 913 ja 920.

³⁰ Ks. 1934 Vp Ptk. II s. 2359 ja 2366 sekä III s. 2385.

³¹ Lakiehdotuksen laivaston perustamisesta oli vähemmistö äänestänyt yli vaa-lien. Siitä huolimatta myönnettiin budjettipäätöksellä määräraha tarkoitukseen ja annettiin lupaus määrärahojen myöntämisestä vielä seuraavinakin vuosina. Ks. 1925 Vp Ptk. II s. 2243—2275; 1926 Vp Ptk. II s. 1970—1975.

³² Oliko uudisviljelysavustuksia annettava kaikille, jotka täyttivät eduskunnan määrärahaa ensi kerran myöntäessään asettamat ehdot? Ks. 1919 Vp Ptk. III s. 2536—2552; 1920 Vp Ptk. III s. 2425.

käytännössä melko mahdotonta. Täten joudutaan eduskunnan aikaisemmissa budjettipäätöksissä hyväksytyjen ohjelmien toteuttamisen vaatimia menoja usein ottamaan myöhemmin budjettiin sidottujen menojen vertaisina.³³

Milloin menojen sitomiseen edellä esitetyllä tavalla oikeuden mukaan olisi vaadittu eduskunnan lupa, mutta toimeenpanovalta on suorittanut tämän sitomisen ilman tällaista lupaa ja siis lain vastaisesti, herää kysymys, onko eduskunta budjettia päättäessään oikeutettu kieltäytymään myöntämästä määrärahaa tällaisen menon maksamiseen. Oikeuden toteuttaminen vaatii vastaamaan kysymykseen myöntävästi. Eduskunta samoin kuin jokainen kansanedustajakin on velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia (VJ 11 §). Lisäksi on eduskunnan puhemies velvollinen kieltäytymään sellaisen kysymyksen esille ottamisesta tai äänestysesityksen tekemisestä, jonka hän katsoo olevan vastoin perustuslakia tai muuta lakia tahi eduskunnan jo tekemää päätöstä (VJ 80 §), sekä velvollinen tekemään ehdotuksia perustuslakien toteuttamiseksi (VJ 55 §). HM 92,2 §:n mukaan on viranomaisilla myös ehdoton velvollisuus kieltäytyä soveltamasta asetuksessa olevia perustuslain tai muun lain vastaisia säännöksiä. Tämän mukaisesti eduskunnalla on oikeus jättää pois budjetista menot, jotka johtuvat toimeenpanovallan mainitulla tavalla eduskunnan budjettivaltaa loukkaavista asetuksista, sopimuksista ja sitoumuksista.³⁴

Eduskunnan mainittuun valtaan asettaa kuitenkin huomattavan rajoituksen yksityisten laillisten oikeuksien huomioonottaminen. Eduskunnan budjettivaltaa loukkaava hallituksen tahi alemman viranomaisen tekemä sopimus tai muu sitoumus on voinut huolimatta tästä luonteestaan synnyttää kansalaisille laillisia subjektiivisia oikeuksia. Sillä perusteella, että valtion puolesta toiminut viranomainen on loukannut eduskunnan budjettivaltaa, ei yksityisille syntyneitä saamisoikeuksia voida budjettia päätettäessä jättää huomioonottamatta. Eduskunnalla on tällöin edessään tapahtunut tosiasia, ja se on pakotettu myöntämään vas-

³³ Ks. *Hakkila* s. 282—283; *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 276—311; *Heckel*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* II s. 398—399.

³⁴ *Hakkila* s. 279; *Ahla*, *LM* 1928 s. 17—18. Eräät tutkijat ovat kuitenkin sitä mieltä, ettei eduskunta budjettia päättäessään ole edes oikeutettu tutkimaan asetusten ja sopimusten laillisuutta. Ks. *Kaira*, *Valtiosopimukset* II s. 314—318; *Kotonen*, *LM* 1932 s. 145—156.

taavat määrärahat. Eri asia on sitten se, että toimivaltansa ylittänyt viranomainen voidaan saattaa vastuuseen teostaan.³⁵

Laillisesti sidotut menot, perustuivatpa ne valtion velvoituksiin tai voimassa oleviin säännöksiin, on eduskunta velvollinen sellaisinaan ottamaan budjettiin. Puhemiehen edellä mainitusta VJ 80 §:n mukaisesta velvollisuudesta johtuu, ettei hän saa asettaa äänestyksen alaiseksi ehdotusta tällaisten sidottujen menojen budjetista poisjättämisestä.³⁶ Mikäli ne on jätetty pois hallituksen budjettiehdotuksesta, on ne palautettava budjettiin valtiovarainvaliokunnan tai yksityisen edustajan tekemästä ehdotuksesta³⁷, ja ellei tällaista ehdotusta ole tehty, on myös puhemies VJ 55 §:n mukaan velvollinen omasta aloitteestaan ehdottamaan tällaisen määrärahan budjettiin ottamista.³⁸

Mikäli hallitus on budjetin yhteydessä tehnyt ehdotuksen jonkin menolain muuttamisesta tai uuden säätämisestä ja eduskunta hyväksyy tämän ehdotuksen, on menot otettava budjettiin muutetun tai uuden lain säännösten mukaisina. Joskus hallitus samoin budjettiesityksessään ehdottaa jonkin menoja sitovan asetuksen kumottavaksi ja jättää vastaavat menot pois budjettiehdotuksesta. Käytäntö on sellainen, että vaikkei asetusta, esim. joistakin viroista ja niiden palkkauksesta säätävää, vielä ole kumottu, eduskunta on oikeutettu hyväksymään ehdotuksen ja jättämään asetuksen edellyttämät määrärahat pois budjetista, mutta myös hyläten ehdotuksen palauttamaan vastaavat määrärahat budjettiin.³⁹

Lakimääräisten samoin kuin muidenkin sidottujen menojen tarkan suuruuden ilmoittaminen budjetissa on usein käytännössä mahdotonta.

³⁵ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 125—127; *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 155—165, 187—189 ja 304—307; *Jèze/Neumark* s. 33—34.

³⁶ Puhemies kieltäytyi äänestytystä valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta asetukseen perustuvien virkojen, joita hallitus ei ollut ilmoittanut aikovansa lakkauttaa, lakkauttamisesta ja niiden palkkaukseen tarvittavan määrärahan hylkäämisestä. Ks. 1923 Vp Ptk. II s. 1489—1493. Usein on puhemies kieltäytynyt asettamasta äänestyksen alaiseksi yksityisten edustajien tekemiä ehdotuksia sidottujen menojen budjetista poistamisesta. Ks. 1928 Vp Ptk. II s. 1444—1447 ja 1461—1462; 1927 Vp Ptk. I s. 94—98, 158—160 ja 162 sekä II s. 1322—1330, 1506—1514 ja 1516—1517; 1920 Vp Ptk. III s. 2505—2506.

³⁷ Ks. 1928 Vp Ptk. II s. 1184.

³⁸ Puhemies teki omasta aloitteestaan ehdotuksen asetukseen perustuvan viran palkkaussuureiden ottamisesta budjettiin. 1925 Vp Ptk. II s. 1729. Ks. myös *Hakkila* s. 541; *Ahla*, LM 1928 s. 12—17.

³⁹ Ks. edellä s. 97; *Hakkila* s. 280; *Ahla*, LM 1928 s. 7—8; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 258—259; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 38.

Esimerkiksi lakimääräiset valtionavut on annettava kaikille henkilöille, jotka täyttävät laissa tai muussa säädöksessä valtionavun saamiselle asetetut ehdot.⁴⁰ Montako näitä henkilöitä budjettivuoden aikana tulee olemaan, sitä ei voida etukäteen tarkkaan laskea. Siitä syystä myönnetään tarkoitukseen tällaisissa tapauksissa budjetissa arviomäärärahoja, joiden luonteeseen kuuluu, että niitä myös saa ylittää. Menojen suorittaminen ei tällöin käytännössä tuota vaikeuksia, vaikka ne todellisuudessa poikkeaisivatkin budjettiin otetuista määristä.

Sidottujen menojen vastakohtana ovat budjetissa vapaat menot, jotka eivät ole valtion velvoituksilla eivätkä säädöksillä etukäteen sidottuja. Näistä menoista lausutaan HM 68 § 2 mom:ssa, että ne ovat »eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan». Tämä tarkoittaa juuri sitä, että eduskunta saa tällaisista valtion menoista vapaasti päättää. Ottaen huomioon tehdyt aloitteet, valtion tarpeet ja käytettävissä olevat varat, riippuu eduskunnasta, myönnetäänkö vapaisiin menoihin määrärahoja ja kuinka suuria. Kun eduskunnalla budjettia päättäessään ei sidottuihin menoihin nähden ole määräysvaltaa, ilmeneekin eduskunnan budjettivallan olennaisin, realinen sisällys budjetin vapaiden menojen myöntämisessä.⁴¹

Vapaiden menojen määrän mukaan arvostellen ei tämä eduskunnan valta ole kovinkaan suuri, sillä sidottuihin menoihin verrattuna on budjetissa vain vähäinen määrä vapaita menoja. Vuonna 1951 oli budjetissa vapaita menoja n. 20—25 % koko menoarviosta ja sen jälkeen säädetyt, suuria uusia menoja aiheuttavat menolait ovat vielä jossakin määrin pienentäneet vapaiden menojen suhteellista määrää budjetissa.⁴²

Tulojen ja menojen arvioiminen. Edellä olemme nähneet, että tulojen ja sidottujen menojen budjettiin ottaminen ei merkitse niiden itsenäistä sitovaa määräämistä, vaan ainoastaan muilla perusteilla valtiolle tulevien tulojen ja valtion maksettavien menojen arvioimista. Ainoastaan vapaat menot ovat HM 68,2 §:n mukaan eduskunnan budjettia päättäessään vapaasti päätettävissä.

Tarkastelemme nyt, mitä on huomioon otettava tuloja ja menoja budjettivuodeksi arvioitaessa. Tällöin on voimassa budjetin totuudenmukaisuuden periaate: budjettiin otettavien tulojen ja menojen on

⁴⁰ Ks. Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 86—89, 95, 100—101, 132, 205 ja 92—93; sama, Vapaa harkinta s. 257—259.

⁴¹ Ks. Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 32 ja 42—43.

⁴² Ks. 1951 B-es. s. II ja 410—411; 1957 Vp Ptk. II s. 1798.

vastattava todellisuutta siten, että siihen on otettava kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot suuruudeltaan mahdollisimman lähelle niitä lukuja, joiksi ne sitten lakien ja muiden laillisten perusteitten mukaan muodostuvat tulo- ja menoarviota toteutettaessa.⁴³ Suuria yllätyksiä ei budjettivuoden kuluessa saisi tulojen eikä menojen kohdalla tapahtua, jotta se valtion tulojen ja menojen tasapaino säilyisi, johon budjettia valmistettaessa on pyritty.

Totuudenmukaisuuteen pyritäessä on tärkeää, että budjetin valmistelijat ja päättäjät, sekä hallitus että eduskunta, pyrkivät vilpittömästi ottamaan budjettiin menot ja tulot totuutta vastaaviksi ja että näillä myös on tähän tarvittavia selvänäkijän lahjoja. Arvostelun perusteeksi ja lähtökohdaksi otetaan viimeiset tiedossa olevat tosiasiat, tulot ja menot siltä budjettivuodelta, jolta ne jo ovat tarkoin tiedossa, viimeiseltä vuodelta, jolta valtion tilinpäätös jo on julkaistu. Tällöin on tietysti sitä parempi, kuta lähempänä budjettivuotta budjetti voidaan valmistella ja päättää, sillä sitä vähemmän muutoksia tulo- ja menolukuihin on pelättävissä. Kun meillä, niinkuin aikaisemmin olemme nähneet, hallituksen budjettiehdotus annetaan säännöllisesti eduskunnalle budjettivuotta edeltävässä syys- tai lokakuussa, ja budjetti eduskunnassa päätetään aivan vuoden viimeisinä päivinä, ei meillä ole sitä epäkohtaa, joka monessa maassa tässä kohdin on olemassa, nimittäin, että budjetti on valmistettava jo kauan ennen budjettivuoden alkua. Kun myös valtion tilinpäätös meillä valmistuu suhteellisen nopeasti, viimeistään varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuussa (TiliL 13 §), ovat hallituksen ja eduskunnan käytettävissä budjettia valmistettaessa melko tuoreet tiedot, edellisen vuoden tilinpäätöksen osoittamat tulot ja menot. Esim. tämän vuoden 1961 budjettia (vuonna 1960) valmistettaessa olivat käytettävissä vuoden 1959 tilinpäätöksen luvut.

Meillä ei laki määrää mitään tulojen ja menojen arvioimisesta. Käytännön pakosta on tietysti pyrittävä totuutta vastaaviin lukuihin, niin ettei suuria yllätyksiä pääsisi tapahtumaan sitten budjettia täytäntöön-pantaessa.⁴⁴ Viimeisen tiedossa olevan ajan kokemuksiin nojautuminen on tietysti välttämätöntä. Hallitus ottaa kullekin vuodelle laadittavassa budjettiehdotuksessaan vertausluvuiksi viimeistä edellisen ja sitä edeltäneen vuoden tilinpäätöksen tulo- ja menoluvut sekä lisäksi edelli-

⁴³ Budjetin totuudenmukaisuudesta ks. *Neumark* s. 251—267.

⁴⁴ Ks. *Kaira*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 255—258; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 38—40 ja 77; *Valvanne*, Kansantala 1957 s. 170—172; *Kaskimies* s. 33; *Willgren*, JFT 1900 s. 372—373.

sen vuoden tulo- ja menoarvioon otetut luvut. Täten esim. vuoden 1961 budjettiehdotuksessa on ehdotettujen tulo- ja menolukujen rinnalle otettu näkyviin vuosien 1959 ja 1958 tilinpäätösten vastaavien tulo- ja menomomenttien luvut sekä lisäksi vuoden 1960 budjettiin vastaaville momenteille otetut luvut. Näitä lukuja voi eduskuntakin sitten käyttää arviointiensa lähtökohtana budjettia päättäessään.

Vaikka totuutta vastaaviin lukuihin pyrittäisiinkin, ei tulevaisuutta koskaan voida aivan tarkalleen nähdä, vaan pieniä poikkeamisia tulee aina tapahtumaan, ja ne selviävät lopullisesti vasta sitten, kun budjettivuoden jälkeen tilinpäätöksestä katsellaan, millaisiksi vuoden tulot ja menot ovat muodostuneet. Valtion lakien mukaiset tulot ja menotkin riippuvat lopulta hyvin paljon talouselämän suhdannekehityksestä. Noususuhdanteessa pyrkivät tulot ja menot nousemaan, laskusuhdanteessa taas pienenemään. Vaikka budjettiin onkin pyritty merkitsemään rehellisesti kaikki tulot ja menot totuudenmukaisiksi, ei pienempiä poikkeamisia voida siis välttää. Pahempi on, että tulo- ja menoarvion laatijat eivät aina pyrikään vilpittömästi merkitsemään tulo- ja menolukuja budjettiin oikean suuruksina. Varsinkin hallituksella, mutta usein myös eduskunnalla on taipumus esim. ottaa sidotut menot ja arviomäärärahat budjettiin liian pieninä, koska niitä sitten myöhemmin on lupa korottaa budjettivuoden aikana. Kun nämä menoluvut on otettu tulo- ja menoarvioon liian pieninä, on eduskunta voinut paperilla näkyvän tulojen ja menojen tasapainon järkkymättä hyväksyä budjettiin muita määrärahoja, joita ei olisi voitu ottaa, jos arviomäärärahat ja sidottujen menojen vaatimat kiinteätkin määrärahat olisi alunperin otettu budjettiin täyteen määräänsä. Joskus voidaan myös tulot arvioida budjettiin liian suuriksi ja siten voidaan taas tällä silmänkääntötempulla säilyttää budjetin näennäinen tasapaino, vaikka todellisuudessa menoja päätetäänkin enemmän kuin tuloja on saatavissa.

Tavallisesti on meillä kylläkin tulot arvioitu varovasti ja tämän menettelyn johdosta on vuoden mittaan voitu lisäbudjeteissa vielä päättää paljon uusia määrärahoja toteutetun budjetin tasapainon järkkymättä.⁴⁵ Pyrkimys arviomäärärahojen aliarvioimiseen on jatkuvasti meillä ollut yhtä yleinen ilmiö kuin muuallakin.⁴⁶ Joitakin vuosia sitten oli meillä

⁴⁵ Ks. 1960 Vp Ptk. s. 1997.

⁴⁶ Ks. 1928 B-es. s. 2; 1937 B-es., Edk. vast. s. 1; 1930 B-es., Edk. vast. s. 1. — Tulojen ja menojen arvioinnista eduskunnassa verrattuna hallituksen ehdotuksiin ks. *Teljo* s. 64—65, 95—99 ja 128—132.

— niinkuin edellä jo mainittiin — jopa valtiovarainministeri, joka julkisesti eduskunnassa tunnusti valmistaneensa vain »rutiinibudjetin», josta osa välttämättömiä menoja oli jätetty pois ja osa tahallisesti arvioitu liian pieniksi myöhemmin varainhoitovuoden aikana lisäbudjeteissa päätettäväksi. Ministeri Simosen »rutiinibudjetti» aiheutti silloin kyläkin paljon arvostelua, mutta eduskuntakaan ei asiaa korjannut, vaan hyväksyi täten ilmeisesti virheellisen budjetin, jota se sitten lisäbudjetimenettelyllä vuoden kuluessa useita kertoja paikkasi.

Edellä jo mainittiin, ettei meillä ole laissa säädettynä mitään budjettiin otettavien tulojen tai menojen arvioimisesta. Muualla on sensijaan joskus laissa, mutta useimmiten käytännössä muodostettu sellaisia sääntöjä, joita tulojen ja menojen arvioimisessa on noudatettava.⁴⁷ Tällaiseen järjestelyyn on ollut käytännön pakko, kun on huomattu, ettei budjetin valmistelijalle tässä suhteessa myönnetty täysi vapaus johda tyydyttäviin tuloksiin. Vaikkeivät nämä automaattiset arvioimissäänötkään tietysti aina johda oikeaan tulokseen, vähentävät ne kuitenkin tahallisesti tehtävien virheiden mahdollisuutta.⁴⁸

⁴⁷ Tulojen ja menojen arvioimisesta ulkomailla ks. *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 259—260 ja 347—348; *Thorson*, *StatsvT* 1957 s. 321—335; *Jèze/Neumark* s. 274—276 ja 280—288; *von Heckel* s. 87—95; *Schwarz* s. 33—37 ja 43; *Neumark* s. 267—283; *v. Schanz*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* III s. 99—101; *Allix* s. 47—55; *Baudhuin* I s. 49—52 ja 77—79; *Laferrière/Waline* s. 108—114; *Laufener*, *Budget et Trésor* s. 12—16; *Buck* s. 171—179; *Burkhead* s. 378—398.

⁴⁸ Tulojen automaattiseen arvioimiseen pyrkivistä maista on tunnetuin ollut Ranska. Siellä on vuorotellen ollut voimassa optimistinen ja pessimistinen tulojen arvioimisjärjestelmä. Optimistinen järjestelmä lähtee siitä, että valtion tulot ja varallisuus jatkuvasti kasvavat. Niinpä tulojen arvioinnissa otetaan perustaksi viimeisen tiedossa olevan vuoden tulot ja niitä lisätään automaattisesti sillä prosenttimäärällä, minkä valtion tulot ovat keskimäärin kasvaneet 3, 4 tai 5 viimeisen vuoden kuluessa (*système des majorations*). Pessimistinen järjestelmä ottaa taas budjettiin automaattisesti samat tuloluvut, mitkä ne ovat olleet viimeistäedellisen vuoden tai viimeistäedellistä edellisen vuoden tilinpäätöksessä (*règle de la pénultième année* tai *de l'antépénultième année*). Tällä hetkellä käytetään kuitenkin Ranskassakin tulojen suoranaista arviointia. Ks. *de Lanzac* s. 41—52; *Duverger*, *Institutions financières* s. 299—304.

VIII LUKU

BUDJETIN VUOTUISUUS

Budjettikausi. HM 66 §:n mukaan päättää eduskunta valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion, johon on otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Kaikista muistakin hallitusmuodon budjettia koskevista pykälistä käy ilmi, että budjetti on erikseen laadittava joka vuodeksi.

Tulo- ja menoarvion vuotuisuutta pidetään nykyään kaikkialla luonnollisena asiana.¹ Periaate on yhteydessä budjetin tarkoituksen kanssa turvata eduskunnalle säännöllinen määräämisvalta valtion taloudenhoitoon ja vaikutusvalta muuhunkin hallintoon nähden. Kaikkeen hallintotoimintaan vaaditaan rahaa, ja se, joka päättää valtion rahojen käytöstä, määrää tämän kautta välillisesti koko hallinnosta. Budjetissa antaa eduskunta hallitukselle valtakirjan valtion taloudenhoitoon budjettikaudeksi, jonka kuluttua valtuutus on uudistettava. Kuta lyhyemmäksi ajaksi valtuutus annetaan, kuta lyhyempi tämä budjettikausi on, sitä suurempi on luonnollisesti eduskunnan vaikutusvalta.

Siihen, että budjettikausi määrättiin vuoden pituiseksi, oli alkuaan parlamentin ja hallituksen välisessä valtataistelussa vaikuttamassa sekin, että parlamentti tämän kautta turvasi vuotuisen kokoontumisensa: hallituksen oli pakko kutsua parlamentti joka vuosi koolle budjetista päättämään. Vuosi on myös kaikessa elämänmenossa tavallinen ajanjakso. Se on katsottu sopivimmaksi myös budjettikauden pituudeksi. Kun eduskunta saa päättää valtion tuloista ja menoista budjetissa vuodeksi kerrallaan, ovat valtion »rahakukkaron nauhat» ja asioiden johto kireästi eduskunnan käsissä. Päättäessään vuosittain budjetin eduskunta saa myös tarpeeksi usein tilaisuuden tutustua hallituksen toimintaan ja toimintaohjelmaan yksityiskohdissaan.

¹ Budjetin vuotuisuudesta ks. *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 74—90; *Laferrière/Waline* s. 71—87; *Dubois* s. 199—205; *Heinig II* s. 59—91 ja 170—188; *Vialon* s. 8—9, 11—18, 120—122 ja 228—238; *Neumark* s. 47—55 ja 334—347; *Lang* s. 148—155; *Andersen* s. 391—396; *Reuter*, RFin XLI 1949 s. 263—288.

Myös taloudellisuuden noudattamisen kannalta on budjetin vuotisuus tarpeellista ja välttämätöntä. Pakko päättää vuosittain valtion tuloilla tyydytettävät tarpeet, tehdä tili vuotuisesta taloudenhoidosta ja tarkastaa tilit vuosittain sekä mahdollisuus toteuttaa vastuunalaisuus vuoden taloudenhoidon johdosta ehkäisee tietysti valtion varojen rikollista ja tuhlaavaista käyttöä. Vuosi on myös tarpeeksi lyhyt aika varainhoitokaudeksi sitä silmällä pitäen, että tulot ja menot voidaan etukäteen jonkinmoisella tarkkuudella arvioida, ja se on riittävän pitkä aika valtion juoksevan taloudenhoidon jatkuvuuteen katsoen.

Budjettikausi eli varainhoitokausi käsittää meillä kalenterivuoden ja alkaa siis tammikuun 1 päivänä. Samoin on asia esimerkiksi Norjassa, Ranskassa, Sveitsissä, Hollannissa, Belgiassa ja Neuvostoliitossa. Useimmissa valtioissa eivät budjettivuosi ja kalenterivuosi suinkaan lankea tällä tavalla yhteen. Monissa maissa budjettikausi alkaa huhtikuun 1 päivänä ja päättyy seuraavan vuoden maaliskuun 31 päivänä. Tällaisia maita ovat esim. Tanska, Saksan liittotasavalta ja Englanti. Kolmannen ryhmän, johon kuuluvat mm. Ruotsi, Italia ja Amerikan Yhdysvallat, muodostavat valtiot, joissa budjettikausi käsittää ajan heinäkuun alusta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun.²

Se, että budjettikautta valittaessa usein on poikettu kalenterivuodesta, johtuu useimmiten asianomaisten maiden parlamenttien kokoon-
tumis- ja työskentelyajoista. Kalenterivuodesta budjettivuotena on mm. se etu, että budjetin laatimista varten tarvittavat vuositilastot, esim. kansantulosta ja verojen tuotosta ovat tällöin valmiina saatavissa.

Meilläkin johtuu budjettikauden alkamisesta kalenterivuoden alussa se epäkohta, että budjetin valmistelun pääosa on tällöin suoritettava kesällä, jolloin valmistelua suorittavien virastojen työvoima ei kesälömmien tähden ole täydellinen. Sentähden on meilläkin useampia kertoja suunniteltu budjettivuoden alkamisaikaan muutosta.³ Kerran oli suunnitelma jopa eduskunnan päätettävänä hallituksen lakiesityksen muodossa. Edellä jo mainittuun hallituksen ensimmäiseen esitykseen TiliL:n säätämisestä vuoden 1927 valtiopäivillä sisältyi myös ehdotus budjettivuoden erottamisesta kalenterivuodesta. Lakiehdotuksen mukaan olisi varainhoitovuosi alkanut heinäkuun ensimmäisenä päivänä ja päätynyt lähinnä seuraavan kesäkuun viimeisenä päivänä. Hallitus perusteli tätä ehdotustaan näin: »Jos valtion varainhoitovuosi käsittäisi tämän ajan, kävisi se yhteen koulujen lukuvuoden, maatalousvuoden

² Ks. *Leppo* s. 97—98 ja 128.

³ Ks. 1920 Vp Ptk. II s. 1106; 1924 Vp Ptk. I s. 388; 1927 Vp Ptk. II s. 949.

ja lämmitysvuoden kanssa. Hallituksen tulo- ja menoarvioesitys tulisi silloin valmistettavaksi aikana, joka virastojen työn kannalta olisi sitä varten edullisempi kuin kesäkuukaudet, joina tämä esitys nykyään on laadittava. Se annettaisiin eduskunnalle valtiopäiväin alkaessa helmi-kuun alussa, ja tulo- ja menoarvio voisi valmistua niin hyvissä ajoin, että valtiovarainhallinto paremmin kuin nyt ehtisi varainhoitovuoden alkuun suorittaa sen soveltamista varten tarpeelliset toimenpiteet.» Katsoen HM 69 §:n säännökseen ehdotti hallitus lakiehdotuksen käsiteltäväksi perustuslain säätämisjärjestyksessä.⁴

Ehdotetun lain säätämisjärjestyksestä valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen käsitykseen siitä, että ehdotettu säännös varainhoitovuoden muuttamisesta oli »ristiriidassa hallitusmuodon 69 §:n kanssa, joka varainhoitovuodella tarkoittaa kalenterivuotta», ja että laki sen vuoksi oli käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.⁵ Vaikkei sitä HM 69,1 §:ssä ole nimenomaisesti lausuttu, onkin ilmeistä, että siinä puhuttaessa »vuoden alusta», jota ennen budjetti on normaalitapauksessa eduskunnassa päätettävä, tarkoitetaan myös kalenterivuoden alkua.⁶ Mainittu hallituksen lakiehdotus ei ehtinyt tulla eduskunnassa käsitellyksi ennen eduskunnan hajoittamista vuonna 1929. Asian eduskuntapiireissä kohtaama vastustus oli kuitenkin yhtenä syynä siihen, että hallituksen seuraavasta TiliL-ehdotuksesta syitä siihen mainitsematta oli jätetty pois ehdotus varainhoito- ja kalenterivuoden toisistaan erottamisesta.⁷

Vuoden tulot ja menot. Tulo- ja menorästit. Siirtomäärärahat. Budjetin vuotuisuudesta seuraa, että siihen on otettava valtion tulot ja menot koko asianomaiseksi vuodeksi⁸ ja vain täksi vuodeksi. Periaatteena on siis, että vuoden budjettiin kuuluvat sen vuoden tulot ja menot. Kun sekä tulojen että menojen toteuttamiseen kuitenkin kuuluu useampia, ajallisestikin useimmiten toisistaan erossa olevia asteita,⁹ sattuu usein

⁴ 1927 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 49 s. 2—3.

⁵ 1928 Vp Asiak. III: 2, Hall. es. N:o 49/1927 Vp, Prvlaus. N:o 5 s. 1.

⁶ Samoin *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 16.

⁷ 1930 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 44.

⁸ Edellä on jo puhuttu siitä virheellisestä menettelystä, että vuoden budjettiin otetaan johonkin tarkoitukseen määräraha, joka riittää vain osaksi vuotta, ja täydennystä määrärahaan pyydetään sitten lisämenoarviossa. Ks. myös *VttK v. 1955* s. 55 ja 116.

⁹ Tulojen toteuttamiseen kuuluu kolme astetta: 1) tulon määrittäminen, 2) sen maksuunpano ja 3) sen periminen. Menon toteuttamisessa on seuraavat viisi as-

pakostakin niin, että budjettivuoden päättyessä ja uuden alkaessa joidenkin edellisen vuoden budjettiin sisältyneiden tulojen ja menojen toteuttaminen on kesken. Kaikkia määrättyjä ja maksuunpantuja tuloja ei vielä ole saatu valtiolle perityiksi eikä kaikkia menoja, jotka on sidottu ja joiden vastasuorituskin ehkä jo on saatu, ole ennen varainhoitovuoden päättymistä saatu loppuun asti toteutetuiksi eli maksetuiksi. Tällöin tulee ratkaistavaksi probleema, kummanko vuoden budjettiin, edellisen vai jälkimmäisenkö, tällaiset tulot ja menot, joiden toteuttaminen budjettikauden vaihteessa on kesken, on luettava. Mitkä tulot ja menot luetaan kuuluviksi mihinkin varainhoitovuoteen? Tässä suhteessa erotetaan kaksi toisilleen vastakkaista järjestelmää.

Kassasysteemin (*budget de gestion*) mukaan merkitään budjettiin vain budjettivuoden aikana perittävät tulot ja sen aikana maksettavat menot. Varainhoitovuoden tuloiksi ja menoiksi katsotaan siis tämän järjestelmän mukaan vain ne tulot ja menot, joiden toteuttaminen on varainhoitovuoden aikana saatu loppuun suoritetuksi. Sellaiset tulot ja menot, joiden toteuttaminen budjettivuoden päättyessä on jäänyt kesken, siirtyvät siis seuraavan budjettivuoden tuloiksi ja menoiksi. Tulot kuuluvat siihen budjettivuoteen, jonka aikana ne on valtiolle peritty, menot taas siihen vuoteen, jonka aikana ne on maksettu.

Kassasysteemillä on huomattavia etuja. Valtion tilinpäätös saadaan nopeasti valmiiksi, koska se voidaan tehdä heti varainhoitovuoden päätyttyä, ja tilinpäätös vastaa valtion kassatilannetta, koska tileihin on otettu vain rahasuoritukset. Järjestelmän pahin puute on siinä, ettei sen mukaan tehty tilinpäätös anna täydellistä kuvaa varainhoitovuoden taloudenhoidon tuloksista, koska tileissä ei ole huomioitu kaikkia vuoden aikana syntyneitä saatavia ja velkoja, vaan vain perityiksi saadut tulot ja maksetut menot. Tahallisesti pitkittämällä menojen maksamista ohi budjettivuoden päättymisen saavat budjetin täytäntöönpanijat tämän systeemin vallitessa vuoden tuloksen näyttämään paremmalta.

Tätä puutetta ei ole hallinnollista (eli velvoite-) systeemiä (*budget d'exercice*) käytettäessä. Sen mukaan ei budjetin täytäntöönpanoa katkaista välittömästi budjettivuoden päättyessä, vaan budjettivuoteen asiallisesti kuuluvien tulojen ja menojen toteuttamista jatketaan niin kauan, kunnes kaikki tulot on saatu perityiksi ja kaikki menot maksettuiksi, ja sitten vasta tehdään tilinpäätös. Budjetin toteuttamiskautta;

tetta: 1) menon sitominen, 2) vastasuoritus, 3) menon hyväksyminen, 4) maksettavaksi määrääminen ja 5) menon maksaminen. Ks. tarkemmin Purhonen s. 138—141.

joka silloin on pitempi kuin budjettivuosi, kutsutaan tällöin hallintovuodeksi (*exercice*). Budjettivuoden lisäksi käsittää hallintovuosi silloin täydennysajan. Koska täydennysaika — se aika, jona budjettivuoden tulojen ja menojen toteuttamista jatketaan — ilman rajoituksia venyisi kovin pitkäksi ja viivyttaisi tilinpäätöksen valmistumista sietämättömästi, on sen pituutta kuitenkin lailla rajoitettava.

Hallinnollisen systeemin etuna on se, että se paremmin kuin kassasysteemi antaa kuvan budjettivuoden finanssihallinnon tuloksesta, koska kaikki budjettivuoden aikana alkunsa saaneet tulot ja menot pyritään siinä toteuttamaan ja osoittamaan tilinpäätöksessä.¹⁰

Suomen budjettioikeuden kanta näihin järjestelmiin nähden ilmenee pääasiassa sen tulo- ja menorästejä (eli -jäämiä) koskevista säännöksistä.

TiliL 9 § 1 mom:ssa säädetään: »Varainhoitovuodelle kuuluvat tulot, joita ei ole voitu varainhoitovuoden aikana valtiolle periä, siirtyvät tulo-
rästeinä seuraavaan vuoteen.» Tämän mukaisesti myös sellaiset varainhoitovuoteen asiallisesti kuuluvat tulot, joita ei ole ennen sanotun vuoden loppua saatu perityiksi, merkitään tilinpäätöstä tehtäessä, ennen seuraavan vuoden maaliskuun 1 päivää (TiliA 18 §), jos niiden määrä silloin tunnetaan, ensin mainitun varainhoitovuoden tuloiksi ja siirretään samalla tulo-
rästeinä seuraavana vuonna perittäviksi.¹¹ Vaikka vuoteen kuuluvan tulon periminen olisi tapahtunut aivan seuraavan vuoden alkupäivinä, on siitä tämän mukaisesti tehtävä tulo-
rästi, koska sitä silloin ei enää voida kirjata edellisen vuoden aikana perityksi eikä sitä myöskään saa merkitä perimisvuoden tuloksi. Valtion tilinpäätöksen tuloluvut sisältävät täten, paitsi asianomaisen tilivuoden aikana perityt sille vuodelle kuuluvat tulot, myös seuraavaan vuoteen tulo-
rästeinä siirtyneet tulot. Edellisestä vuodesta tulo-
rästeinä siirtyneet, tilivuoden aikana perityt tulot eivät sen sijaan sisälly tilinpäätöksen tulo-

¹⁰ Ks. *Purhonen* s. 141—143; *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 426—429; *Jèze/Neumark* s. 179—189.

¹¹ Välittömät verot luetaan kuitenkin vasta sen vuoden tuloiksi, jonka aikana ne on maksuunpantu. Tulo- ja omaisuusveroista merkitään käytännössä rästeiksi vain se osa tilivuoden aikana perimättömistä veroista, joka on saatu perityksi siihen päivään mennessä, jona tilit päätetään. Liikevaihtoveroista on tulo-
rästeiksi merkitty vain seuraavan vuoden tammikuussa kertyneet verot. Tulo- ja omaisuusveron ennakkoihin sekä muihin valmisteveroihin kuin mallasjuoma- ja väkiviina-
veroihin nähden noudatetaan puhdasta kassasysteemiä, joten niistä ei tehdä ollenkaan tulo-
rästejä. Vrt. *VttK. v. 1955* s. 30—31 ja *v. 1954* s. 23; *Valvanne*, *Kansantala* 1957 s. 169.

lukuihin. Tulorästeistä tehdään selvää valtion tilinpäätöksen liitteessä (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).

Menorästeistä säädetään TiliL 9 § 3 mom:ssa: »Suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon, joka on varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion otetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta maksettava, mutta jota ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten tarvittava määrä saadaan tilinpäätöksessä menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen. Menorästi, jota ei varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana ole suoritettu, peruutetaan, ellei valtiovarainministeriö toisin määrää.»

Tämän mukaisesti saadaan siis varainhoitovuoteen asiallisesti kuuluva meno, jota ei ole ennen sanotun vuoden päättymistä voitu maksaa, jos sen tarkka määrä tunnetaan tilinpäätöstä tehtäessä, tällöin merkitä asianomaisen varainhoitovuoden menoksi ja siirtää samalla menorästinä seuraavan vuoden aikana maksettavaksi. Vaikka lakiteksti käyttää sanoja »saadaan siirtää», on näin myös pakko tehdä, ellei menoa voida peruuttaa, sillä TiliL 9 §:ään 26. 5. 1939 lisätyn 4 mom:n mukaan voidaan seuraavan varainhoitovuoden aikana maksaa edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuva meno vain valtiovarainministeriön luvalla, jonka tämä taas voi antaa vain siinä tapauksessa, ettei mainitun menon suorittamista varten tarvittavia varoja ole voitu menorästinä siirtää seuraavaan vuoteen.¹² Jos siis varainhoitovuoteen kuuluva maksamaton meno, jonka maksamista varten tarvittavat varat TiliL 9,3 §:n mukaan voidaan siirtää menorästinä seuraavaan vuoteen, halutaan seuraavana vuonna maksaa, on menorästiä myös käytettävä. Vaikka edelliseen vuoteen kuuluvan menon maksaminen olisi tapahtunut seuraavan vuoden alkupäivinä, ei sitä silloin enää saa kirjata ensin mainitun vuoden aikana maksetuksi eikä sitä myöskään saa kirjata maksamisvuoden menoksi, vaan siitä on tehtävä menorästi.

Edellytyksenä menorästin käyttämiselle on, että on kysymys varainhoitovuoteen kuuluvasta menosta, jota ei ennen vuoden päättymistä ole voitu maksaa, mutta jonka suuruus tarkalleen tunnetaan tilinpäätöstä tehtäessä. Kiinteän tai arviomäärärahan käyttämättömän osan siirtäminen menorästin kautta käytettäväksi seuraavan vuoden tarpeisiin on siten kiellettyä.

Menorästien käyttäminen merkitsee valtion maksamattomien menojen merkitsemistä varainhoitovuoden menoiksi ja samalla niiden siirtämistä menorästeinä seuraavan vuoden aikana maksettaviksi. Tämän

¹² Ks. *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 214—215.

tähden sisältävät valtion tilinpäätöksen menoluvut, paitsi ao. tilivuoden aikana maksetut sille vuodelle kuuluvat menot, myös seuraavana vuonna maksettaviksi menorästeinä siirtyneet menot. Sensijaan eivät tilinpäätöksen menolukuihin sisälly edellisestä vuodesta menorästeinä siirtyneet, tilivuoden aikana maksetut menot. Myös menorästeistä tehdään selvää valtion tilinpäätöksen liitteessä (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).

Menorästi on yleensä maksettava varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana, ja ellei sitä silloin ole suoritettu, on se peruutettava hyvittämällä tarkoitusta varten tuloarviossa olevaa tulomomenttia. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin oikeus määrätä poikkeuksia tähän sääntöön (TiliL 9,3 §). Milloin tällaista maksamatta jäänyttä menorästiä ei nimittäin haitatta voida budjettivuotta lähinnä seuraavan vuoden tilinpäätöksessä peruuttaa, tulee asianomaisen tiliviraston ennen viimeksimainittua vuotta seuraavan helmikuun 1 päivää valtiovarainministeriöltä anoa oikeutta sellaisen menorästin vielä tileissä pitämiseen. Ministeriö ei saa antaa tällaista oikeutta vuotta pitemmäksi ajaksi, jolleivät pakottavat syyt vaadi pitempää määräaikaa (TiliA 14 §).¹³

Mitkä menot ovat sitten TiliL 9 §:n tarkoittamassa mielessä varainhoitovuoden budjettiin otetuista kiinteistä tai arviomäärärahoista maksettavia, mitkä menot kohdistuvat varainhoitovuoteen? Ilmeisesti tarkoitetaan näillä vuoteen asiallisesti kuuluvia, vuoden hallinnon tuloksenä syntyneitä menoja, kaikkia niitä velkoja ja velvoituksia, jotka vuoden aikana ovat valtiolle syntyneet. Joskus synnyttää menon sitominen yksinään valtionvelan niin täydellisesti, että se on luettava sen vuoden menoksi, jona menon sitominen on tapahtunut. Useimmiten syntyy valtiolle täsmällinen ja lopullinen velvoitus menon maksamiseen vasta vastasuorituksella, ja meno on silloin luettava siihen vuoteen, jonka aikana sillä hankittu vastasuoritus on saatu. Myös valtiolle hankittujen tavaroiden ja tarvikkeiden käyttöaika ja valtion tarpeen tyydyttämisen aika voivat toimia kriterioina määrättäessä, mihin varainhoitovuoteen meno kuuluu.¹⁴

Aikaisemmin näimme, että osa budjetin määrärahoista on siirtomäärärahoja, jotka joko kokonaan tai osaksi voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen. Siirtomäärärahoja myönnetään tarkoituksiin, joiden toteuttamista ei helposti voida rajoittaa varainhoitovuoden puitteisiin, kuten esim. suurempaa rakennusyritystä varten. Budjettivuoden

¹³ Purhonen s. 144—146; Paalanen s. 68—71; Valvanne, Valtion tulot ja menot s. 20 ja 23—24; sama, Kansantala 1957 s. 169—170; Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 135—136.

¹⁴ Ks. Purhonen s. 146 siinä mainittuine lähteineen.

lopussa käyttämätön osa määrärahasta voidaan silloin siirtää seuraavana vuonna käytettäväksi.

Siirtomäärärahasta maksettavan varainhoitovuoteen kuuluvan menon, jota ei ole voitu ennen sanotun vuoden päättymistä maksaa, suorittamista varten ei varoja siirretä menorästinä, sillä siirtomääräraha on käsitteensä mukaisesti käytettävissä menoihin varainhoitovuoden rajoista riippumatta. Senkin käytöllä on kuitenkin aikarajansa. Niin pian kuin se tarve, jota varten siirtomääräraha on myönnetty, on tyydytetty taikka mikäli siirtomääräraha tai sen osa on jäänyt neljänä varainhoitovuotena käyttämättä, ei sitä enää saa tilinpäätöksessä siirtää, vaan on käyttämätön määrä peruutettava. Samoin on asia, ellei kahden varainhoitovuoden kuluessa ole aloitettu sitä työtä, jota varten siirtomääräraha on myönnetty, ellei valtioneuvosto anna lupaa määrärahan siirtämiseen jäljellä olevaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi (TiliL 9,2 §, muut. 26. 5. 1939). TiliA 13 §:ssä määrätään lisäksi, että ellei siirtomäärärahaa ilman valtioneuvoston lupaa saa tilinpäätöksessä enää siirtää, tulee tiliviraston, milloin määrärahan peruuttamisesta aiheutuisi erityistä haittaa tai vahinkoa, ennen seuraavan helmikuun 1 päivää anoa määrärahan käyttöajan pitentämistä enintään kahdella vuodella. Huolimatta näiden säännösten sanamuodosta antaa tämänkin luvan käytännössä tavallisesti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, jossa VNOS 47 § 2 mom:n mukaan on valmistavasti käsiteltävä myös asiat, jotka valtioneuvoston päätöksellä on määrätty sanotussa valiokunnassa käsiteltäviksi.

Varainhoitovuoden loppuun mennessä käyttämätön siirtomääräraha tai sen osa merkitään tilinpäätöksessä myös käytetyksi, mutta samalla se siirretään seuraavaan vuoteen budjetin ulkopuolella käytettäväksi. Valtion tilinpäätöksen menoluvut sisältävät täten siirtomäärärahojen osalta paitsi budjettivuoden aikana sen vuoden budjettiin otetuista siirtomäärärahoista maksetut menot myös sen osan näistä siirtomäärärahoista, joka on siirtynyt seuraavana vuonna maksettavaksi. Toisaalta eivät tilinpäätöksen menolukuihin sisälly edellisestä varainhoitovuodesta siirtyneet, nyt vasta käytetyt siirtomäärärahat tai niiden osat. Selostus siirretyistä määrärahoista on liitettävä valtion tilinpäätökseen (TiliL 10,2 § ja TiliS 52 §).

Ne siirretyt määrärahat tai menorästit, jotka edellisen mukaan on peruutettava, merkitään valtion tilinpäätöksessä laatunsa mukaan tuloksi (TiliL 9,5 §, muut. 26. 5. 1939). Tämä tarkoittaa sitä, että varsinaisiin menoihin kohdistuvien siirtomäärärahojen ja menorästien peruutukset on kirjattava varsinaisiksi tuloiksi (nykyisin 4 Os. XI) ja pääomamenoihin kohdistuvien peruutukset pääomatuloiksi (nykyisin 6 Os. IV).

Tulojen ja menojen kuuluminen varainhoitovuoteen ratkaistaan siis Suomessa pääasiassa hallinnollisen eli velvoitesysteemin mukaisesti. Aikaa budjettivuoden päättymisestä tilivirastojen tilinpäätöksen teko hetkeen saakka, joka on tavallisesti enintään 2 kuukautta (TiliA 18,1 §), on pidettävä täydennysaikana, sillä sen aikana saadaan vielä varainhoitovuoteen asiallisesti kuuluvia, vaikka vasta sen päätyttyä perittäväksi jääneitä tuloja ja maksettavaksi jääneitä menoja merkitä tuon vuoden tileihin. Tilinpäätös osoittaa täten paremminkin budjettivuoden finanssihallinnon tulosta kuin sen kassatulosta. Käyttämättöminä seuraavaan vuoteen siirtyvien siirtomäärärahojen runsaus voi kuitenkin aiheuttaa sen, että tilinpäätöksen menoluvut ylittävät huomattavasti budjettivuoden finanssihallinnon tuloksena olevien todellisten menojen määrät. Seuraavana vuonna voi näistä edellisestä vuodesta siirtyneistä siirtomäärärahoista taas johtua, että tilinpäätöksen menoluvut jäävät sen vuoden finanssihallinnon tuloksena olevia menolukuja pienemmiksi.¹⁵

Sekä tulo- ja menorästien että siirtomäärärahojen käyttö aiheuttavat kuitenkin aina sen, että valtion tilinpäätöksen tulo- ja menoluvut poikkeavat käteissuoritusten (*cash operations*) mukaisista sen vuoden tulo- ja menoluvuista. Tällaiset luvut ovat kuitenkin usein välttämättömiä erilaisia taloudellisia analyyseja ja talouspoliittisia suunnitteluja varten. Sentähden on meillä valtion tilinpäätöksen lukuja tällaisista maksusuorituksista vastaamattomista luvuista puhdistaen pyritty laskemaan valtion vuotuiset tulot ja menot myös kassasuoritusten mukaisina.¹⁶ Edellämaittuun hallituksen vuoden 1954 valtiopäivillä eduskunnalle antamaan esitykseen laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä sisältyi myös ehdotus tällaisten kassasuorituslukujenkin esittämisestä suoraan valtion tilinpäätöksessä. Hallituksen perusteluissa lausuttiin: »Jotta valtion tilinpäätös antaisi nykyistä selvemmän kuvan kunkin varainhoitovuoden todellisista tuloista ja menoista, ehdotetaan säädettäväksi, että tilinpäätöksessä myös esitetään yhdistelmä, josta käyvät selville siirtomäärärahojen siirtyvillä määrillä sekä tulo- ja menorästeillä ynnä muilla maksusuorituksia edustamattomilla erillä korjatut, varainhoitovuonna todella kertyneet ja suoritettut vastaavat erät.»¹⁷

¹⁵ Purhonen s. 147—148.

¹⁶ Ks. Leppo s. 120—121 ja 139—140; Valvanne, Valtion tulot ja menot s. 20 ja 23—26; KM 1951: 3 s. 27

¹⁷ Ks. 1954 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 26 s. 3 ja 5.

Ohjelmalait. Finanssisuunnitelma. Joka suhteessa ei budjetin vuotuisuusperiaate kuitenkaan tyydytä valtion hallinnon asettamia vaatimuksia. Valtion elämä on jatkuvaa ja se asettaa myös tehtäviä, joita ei voida toteuttaa yhdessä vuodessa, joskus ei vuosikymmenessäkään. Myös pitkän tähtäimen ohjelmat vaativat valtion elämässä toteutumistaan. Näiden ohjelmien toteuttamiseen ei riitä, että varat myönnetään yhdeksi vuodeksi tulo- ja menoarviossa, koska varojen tarve kestää useita vuosia eteenpäin.

Edellä näimme, että meillä on kylläkin siirtomäärärahojen avulla mahdollista varata jotakin tarkoitusta varten budjettiin määrärahoja myös budjettivuoden jälkeisten, enintään kolmen muun vuoden menoja varten. Muulla tavalla tai pitempää aikaa varten ei ole mahdollista varata budjetissa määrärahoja jatkuvia tarpeita varten, vaan on kunkin vuoden menoista päätös tehtävä vasta sen vuoden budjettia päätettäessä. Totesimme kylläkin aikaisemmin, että eduskunta joskus budjettia päättäessään samalla budjettipäätöksellä hyväksyy pitempiaikaisen ohjelman ja että tällainenkin päätös tosiasiaassa melkoisessa määrässä velvoittaa eduskuntaa myöntämään myöhemminkin varoja tämän hyväksytyn ohjelman toteuttamiseen. Ehdotonta, juridista sitovuutta ei tällaisilla ohjelmapäätöksillä kuitenkaan ole.

Voivatko pitkäksi ajaksi varoja vaativan ohjelman alkuunpanijat siten mitenkään oikeudellisesti turvata ohjelman toteuttamiseen tarvittavien määrärahojen jatkuvan saannin? Se on kyllä mahdollista säätämällä asiasta laki. Koska meillä, niinkuin aikaisemmin olemme nähneet, on budjettiin otettava kaikki laeilla sidotut menot, on lakien avulla mahdollista sitoa valtion varoja kauemmaksikin ajaksi eteenpäin.¹⁸

Menolaeista ja siitä, kuinka huomattava määrä valtion menoista jo on laeilla ja muilla säädöksillä sidottuja, on jo edellä puhuttu. Kiinnitämme tällä kohtaa huomiomme vain eräisiin erikoisuuksiin menolakien joukossa.

Valtion avustuksista säädetään laeilla tavallisesti abstraktisesti siten, että avustuksen saajiksi tulevat ne, jotka täyttävät laeissa avustuksen saamiselle asetetut ehdot. Kuitenkin on käytännössä katsottu mahdolliseksi, että lain muodossa sitoudutaan jatkuvasti antamaan valtion avustusta myös yksityiselle, konkreettisesti määrätyle laitokselle. Täten

¹⁸ Tammio s. 31, 37 ja 38; Nevanlinna, Tulo ja menoarvio s. 45—48.

on esim. Yhteiskunnallisen Korkeakoulun valtionavustuksesta annettu laki (168/1951).¹⁹

E erityisen ryhmän menolakien joukossa muodostavat ns. ohjelmalait. Tällaisessa laissa vahvistetaan jokin pitempiaikainen ohjelma, jonka toteuttaminen vaatii valtion varoja useampien vuosien aikana. Tällaisia lakeja on meillä säädetty esim. rautateiden rakentamisesta,²⁰ puolustuslaitoksen perushankinnoista²¹ ja keskussairaaloitten rakentamisesta.²²

Päätarkoituksena meillä säädettyissä ohjelmalaeissa on ollut eduskunnan velvoittaminen ottamaan ohjelman toteuttamiseen tarvittavat määrärahat myöhempienkin vuosien budjetteihin. Joskus on laissa määrätty, paljonko tarkoitukseen on määrärahoja budjetissa kaikkiaan myönnettävä.²³ Useimmiten jätetään laissa määrärahojen määrä ilmoittamatta, mutta ilmaistaan vain se ohjelman osa, joka kunakin vuonna on toteutettava, esim. minkä rautateiden rakennustyöt on silloin pantava käyntiin.²⁴ Selvää valtuutusta hallitukselle menojen sitomiseen ei meikäläisissä ohjelmalaeissa yleensä ole annettu, vaan on valtioneuvoston oikeus siinä suhteessa jätetty riippumaan eduskunnan kunkin vuonna budjetissa myöntämisestä, tosin usein myös työttömyyden lieventämiseen tarkoitetuista määrärahoista.²⁵

¹⁹ Ks. myös A sanotun lain soveltamisesta 409/1951. Lähellä mainittua avustuksesta konkreettisesti määräävää lakia on esim. L kauppakorkeakoulujen valtionavustuksesta 231/1950.

²⁰ Ks. 1925 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 76 s. 2 ja 9—10, Kulkvmiet. s. 1 ja 3; 1931 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 20 s. 3 ja Kulkvmiet. s. 3; L rautatierakennuksista vuosina 1939—1946 223/1938; L rautatierakennuksista vuosina 1934—1938 165/1934; L Kaulirannan—Kolarin radan rakentamisesta 519/1959; L Tampereen—Parkanon—Seinäjoen, Parikkalan—Onkamon ja Jyväskylän—Jämsänkosken ratojen rakentamisesta 2/1961.

²¹ L varojen osoittamisesta puolustuslaitoksen perushankintoihin ja sitä varten kannettavasta lisäverosta 208/1938.

²² L keskussairaaloitten rakentamisesta 337/1950. — Myös teiden rakentamisesta on säädetty ohjelmalaki. Ks. L Pohjois-Suomen ja Karjalan rajaseutujen maantieverkon täydentämisestä vuosina 1930—1934 195/1929.

²³ »Puolustuslaitoksen perushankintoja sekä niihin liittyvien puolustuslaitteiden ja rakennusten rakentamista varten laaditun ohjelman perusteella on valtion tulo- ja menoarviossa enintään seitsemän peräkkäisen vuoden aikana, vuoden 1938 alusta luettuna, osoitettava valtionvaroja siirtomäärärahoina yhteensä 2.710.000.000 markkaa ...» L 208/1938, 1 §.

²⁴ Ks. L rautatierakennuksista vuosina 1934—1938 (165/1934) 1—4 §.

²⁵ Hieman erehdyttävästi rinnastaa *Figère* (s. 54) meikäläisetkin ohjelmalait Ranskassa käytettyihin kirjoittaessaan: »Désormais donc, l'engagement de la dépense totale sera autorisé en même temps que le programme, sans qu'il soit besoin d'ouvrir au budget un crédit équivalent. Chaque année, des crédits de paiement

Kaksi viimeksi rautateiden rakentamisesta säädettyä lakia on vielä saanut sellaisen muodon, etteivät ne edes velvoita eduskuntaa ottamaan budjettiin määrärahoja sanottujen lakien toteuttamiseksi. Lausunnoissaan ao. lakiehdotuksista valtiovarainvaliokunta onkin molemmilla kerroilla todennut, että kysymyksessä on vain periaatepäätöksen aikaansaaminen laeissa mainittujen ratojen rakentamisesta, eikä varsinaisen »budjetti- eli rahoituslain» säätäminen.²⁶ Viimeksi säädetty laki muutettiin eduskunnassa valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta vieläpä siihen muotoon, ettei valtioneuvostolle haluttu antaa oikeutta, niin kuin tavallisesti, edes budjetissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa määrätä, milloin ko. rakennustyöt aloitetaan, vaan jätettiin rakennustöiden aloittaminen vielä eduskunnan nimenomaisesta budjettipäätöksestä riippuvaksi.²⁷ Tässä muodossa säädetyllä ohjelmalla ei ilmeisesti enää ole sanottavaa oikeudellista merkitystä.²⁸

Tosiasiallista merkitystä pitemmäksi ajaksi etukäteen tehtävillä valtiontaloutta koskevilla sitomattomillakin suunnitelmilla tietysti aina on. Useissa, varsinkin diktatoorisesti hallituissa valtioissa laaditaan etukäteen useampia vuosia (tavallisesti 3—5 vuotta, viimeksi Neuvostoliitossa 7 vuotta) käsittävä, koko valtiontaloutta koskeva finanssisuunnitelma. Tällaisella suunnitelmalla saavutetaan etukäteen pitempiaikainen yleiskatsaus valtiontalouden tasapainoon vaikuttaviin seikkoihin. Se on hyö-

viendront couvrir le montant des décaissements à effectuer, jusqu'à épuisement de l'autorisation initiale... Divers autres pays en ont également fait usage, notamment l'Irlande, la Finlande, le Japon, le Mexique et la Russie.»

²⁶ Ks. 1959 Vp Asiak., Hall. es. N:o 85, Kulkvmiet. s. 3 (Vvvlus.); 1960 Vp Asiak., Hall. es. N:o 37, Kulkvmiet. s. 4 (Vvvlus.).

²⁷ »Lakiehdotuksen 3 §:n säännöstä, jonka mukaan valtioneuvostolla olisi oikeus uusiin rautatierakennuksiin ja työttömyyden lieventämiseen valtion tulo- ja menoarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa määrätä, milloin rakennustyöt aloitetaan, valiokunta ei kuitenkaan ole voinut näin huomattavien rakennushankkeiden kohdalla pitää asianmukaisena, vaan edellyttää, että tämän lainkohdan sanonta korjataan niin, että rakennustöiden aloittaminen kummankin uuden radan kohdalla jätetään eduskunnan harkinnasta, siis nimenomaisesta budjettipäätöksestä riippuvaksi. Myös myöhemmissä rakennusvaiheissa olisi rakennustyötä varten ehdotettavat määrärahat merkittävä ainakin pääosiltaan tulo- ja menoarvioon rautatierakennusmäärärahojen kohdalle ja asianomaisiin työttömyysvaroihin siten turvauduttava vain työttömyystilanteen sitä vaatiessa.» Eduskunta korjasi lakiehdotuksen sanontaa valtiovarainvaliokunnan toivomalla tavalla. Ks. 1960 Vp Asiak., Hall. es. N:o 37 s. 5, Kulkvmiet. s. 5 (Vvvlus.) ja 2—3 sekä Edk. vast. s. 1.

²⁸ Ohjelmalaeista ks. *Duverger*, *Institutions financières* s. 288—289; *Figère* s. 21—23 ja 54; *Commission d'Etude de la Réforme budgétaire* III s. 185—197; *Neumark*, *Handbuch der Finanzwissenschaft* I s. 598—599.

dyllisenä ohjeena vuosibudjettien laatimisessa, vaikkei sille myönnetäkään sitä oikeudellisesti sitovaa voimaa, mikä budjetilla on.²⁹

Koko valtiontalouden käsittävää finanssisuunnitelmaa ei meillä toistaiseksi ole laadittu.³⁰ Tällaisen tarpeellisuus on kuitenkin kauan sitten huomattu ja on lausuttu toivomuksia sen aikaansaamisesta.³¹ Vuoden 1960 loppupuolella asettikin valtioneuvosto komitean selvittelmään, mitä näkökohtia pitkän ajan finanssisuunnitelman laatimisessa meillä olisi otettava huomioon. Komiteaa asetettaessa lausuttiin valtion taloudellisten tehtävien lisääntyessä ja valtiontalouden laajentuessa yhä useammin kiinnitetyn huomiota siihen, että yksi vuosi on liian lyhyt ajanjakso valtion taloudellista toimintaa suunniteltaessa ja eri hankkeiden kiireellisyysjärjestystä arvioitaessa. Vuotuisen budjetin rinnalle kaivataan täten pitemmän ajanjakson käsittävää finanssisuunnitelmaa, jossa myös talouselämän suhdannevaihtelut ja suhdannepoliittiset vaatimukset pyrittäisiin ottamaan huomioon. Hallitus ilmoitti pitävänsä välttämättömänä pitempiaikaisen suunnittelun aikaansaamista valtion budjettipolitiikassa.³²

Budjetin hylkääminen en bloc ja hyväksymisen myöhästyminen. Eri maiden budjettioikeudellisessa kirjallisuudessa on kaikkina aikoina paljon kiistelty siitä, onko parlamentti, kun lakitekstit vaikenavat asiasta, oikeutettu hylkäämään hallituksen budjettiesityksen kokonaan, *en bloc*. Usein on oikeustieteessä myönnetty tämä oikeus parlamentille: valtaan hyväksyä budjetti on katsottu kuuluvan myös valta hylätä se. Käytännössäkin on ulkomailla joskus sattunut, että parlamentti on hylännyt budjettiesityksen *en bloc*.³³

²⁹ Ks. Willgren, Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja 1906 s. 211—217; sama, Finlands finansrätt s. 397—398; Valvanne, Kansantala 1957 s. 175—177; Neumark s. 10—11; Seidler s. 27—29 ja 32—34; v. Schanz, Handwörterbuch der Staatswissenschaften III s. 85—86.

³⁰ Osittaisuunnitelmana voidaan pitää esim. eduskunnan vuoden 1925 valtiopäivillä hyväksymää hallituksen esitystä rajaseutujen sivistyksellisten ja taloudellisten olojen kohottamista tarkoittavien toimenpiteitten järjestämisestä. Ks. 1924 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 58 s. 9—11 ja Tvmiet. s. 15 (Sivvlaus.); 1925 Vp Asiak. III: 2, Hall. es. N:o 58/1924 Vp, Edk. vast.

³¹ Esim. vuoden 1946 valtiopäivillä eduskunta lausui odottavansa, »että Hallitus viipymättä ryhtyy toimenpiteisiin riittävän pitkän ajanjakson käsittävän suunnitelman laatimiseksi valtiontalouden hoitoa varten ja siten korjaa ne laiminlyönnit, joita tässä suhteessa tähän asti on ollut.» 1947 B-es., Edk. vast. s. 1.

³² Ks. 1960 Vp Ptk. 1108 (VvMin. Sarjala).

³³ Ks. Teljo s. 40—42 ja 50—51; Ross II s. 679—681; Bramsnæs s. 5, 17—21 ja 128—131; Herlitz, Nordisk offentlig rätt II s. 137; Duverger, La cinquième Ré-

Suomenkaan perustuslaeissa ei ole tulo- ja menoarvion kokonaan hylkäämistä *expressis verbis* kielletty. Kuitenkin ovat budjettioikeutemme tutkijat melkein yksimielisesti katsoneet, ettei eduskunnalla ole tällaista oikeutta.³⁴ Tähän kannanottoon onkin yhdyttävä. HM 66 §:n ensimmäinen lause »Valtion vuotuisen tulo- ja menoarvion päättää eduskunta» sisältää muodostaan huolimatta ajatuksellisesti imperatiivin: »päättäköön eduskunta». Hallitusmuodon kaikissa budjettia koskevissa säännöksissä (65—71 §) edellytetään selvästi, että eduskunnan on jokaista vuotta varten hyväksyttävä tulo- ja menoarvio, jonka mukaisesti sitten valtiontaloutta on hoidettava. Budjetti on hallitusmuodon säännösten mukaan valtiontalouden hoidon (ei kuitenkaan lainmukaisten tulojen perimisen eikä sidottujen menojen maksamisen) edellytys, ja valtiontalouden hoitaminen on käytännössä kaiken valtiontoiminnan edellytys. Budjetin hyväksyminen jokaiseksi vuodeksi on tästä syystä hallitusmuodon mukaan eduskunnan velvollisuus ja sen hylkääminen kokonaan perustuslain vastaista.

Tämä kanta on kysymykseen otettu käytännössäkin, sillä niinä harvoina kertoina, joina eduskunnassa on tehty ehdotus koko budjettiesityksen hylkäämisestä, on puhemies lainvastaisena kieltäytynyt asettamasta ehdotusta äänestyksen alaiseksi.³⁵ Käytännössä on budjetin hylkääminen *en bloc* kuitenkin mahdollista.³⁶ Ajatelkaamme, että edus-

publique s. 134; de Lanza s. 169—171; Jèze/Neumark s. 50—53 ja 58—60; Zorn, Handwörterbuch der Staatswissenschaften III s. 120—121; Kichler s. 68, 78, 62, 87—88, 90—92, 103—105, 111—112 ja 132.

³⁴ Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 81—83; Helo, LM 1926 s. 189; Teljo s. 50—51; Kastari, Eduskunnan hajoitus s. 241—244; Vrt. Estlander, Festschrift för Friherre R. A. Wrede s. 240: »...kan det icke utan vidare sägas, att åt folkrepresentationen icke vore förbehållen rätt och möjlighet att genom vägrad budgetreglering inverka på styrelsen.»

³⁵ Ed. Vainion tehtyä koko tulo- ja menoarvion hylkäämisestä ehdotuksen, jota oli kannatettu, kieltäytyi puhemies äänestettävästä ehdotuksesta lausuen: »Ed. Vainion ehdotusta lainvastaisena en voi ottaa äänestettäväksi.» Puhemiehen menettely ei aiheuttanut keskustelua eduskunnassa. Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2441—2442 ja 2445. — Ed. Rosenbergin ehdotettua budjetin hylkäämistä kokonaan huomautti puhemies tähän välittömästi, ettei ehdotusta voida ottaa äänestyksen alaiseksi. 1925 Vp Ptk. II s. 2433. — Budjetin lähetekeskustelussa oli lausuttu julki sanomalehdissä esitetty vaatimus siitä, että valtiovarainvaliokunnan olisi kieltäydyttävä ryhtymästä ollenkaan käsittelemään hallituksen budjettiesitystä ja vaadittava hallitukselta uusi esitys. VvMin. Ryömä sanoi tällaisen olevan »perustuslailiselta kannalta outo ehdotus». Ks. 1927 Vp Ptk. II s. 949.

³⁶ Vrt. Kastari, Eduskunnan hajoitus s. 334.

kunnan puhemies — päinvastoin kuin tähän mennessä sattuneissa tapauksissa — ei pitäisikään hylkäämisehdotusta laittomana, vaan las-
kisi sen äänestykseen. Hänen päätöksensä olisi silloin lopullinen, koska
VJ 80 §:n mukaan vain puhemiehen kieltäytyminen nostettua kysymystä
esille ottamasta tahi äänestysesitystä tekemästä voi joutua perustuslaki-
valiokunnan tutkittavaksi.³⁷ Äänestysesityksen perusteella saattaisi
eduskunta sitten hylätä budjettiesityksen kokonaan.

Näin on tulo- ja menoarvion hylkääminen *en bloc*, vaikkakin oikeu-
dellisesti kiellettyä, faktillisesti mahdollista. Lisäksi voi tietysti sattua,
ettei eduskunta parhaalla tahdollaankaan ole ehtinyt saada budjettia val-
miiksi sen vuoden alkuun mennessä, jolloin sitä täytyisi päästä sovel-
luttamaan.³⁸ Molempiin tapauksiin soveltuu HM 69 § 1 mom, joka
kuuluu: »Jos niin kävisi, että eduskunta ei ole ennen vuoden alkua
päättänyt tulo- ja menoarviota, vaikka esitys siitä edellisenä vuonna on
annettu kaksi kuukautta ennen eduskunnan istuntokauden päättymistä,
ovat menot, jotka 68 §:n 1 momentissa mainitaan, suoritettavat ja sitä
varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti edelleen kannettavat.»

Tämä hallitusmuodon kohta säännöstää siis hallituksen oikeuksia
valtiontalouden hoidossa siinä tapauksessa, ettei eduskunnan hyväksy-
mää tulo- ja menoarviota olisi olemassa vuoden alussa.³⁹ Sanamu-
tonsia mukaan pykälä kosketlee vain niitä tapauksia, joissa budjetin
puuttuminen ei ole johtunut hallituksen esityksen myöhästymisestä,
koskapa tämä on annettu eduskunnalle vaaditussa ajassa, joka edellä
esitetyn tulkinnan mukaan on vähintään kaksi kuukautta ennen edel-
lisen vuoden loppua. Tässä tapauksessa on hallitus budjetin puuttu-
misesta huolimatta oikeutettu suorittamaan HM 68,1 §:ssä mainitut
menot, siis sidotut menot, ja kantamaan väliaikaisesti edelleen sitä var-
ten tarpeelliset tulot, HM 61,2 §:n mukaan myös määrääjäksi myönne-

³⁷ Kotonen, LM 1932 s. 152—153; Kaira, Valtiosopimukset II s. 316; Hermanson/
Kaira s. 56—57; Erich, Valtio-oikeus I s. 349—350; Hakkila s. 279 (alav. 6).

³⁸ Ranskassa ennen säännöllisesti uusiutunut budjetin myöhästyminen on nyt
tehty mahdottomaksi oikeussäännöksillä, joiden mukaan siinä tapauksessa, että
budjetin päättämisen viivästyminen johtuu parlamentista, hallitus voi ilman muuta
asetuksella saattaa budjettiehdotuksensa voimaan; jos taas myöhästyminen on
aiheutunut hallituksesta itsestään, on sen pyydyttävä parlamentilta vain verojen
kantamisoikeutta. Ks. Duverger, Institutions financières s. 283—284; Sama, La
cinquième République s. 133—135; Weichmann, FinA N.F. 18. 1958 s. 235; Blamont
s. 59—60 ja 94—101; Burdeau s. 472—473.

³⁹ Eri maiden järjestelyistä tässä tapauksessa ks. Jèze/Neumark s. 204—213.

tyt verot, joiden kantaminen lain mukaan muutoin olisi päättynyt edellisen vuoden lopussa.⁴⁰

Hallituksen oikeudet siinä tapauksessa, että budjetin puuttuminen johtuisi hallituksen esityksen myöhästymisestä, on pääteltävä HM 69,1 §:stä *e contrario*. Eikö hallitus siinä tapauksessa ole oikeutettu edes suorittamaan lakimääräisiä ja muita sidottuja menoja tahi kantamaan lakien määräämiä tuloja? Tällaista johtopäätöstä ei pykälästä voida tehdä, koska, niinkuin edellä jo oli puhetta, Suomen budjettioikeuden mukaan lait velvoittavuudeltaan ovat budjettia voimakkaammat ja lakien mukaiset tulot ja menot on eduskunta velvollinen ottamaan budjettiin, ja on ne perittävä ja maksettava, vaikkei niitä olisi siihen otetukaan. Ainoastaan sen olemme oikeutetut päättelemään HM 69,1 §:stä, että jos budjetin puuttuminen johtuu hallituksen esityksen myöhästymisestä, hallitus ei ole oikeutettu kantamaan määräaikaista veroja yllä sen ajan, joksi ne olivat myönnetty.⁴¹

Tällä tavoin on budjetin myöhästymisellä Suomen oikeuden mukaan pienempi merkitys kuin niissä maissa, joissa lain mukaistenkin valtion tulojen ja menojen toteuttaminen budjettioikeuden mukaan edellyttää niiden budjettiin ottamista.⁴² Kauan ei ilmeisesti meidänkään oikeutemme mukaan valtion hallintoa kuitenkaan voida hoitaa ilman budjetissa menojen suorittamiseen saatavia valtuuksia. Jos on kysymyksessä vain muutaman päivän myöhästyminen budjetin hyväksymisessä, voi tämä myöhästyminen tapahtua sen aiheuttamatta mitään muutok-

⁴⁰ *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 139—142; *Estlander*, Festschrift för Friherre R. A. Wrede s. 242—243 ja 238; *Helo*, LM 1926 s. 189—190; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 270—271.

⁴¹ Ks. *Nevanlinna*, m.t. s. 142—152; *Estlander*, m. kirj. s. 241—242; *Helo*, LM 1926 s. 190; *Hakkila* s. 288; *Hermanson/Kaira* s. 147.

⁴² Ruotsissa on vieläkin voimassa määräys (RF 109: 3), jonka mukaan, jos valtiopäivät on lopetettu ennenkuin budjetti on hyväksytty, jatkuu edellisen vuoden budjetin sovellutus automaattisesti. Ks. *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 19, 35 ja 73; *Herlitz*, Riksdagens finansmakt s. 333—334; *sama*, Nordisk offentlig rätt II s. 137; *Varenius*, StatsvT 1928 s. 116. — Englannissa myöhästyy budjetti säännöllisesti. Finanssi vuoden alkaessa huhtikuun alussa valmista *Appropriation Act* yleensä vasta heinä—elokuussa. Sentähden on alahuoneen sitä ennen hyväksyttävä väliaikaisia määrärahoja kiireellisinä (*Votes on Accountmenetelmä*). Ks. *Jennings* s. 285, 316—317 ja 539—540; *Wilding/Laundy* s. 184—185. — Meikäläisiä vastaavia säännöksiä budjetin myöhästymisen varalta oli jo aikoinaan Preussissa ja on nyt Saksan Liittotasavallan liitto- ja osavaltioissa. Ks. *Zorn*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften III s. 123—124; *Klee* s. 7, 23, 38, 46—47, 55, 26, 28, 51 ja 59—60.

sia hallituksen ja eduskunnan välisessä työskentelyssä.⁴³ Jos taas olisi kysymyksessä budjetin hylkääminen *en bloc* — perustuslain vastainen teko, niinkuin äsken totesimme —, olisi samalla selvitettävänä valtakysymys: ratkaisu olisi saatavissa aikaan vain hallituksen vaihdoksella tai eduskunnan hajoittamisella.⁴⁴

Aina, milloin tulo- ja menoarvion päättäminen eduskunnassa myöhästyy useampia päiviä, osoittautuvat edellä selostetut HM 69 § 1 mom:n budjetin myöhästymisen varalta annetut säännökset kuitenkin syntyneeseen tilanteeseen riittämättömiksi. Hallituksen on häiriöiden estämiseksi valtiontalouden hoidossa saatava eduskunnalta lisävaltuuksia siksi aikaa, kunnes vuoden budjetti on ehditty saada valmiiksi.⁴⁵ Tällaista on meillä sattunut useita kertoja.⁴⁶ Hallitus on silloin antanut eduskunnalle ja eduskunta on hyväksynyt esityksen edellisen vuoden tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta jatkamisesta kunnes tulevan vuoden budjetti on valmistunut, ei kuitenkaan tavallisesti kahta kuukautta pitemmäksi ajaksi kerrallaan.

Tällainen järjestely lieneekin tarkoituksenmukaisin, ja on samalaista menetelmää noudatettu monessa muussa maassa.⁴⁷ Meillä ei kyl-

⁴³ *Estlander* (Festskrift för Friherre R. A. Wrede s. 243—247) väittää, että ellei budjettia ole hyväksytty ennen varainhoitovuoden alkua, voidaan tämä tehdä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä, siis tässä kiireellisessä tapauksessa 5/6 enemmistöllä. Vaikka perustuslaki vaatiiikin budjetin ennakolta hyväksymistä, ei siitä voida päätellä, ettei eduskunnalla budjetin päättämisen myöhästyttyä enää olisi oikeuttakaan tämän tehtävän suorittamiseen tavallisella yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä.

⁴⁴ Ks. *Jéze/Neumark* s. VIII—IX ja 46—60.

⁴⁵ Hallituksen esityksessä eduskunnalle vuoden 1953 tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta jatkamisesta lausutaan: »Valtion tulo- ja menoarvio vuodelle 1954 ei todennäköisesti ehdi tulla ennen sanotun vuoden alkua päätetyksi. Hallitusmuodon 69 §:n 1 momenttiin edellä mainitun tilanteen varalta jo sisältyvän säännöksen lisäksi on välttämätöntä häiriöiden estämiseksi valtion talouden hoidossa saada aikaan väliaikainen tulo- ja menoarvion järjestely vuoden 1954 alku-kuukausia varten.» Valtiovarainvaliokunta ja eduskunta olivat hallituksen kanssa yhtä mieltä siitä, ettei HM 69 § 1 mom:n säännös vuoden alussa syntyvän tilanteen varalta antanut riittävää ohjetta valtiontalouden hoidolle. Ks. 1953 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 135, Vvvmiet. ja Edk. vast.

⁴⁶ Ensimmäiset tapaukset jo vuosina 1919—1920. Ks. 1919 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 68 ja 79; 1920 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 48 ja 64.

⁴⁷ Ranskassa olivat aikaisemmin jokavuotisena ilmiönä *douzièmes provisoires*, joissa hyväksyttiin budjetin myöhästyessä kuukaudeksi kerrallaan »kahdestoista osa» uudesta budjettiehdotuksesta. Edellisestä alaviitteestä 38 selviää, ettei näitä Ranskassa enää tarvita. Belgiassa sen sijaan on tämä järjestelmä vieläkin käytännössä. Ks. *Davin*, *FinA N.F.* 17. 1957 s. 240. — Tanskassa hyväksytään budjetin

lähään perustuslaki tunne tällaista järjestelyä. Sentähden on eräiltä tahoilta esitetty, että tällainen järjestely olisi perustuslain vastainen, koska perustuslaki tuntee vain vuodeksi hyväksyttävän budjetin ja siihen myöhemmin tehtävät lisäykset ja muutokset. On tämän mukaisesti selitetty, että tällainen väliaikainen järjestely olisi mahdollista vain kiireelliseen perustuslainsäätämisjärjestykseen vaadittavalla 5/6 enemmistöllä eduskunnassa.⁴⁸ Tällaista tulkintaa ei kuitenkaan voida hyväksyä. Mainitun enemmistön tuntee Suomen oikeus vain perustuslainsäätämisjärjestystä käytettäessä. Budjettia ei kuitenkaan hallitusmuodon mukaan päätetä lain muodossa. Vaikka eivät perustuslakimme tunnekaan mitään tällaista osaksi vuotta vahvistettavaa »hätabudjettia», voitaneen sitä jatkuvan käytännön mukaisesti hätätilassa käyttää, kun ei sitä laissa ole kiellettykään.⁴⁹ Käytännössä on tällaisesta budjetin väliaikaisesta järjestelystä päätetty eduskunnassa samanlaista menettelyä käyttäen kuin muustakin budjetista. Eduskunnan hyväksyttyä väliaikaisen järjestyksen, on asiasta sitten julkaistu asetus. Koska asetuksen yleensä antaa presidentti asioista, jotka hän saa päättää ilman eduskunnan osallisuutta, asioista, joissa hallitus yksinään on kompetentti päättämään, ei tässä ole kysymyksessä varsinainen asetus. Prof. *Erich* onkin nimittänyt tällaista asetusta »harha-asetukseksi».⁵⁰

Viimeksi vuoden 1959 budjetin päättäminen oli meillä pahasti myöhässä,⁵¹ ja niinpä edellisen vuoden lopussa eduskunta päätti budjetin väliaikaisesta järjestelystä. Hallitus antoi sitten asiasta 23. 12. 1958 näin kuuluvan asetuksen:

myöhästyessä väliaikainen »finanssilaki». Ks. *Bramsnoes* s. 5—7; *Ross* II s. 679—681; *Ross/Andersen* II s. 113—117; *Berlin* II s. 112—116; *Bjarne* s. 213, 215 ja 241—243. — Ks. myös *Heinig* II s. 262—265.

⁴⁸ Tällaista asiaa ensimmäistä kertaa eduskunnassa käsiteltäessä olivat monet »asiantuntijatkin» sitä mieltä, että järjestely sisälsi poikkeuksen perustuslaista. Ks. 1919 Vp Ptk. II s. 1830—1831, 1848 ja 1862 (ed. *Estlander*); s. 1828—1829 ja 1850 (ed. *Erich*); s. 1838 ja 1850 (ed. *Setälä*). Toista mieltä olivat ed. *Nevanlinna* (s. 1836, 1844—1846 ja 1862) ja ed. *Kotonen* (s. 1839). Ed. *Estlanderin* tehtyä ehdotuksen, että eduskunta päättäisi käsitellä asian perustuslain säätämisjärjestyksessä, kieltäytyi puhemies kuitenkin asettamasta ehdotusta äänestyksen alaiseksi, koska asia hänen mielestään oli käsiteltävä »siinä järjestyksessä kuin vuotuisen tulo- ja menoarvion käsittelystä on säädetty». Eduskunta tyytyi puhemiehen menettelyyn. Ks. 1919 Vp Ptk. II s. 1848, 1850—1851 ja 1862—1863.

⁴⁹ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 136—139; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 363 ja II s. 271—272; *Hakkila* s. 287—288; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 135.

⁵⁰ *Erich*, Valtio-oikeus II s. 217.

⁵¹ Eduskunta hyväksyi vuoden 1959 budjetin 16. 1. 1959, se annettiin 30. 1. 1959 ja julkaistiin asetuskokoelmassa 4. 2. 1959.

»A valtion tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta jatkamisesta. Eduskunta on 17 päivänä joulukuuta 1958 päättänyt, että siihen asti, kunnes tulo- ja menoarvio vuodelle 1959 on julkaistu, ei kuitenkaan sanotun vuoden maaliskuun 31 päivän jälkeen, saada soveltuvin osin väliaikaisesti noudattaa vuoden 1958 tulo- ja menoarviota, kuitenkin niin, että harkinnanvaraisten pääomamenojen osalta saada noudattaa Hallituksen ehdotusta valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1959.»⁵²

⁵² Tasavallan Presidentti *Kekkonen* arvosteli budjetin päättämisen myöhästymistä eduskunnassa vuoden 1958 valtiopäiviä päättäessään: »Kun eduskunta ei ole saanut syysistuntokautensa tärkeintä tehtävää, valtion talousarvion hyväksymistä, valmiiksi määrääjassa, on ollut pakko kahtena peräkkäisenä vuotena turvautua tilapäisjärjestelyihin, että valtion säännöllinen toiminta ei olisi keskeytynyt. Vaikka tiedossa onkin, mitkä syyt ovat lähinnä aiheuttaneet talousarvion käsittelyn viivästymisen, niin on odotettava, että Eduskunta voi järjestää työskentelynsä niin, että kansanedustuslaitoksen perustehtävät tulevat ajoissa suoritetuiksi. Edellytyksiä siihen ei puutu.» Ks. 1958 Vp Ptk. s. 1288—1289.

IX LUKU

LÄHETEKESKUSTELU

Budjettiesityksen eduskuntaan tulo. Lähetekeskustelun luonne. Edustajien sananvapaus. Tarkasteltuamme näin loppuun eduskunnan budjetinpäätätamisvallan asiallisen sisällyksen ja sen, miten laajalle eduskunnan budjetinpäätätamisvalta ulottuu ja mitä rajoituksia sillä on, ryhdymme nyt katselemaan lähemmin budjettimenettelyä, so. niitä muotoja, joita eduskunnan täysistunnossa ja valtiovarainvaliokunnassa noudatetaan budjettia käsiteltäessä.

Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on eduskunnalle annettava hallituksen esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi seuraavaa varainhoitovuotta varten (VJ 30 §). Tämä onkin ainoa aloite, jonka valtiopäiväjärjestys nimenomaan velvoittaa hallituksen säännöllisesti jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä tekemään. Selvää on kuitenkin, ettei se käytännössä voi jäädä ainoaksi hallituksen esitykseksi, sillä asioiden hoitaminen vaatii hallitukselta aina jatkuvasti eduskunnan myötävaikutuksen pyytämistä, ja eduskunnalle kaikilla varsinaisilla valtiopäivillä annettavien hallituksen laki- ym. esitysten määrä on ollut suuri. Budjettiesityksen teko on sikäli erikoisasemassa, että se on säännöllisesti joka vuosi tehtävä, ja on se nimenomaan mainittu erikseen perustuslaissa.

Aikaisemmin, vuoteen 1929 saakka, jolloin nykyinen valtiopäiväjärjestys astui voimaan, tapahtui hallituksen budjettiesityksen eduskunnalle jättäminen ulkonaisesti juhlavampia muotoja noudattaen kuin nykyään. Tasavallan presidentti ei kylläkään itse saapunut eduskuntaan esitystään antamaan, mutta sen teki valtiovarainministeri.¹ Nykyisin

¹ Hallitussihteerin seuraamana saapui esim. v. 1923 eduskunnan täysistuntoon kainalossaan hallituksen budjettiesitys valtiovarainministeri Risto Ryti, joka lausui: »Kunnioitettava Herra Puhemies! Arvoisa Eduskunta! Hallituksen määräyksestä on minulla kunnia jättää eduskunnalle Hallituksen esitys N:o 19 tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1924». Eduskunnan puhemies vastasi tähän näin: »Teidän, herra

lähetetään hallituksen esitykset eduskunnalle virkakirjeellä. Budjettiesityskin saapuu eduskunnan kansliaan tasavallan presidentin allekirjoittaman ja esittelijän varmentaman kirjelmän ohella. Siinä istunnossa, jossa painetut budjettiesityksen kappaleet on kullekin edustajalle jaettu, tekee puhemies eduskunnalle ilmoituksen budjettiesityksen eduskunnalle saapumisesta.

Mitään hallituksen esitystä tahi lakialoitetta ei VJ 63 §:n mukaan saa ottaa eduskunnassa lopullisesti käsiteltäväksi, ennenkuin asianomainen valiokunta on siitä antanut mietintönsä. Budjettiesitys ja samoin muut hallituksen esitykset raha-asioista ja valtiopäivillä tehdyt määräraha-aloitteet on määrätty pakollisesti käsiteltäviksi valtiovarainvaliokunnassa (VJ 49,2 §). Muukin valiokunta voi sen lisäksi joutua näitä asioita käsittelemään, jos eduskunta päättää, että valtiovarainvaliokunnan on hankittava asiasta jonkin erikoisvaliokunnan lausunto, tai jos valiokunta omasta aloitteestaan pyytää tällaisen lausunnon toiselta valiokunnalta (EdkTJ 22 §). Tulo- ja menoarvioehdotuksesta ei eduskunta tavallisesti määrää, että valtiovarainvaliokunnan olisi siitä pyydettävä myös jonkin toisen valiokunnan lausunto, mutta määräraha-aloitteisiin nähden tapahtuu tällaista usein. Esim. jos aloite koskee rautatien tai maantien rakentamista, voi eduskunta päättää, että valtiovarainvaliokunnan on asiasta pyydettävä kulkulaitosvaliokunnan lausunto.

Määräraha-aloitteet voidaan myös, joko pöydälle panematta tai pöydälle panon jälkeen, hylätä yksinkertaisella enemmistöllä niitä ollenkaan valiokuntaan lähettämättä (VJ 63,3 §). Yleensä ei niitä kylläkään käytännössä heti hylätä, vaan ne lähetetään valtiovarainvaliokuntaan. Tulo- ja menoarvioesityskin on, niinkuin sanottu, aina lähetettävä valtiovarainvaliokuntaan. Kun asia on ensi kerran esillä eduskunnan täysistunnossa, voidaan budjetti jo silloin yksimielisellä päätöksellä lähettää valtiovarainvaliokuntaan. Lähetekeskustelu suoritetaan siinä tapauksessa tässä ensimmäisessä istunnossa. Tämä on kuitenkin hyvin harvinaista. Tavallista on se, että kun budjettiesitys on ensimmäistä kertaa täysistunnon päiväjärjestyksessä, esitellään se vain pöydällepanoa varten, joka tarkoittaa sitä, että asiasta ei keskustella mitään, vaan edustajille annetaan aikaa asiaan tutustumista varten ja asian käsittely siirretään johonkin lähinnä seuraavista istunnoista.² Tässä istunnossa

ministeri, Eduskunnalle nyt jättämänne hallituksen esityksen tulen Eduskunnalle esittämään perustuslain mukaista käsittelyä varten.» 1923 Vp Ptk. I s. 756—757.

² Joskus on eduskunnassa valiteltu sitä, ettei edustajille jää hallituksen budjettiesityksen eduskuntaan saapumisen ja lähetekeskustelun välille tarpeeksi aikaa

suoritetaan sitten lähetekeskustelu³ ja sen päätyttyä budjettiehdotus on lähetettävä valtiovarainvaliokuntaan (VJ 64 §).

Lähetekeskustelussa puhutaan asiasta paljon, mutta muuta päätöstä ei silloin voida tehdä, kuin että ehdotus lähetetään valtiovarainvaliokuntaan valmisteltavaksi. Budjetin lähetekeskustelun aloittaa säännöllisesti valtiovarainministeri ns. budjettipuheellaan (vrt. VJ 59 §). Tässä puheessa valtiovarainministeri esittelee eduskunnalle budjettiehdotuksensa. Tavallisesti kuvailee ministeri yleistä taloudellista ja valtiontaloudellista kehitystä ja näistä johtuvia valtion tulojen ja menojen muutoksia. Samoin esittelee ministeri muita huomattavampia muutoksia, joita budjettiehdotus merkitsee edellisen vuoden budjettiin verrattuna. Hän perustelee muutoksia ja tällöin voi hän ottaa puheeksi hallitusohjelman, joka on sanelnut reformeja myös valtiontalouteen. Veroja voidaan esittää lisättäväksi tai vähennettäväksi, samoin menoja. Puhe päättyy usein vetoomukseen, ettei eduskunta eikä sen valtiovarainvaliokunta ehdottaisi suuria muutoksia hallituksen ehdotukseen.

Sitten seuraavat muut puheenvuorot siinä järjestyksessä kuin niitä on pyydetty. Lähetekeskustelua kutsutaan joskus myös »evästyskeskusteluksi».⁴ Budjettiehdotukseen nähden merkitsee tämä sitä, että edustajat voivat puheissaan »evästää» valtiovarainvaliokuntaa siitä, mitä muutoksia he toivoisivat valiokunnan tekevän hallituksen budjettiehdotukseen. Valiokuntaa kehoitetaan suurentamaan jotakin hallituksen ehdottamaa määrärahaa tai ottamaan budjettiin jokin määräraha-aloitteessa ehdotettu määräraha, jota ei ollenkaan esiinny hallituksen budjettiehdotuksessa. Samoin voidaan valtiovarainvaliokuntaa kehoittaa poistamaan tai pienentämään jokin hallituksen ehdottama määräraha.⁵ Luonnollista on, etteivät valtiovarainvaliokunnan jäseninä olevat edustajat tavallisesti osallistu tällaisten »evästysten» antamiseen valiokunnalle, koska heillä on myöhemmin valiokunnassa tilaisuus tehdä omat ehdotuksensa.⁶

Suuren osan lähetekeskustelusta muodostavat ne arvostelut, joiden kohteeksi hallituksen budjettiehdotus ja siitä ilmenevä hallituksen oh-

esitykseen tutustumista varten ja ettei lähetekeskustelu sen vuoksi muodostu tarpeeksi hedelmälliseksi. Ks. 1926 Vp Ptk. I s. 669, 678 ja 688.

³ Vrt. ulkomailla *Buck* s. 198—200 ja 205—209; *Heinig* I s. 331—342; *von Heckel* s. 96, 100—101 ja 106—107; *Dubois* s. 212—220.

⁴ Ks. 1919 Vp Ptk. II s. 1707; 1920 Vp Ptk. II s. 1173—1174; 1926 Vp Ptk. I s. 678.

⁵ Ks. esim. 1920 Vp Ptk. II s. 1165—1166 ja 1173—1174.

⁶ Vrt. kuitenkin 1920 Vp Ptk. II s. 1117 ja 1157—1158.

jelma joutuvat.⁷ Toista puoluekantaa edustavat eduskunnan jäsenet — hallituksen oppositio — leimaavat hallituksen budjettiohjelman jollakin karkealla laatusanalla kokonaan mahdottomaksi. Tällaisia meillä usein käytettyjä attributteja ovat olleet esim. sotabudjetti, luokkabudjetti, riistobudjetti jne.⁸ Kärkevää arvostelua voidaan kohdistaa myös jonkin hallinnonalan asioiden hoitoon, ja jonkin virkamiehen tekemiset tai tekemättäjäättämiset voidaan ottaa yksityiskohtaisen moitiskelevan tarkastelun kohteeksi. Voidaan myös puhua siitä, minkälaiset olot maassa yleensä vallitsevat, miten sotilaita sotaväessä kohdellaan, miten vankeja vankiloissa, miten rikollisuus rehoittaa jossakin osassa maata jne. On sanottu, että budjettikeskusteluissa ja varsinkin juuri budjetin lähetekeskustelussa voidaan puhua mistä asiasta tahansa maan ja taivaan välillä.⁹

Mistä sitten johtuu tällainen asiantila, joka viivästyttää asian käsittelyä? Onhan puhujan EdkTJ 39 §:n mukaan pysyttävä asiassa ja jos hän siitä poikkeaa, tulee puhemiehen muistuttaa häntä pysymään asiassa. Ellei puhuja noudata puhemiehen muistutusta, on puhemiehen kiellättävä häntä enää puhumasta. Se, ettei budjetin lähetekeskustelussa juuri koskaan sovelleta näitä käsiteltävässä asiassa pysymiseen velvoittavia sääntöjä, vaan annetaan melko vapaasti puhua ja esittää arvosteluja,¹⁰ johtuu siitä, että budjettikäsittelyn luonteeseen katsotaan kuuluvan hallituksen ja hallituksen alaisten virkamiesten toiminnan arvosteleminen.¹¹ Katsotaan olevan yhteydessä toistensa kanssa sen, millä lailla hallitus- ja hallintoasioita maassa hoidetaan, sekä sen, minkä verran valtion varoja, oikeastaan kansalaisten,

⁷ Ks. 1926 Vp Ptk. I s. 665, 669 ja 682—686. Vrt. ulkomailta Jèze/Neumark s. 39—46.

⁸ Useita kymmeniä muitakin »lempinimiä» on eduskunnassa budjetille annettu sen muka sisältämän ohjelman mukaan, esim. nälkäbudjetti, kuristamisbudjetti, vaalibudjetti, rikkaan miehen budjetti, oikeiston toivebudjetti, mammuttibudjetti, säästäväisyysbudjetti, reaalebudjetti ja joulupukkibudjetti. Ks. 1924 Vp Ptk. II s. 1244—1249, 1253, 1258, 1268 ja 1316; 1925 Vp Ptk. II s. 1108—1112, 1535 ja 1547—1550; 1929 II Vp Ptk. I s. 998—1005; 1958 Vp Ptk. I s. 219, 222, 232, 239 ja 342—343; 1959 Vp Ptk. II s. 1866; 1960 Vp Ptk. s. 1115, 1126, 1129 ja 1130.

⁹ Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2504; 1952 Vp Ptk. II s. 1178; 1953 Vp Ptk. II s. 1775.

¹⁰ Joskus on puhemies sentään budjetin lähetekeskustelussakin kehoittanut puhujaa »siirtymään asiaan». Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2432; 1934 Vp Ptk. II s. 1687—1689. — Puhe keskeytettiin budjetin yleiskeskustelussa ja puhujalle annettiin nuhteet ja varoitus. 1922 Vp Ptk. II s. 1500—1502.

¹¹ 1920 Vp Ptk. III s. 2504—2505; 1934 Vp Ptk. II s. 1638, 1685, 1687 ja 1689; 1946 Vp Ptk. III s. 2546—2547; 1947 Vp Ptk. IV s. 3102; *Erich, Kompetensfördelning* s. 36—37.

veronmaksajain varoja näihin toimintoihin myönnetään.¹² Sekin, että jotain laittomuutta ja epäjärjestyttä maassa tai jossakin valtion virastossa tai laitoksessa tapahtuu, katsotaan johtuvan siitä, ettei hallitus ole asianmukaisella huolella hoitanut asioita ja sille kuuluvia valvontatehtäviä. Kaikkeen tähän katsotaan eduskunnalla olevan oikeus puuttua juuri silloin kun on kysymyksessä näihin tehtäviin myönnettävistä rahamääristä päättäminen.¹³

Edustajien keskusteluvapautta ei meillä muulloinkaan ole mahdollisuutta perustuslakiemme mukaan rajoittaa, kunhan vain pysytään siinä asiassa, joka kulloinkin on käsiteltävänä. Mainitun EdkTJ:n pykälän lisäksi on valtiopäiväjärjestyksessä (58 §:ssä) määrätty, että edustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti eikä hän saa käyttää loukkaavia, pilkallisia tai muuten sopimattomia sanoja hallituksesta tai yksityisestä henkilöstä. Jos joku tätä vastaan rikkoo, on puhemiehen kutsuttava hänet järjestykseen, sekä ellei hän ota siitä ojentuakseen, kiellettävä hänet puhumasta. Muuten on voimassa keskustelu- ja puhevapaus. Meidän eduskunnassamme ei ole, niinkuin useissa ulkomaiden parlamenteissa, mahdollisuutta puhemiehen määräyksellä eikä edes eduskunnan päätöksellä rajoittaa puheaikaa jostakin asiasta.¹⁴ VJ 57 §:ssä on päinvastoin säädetty, että edustaja saakoon puheenvuoron siinä järjestyksessä kuin hän on sitä pyytänyt sekä olkoon oikeutettu vapaasti pöytäkirjaan puhumaan ja lausumaan mielensä kaikista silloin keskustelun alaisina olevista asioista ja kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu. VJ 11 §:ssä säädetään edustajan velvollisuudeksi toimessaan oikeuden ja totuuden sekä perustuslakien noudattaminen ja lisätään, etteivät häntä sido mitkään muut määräykset. Näiden säännösten rajoissa onkin eduskunnan jäsenillä melko täydellinen sananvapaus.

¹² Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2484 ja 2486; 1928 Vp Ptk. II s. 1334—1335, 1337, 1398, 1432 ja 1434.

¹³ Lähetekeskustelun luonteesta ks. myös 1959 Vp Ptk. I s. 925, 1001—1003 ja 1008.

¹⁴ Puheajan rajoittamisesta budjettikeskusteluissa Tanskassa ks. *Bjarne* s. 228, 230, 231 ja 239. — Budjetin koko käsittelyaika parlamentissa on myös useissa maissa, esim. Ranskassa ja Englannissa, tarkoin rajoitettu.

X LUKU

BUDJETTI VALTIOVARAINVALIOKUNNASSA

Valtiovarainvaliokunta. Valiokuntien tarkoituksena eduskunnassa on valmistella niitä asioita, joita täysistunnossa päätetään. Pienemässä kokouksessa käy asioiden käsittely kevyemmin kuin 200-päisessä täysistunnossa ja lisäksi voidaan valiokuntiin valita juuri sellaiset henkilöt, jotka ovat ao. valiokunnassa käsiteltäviksi tulevien määrätynlaisten asioiden asiantuntijoita. Tämä helpottaa tietysti asioiden käsittelyä ja tekee valmistelun tarkoituksenmukaisemmaksi kuin jos sen suorittaisivat sellaiset henkilöt, jotka eivät asioista mitään ymmärrä.¹

Valiokuntalaitos juontaa juurensa jo valtiopäivien alkuajoilta. Alkuaan asetti säätyvaltiopäivillä kukin sääty omat valiokuntansa. Sittemmin vapauden ajalla kehittyi valiokuntalaitos erikoisesti. Valiokunnista säädettiin 1723 VJ:ssä ja ne olivat jo silloin yhteisiä kaikille säädyille. Erikoisesti on salainen valiokunta tunnettu tuon ajan mahtavana valiokuntana. Kun 1772 HM kumosi vapauden ajan perustuslait, ei valiokunnista sen jälkeen ollut säädettyä perustuslaissa eikä muussakaan laissa, ja valiokuntia asetettiin valtiopäivillä vaihtelevasti kulloisenkin tarpeen mukaisesti.

1869 VJ:ssä määrättiin sitten taas valiokuntien asettamisesta ja niiden tehtävistä. Olemme aikaisemmin huomanneet tuolta ajalta valtio- ja

¹ Tässä kohden on syytä huomauttaa Englannin omalaatuisesta järjestelmästä, jonka mukaan budjetin valmistelu suoritetaan alahuoneessa siten, että koko kamari muuttuu puheenjohtajan vaihdoksella ja muilla muodollisilla järjestelyillä valiokunnaksi (*Committee of the whole House*). Budjetin menopuolta käsitellessään on tämän valiokunnan nimenä *Committee of Supply* ja tulopuolta käsiteltäessä *Committee of Ways and Means*. Järjestelmä on kyllä herättänyt moittivaa arvostelua myös kotimaassaan, sillä sen vallitessa budjetin käsittely muodostuu melkein yksinomaiseksi hallituksen politiikan arvosteluksi. Varsinkin menoarvion asiallinen valmistelu onkin mahdotonta näin suuressa valiokunnassa. Ks. *Jennings* s. 294—295, 319—320, 303, 308—309 ja 312—314; *Wilding/Laundy* s. 464—468, 103—105, 599 ja 518—520; *Finer* s. 510—512; *Brittain* s. 21—22, 212 ja 233—234; *Petersson* s. 181—200.

suostuntavaliokunnat. Kun Suomi sitten 1906 VJ:ssä sai yksikamarisen eduskuntansa, oli sanotussa valtiopäiväjärjestyksessä samalla säädettyä asetettavista valiokunnista. Entisten erikoisvaliokuntien lisäksi tuli silloin yleisvaliokunta, suuri valiokunta, jonka tehtävät ovat yleislaatuiset sentähden, että se alkuaan syntyi pääasiassa korvaamaan muiden maiden parlamenttien ensimmäistä kamaria eli ylähuonetta.

Suomessa on valiokuntien asema lujempi kuin useimmissa muissa maissa. Tämä johtuu siitä, että Suomessa on valiokunnista säädettyä perustuslaissa, joten niiden asemaa ei voida muuttaa eikä niitä lakkauttaa muuten kuin vaikeuttavaa perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen. Muissa maissa on valiokunnista tavallisesti säädettyä vain parlamentin työjärjestyksessä, jonka parlamentti yksinään voi muuttaa.

Nykyisin on meillä valiokunnista säädettyä voimassaolevassa 1928 VJ:ssä, joskin tarkempia säännöksiä, jotka täydentävät valtiopäiväjärjestyksen määräyksiä, on eduskunnan työjärjestyksessä (10—28 §). VJ 40 §:n mukaan on jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettava perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta ja pankkivaliokunta, ja on niissä jäseniä oltava valtiovarainvaliokunnassa vähintään 21 ja pankkivaliokunnassa vähintään 11 sekä muissa valiokunnissa vähintään 17 jäsentä.²

Budjetin käsittelyn kannalta on tärkein ja keskeisin asema valtiovarainvaliokunnalla.³ Sen tehtävistä on säädettyä VJ 49 §:ssä. Ensimmäiseksi mainitaan siinä finanssivalvonnan valmistelu, kun siinä sanotaan, että valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdäksensä kaikki valtiovaraston tilit ja asiakirjat ja että sen on valtiovarain tilasta ja valtiontilintarkastajain kertomuksesta antamassaan mietinnössä lausuttava mielensä siitä, miten tulo- ja menoarviota on noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, sekä tehtävä siitä aiheutuvat ehdotuksensa eduskunnalle. Toiseksi säädetään valtiovarainvaliokunnan tehtävistä hallituksen budjettiesityksen ja muiden hallituksen raha-asioista tekemien esitysten sekä edustajien määräraha-aloitteiden eduskuntakäsittelyn valmistelijana. Tästä puhumme kohta tarkemmin. Kolmanneksi säädetään valtiovarainvaliokunnan tehtäväksi myös tarkastaa sinne lähetetyt ehdotukset valtiontilintarkastajain johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta.⁴

² Valiokuntalaitoksestamme ks. *Jansson* s. 5—37.

³ Ranskan valiokuntalaitoksen ansiokas tutkija *Barthélemy* käsittelee valtiovarainvaliokuntaa teoksessaan s. 278—370.

⁴ Kaikista valiokunnistamme suurin työtaakka kuuluu valtiovarainvaliokunnalle. Sentähden on joskus ehdotettu sen töiden jakamista useammille valiokun-

Valtiovarainvaliokuntaan valitaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä vähintään 21 jäsentä ja varajäseniä vähintään $\frac{1}{4}$ jäsenten lukumäärästä, siis vähintään 6 varajäsentä. Vaalia ei eduskunta itse välittömästi toimita, vaan toimitetaan vaali välillisesti, valitsijamiesten kautta. Valitsijamiehet valitaan vain vaalien jälkeen ensiksi pidettävillä valtiopäivillä, joten heidän toimikautensa kestää koko vaalikauden eli lainsäädäntökauden. Poikkeuksena on kuitenkin säädetty, että eduskunta voi puhe-miesneuvoston ehdotuksesta päättää, että valitsijamiehet on kesken vaalikautta uudelleen asetettava. Valitsijamiehiä on vähintään 45 ynnä tarvittavat varamiehet. Vaali toimitetaan kolmen päivän kuluessa vaalien jälkeen alkavien ensimmäisten valtiopäivien avaamisesta (VJ 39 §).

Valitsijamiehet on valittava suhteellisen vaalitavan mukaan. Tällaisista vaaleista on eduskunta hyväksynyt ja vahvistanut määräykset vuoden 1927 valtiopäivillä, samanaikaisesti kuin eduskunnan työjärjestyskin hyväksyttiin. Ryhtymättä tässä tarkemmin selostamaan noita aika mutkikkaita vaalimääräyksiä voidaan vain todeta, että suhteellinen vaalitapa merkitsee tässäkin tapauksessa sitä, että valituksi tulee edustajia ei ainoastaan siitä ryhmästä, joka on saanut suurimman äänimäärän, vaan pyrkimyksenä on, että valituksi tulisi edustajia jokaisesta mieli-pideryhmästä eli kunkin puolueen eduskuntaryhmästä suhteellisesti siihen kuuluvien eduskunnan jäsenien lukumäärän mukaisesti. Käytännössä ei tietystikään täyttä suhteellisuutta voida saavuttaa, sillä jos jokin puolue on eduskunnassa edustettuna vain parilla kolmella edustajalla, ei se voi saada suhteellisenkaan vaalitavan mukaan edustajaansa valitsijamiesten joukkoon.

Valitsijamiesten tehtävänä on toimittaa kaikkien valiokuntien paitsi suuren valiokunnan jäsenten vaalit. Nämäkin vaalit on toimitettava suhteellisen vaalitavan mukaan. Kuitenkin on valiokuntien jäsenten valitsemisesta säädetty, että suhteellisen vaalitavan mukaiset vaalit toimitetaan vain siinä tapauksessa, etteivät valitsijamiehet jäseniä valites-

nille. Ks. 1959 Vp Ptk. s. 1848; Jansson s. 15. — Ruotsissa valmistelee budjettia valtiovarainvaliokunnan lisäksi kolme muuta valiokuntaa, nim. suostunta-, pankki- ja maatalousvaliokunta. Ks. *Riksdagens budgetarbete* s. 7, 18—19, 29, 39—41 ja 45—46; *Grundlagarna bestämmelser om budgeten m.m.* s. 35—36; Herlitz, Nordisk offentlig rätt II s. 132—133; Reuterskiöld, Om statsregleringen s. 25 ja 35—37. — Norjassa ei ole varsinaista budjettivaliokuntaa, jonka vuoksi budjetin määrärahat on valmisteltava erikoisvaliokunnissa. Oredsson, NAT 1956 s. 16—18; Herlitz, Nordisk offentlig rätt II s. 133—134. — Amerikan Yhdysvalloissa on useampia valtiovarainvaliokuntia. Smithies s. 89—92 ja 131—133. — Tanskan finanssivaliokunnasta ks. Bjarne s. 225—226 ja 228—230; Herlitz, m.t. s. 130—131. Sveitsin valtiovarainvaliokunnasta ks. Burkhard s. 160—164 ja 174—175.

saan voi niistä yhtyä, siis pääse sopimukseen siitä, montako jäsentä ja kenet kustakin puolueesta on valittava (VJ 41 §).

Kun täten eduskunta ensin valitsee suhteellisella vaalitavalla valitsijamiehet, pääsee niihin jäseniä jokaisesta eduskuntapuolueesta puolueen voimasuhteiden mukaisesti. Kun nämä valitsijamiehet vuorostaan valitsevat suhteellista vaalitapaa noudattaen tai sen mukaisesti sopien valtiovarainvaliokunnan jäsenet, tulee valtiovarainvaliokuntaankin jäseniä jokaisesta eduskuntaryhmästä suhteellisesti sen suuruuteen katsoen. Järjestelyn tarkoituksena on estää enemmistöpuolueita valitsemasta kaikkia valiokunnan jäseniä ja mikäli mahdollista sallia pienienkin puolueiden saada valituksi omat edustajansa valtiovarainvaliokuntaan. Tässäkään kohden ei tämä tarkoitus voi täysin toteutua pienten puolueiden kohdalla, vaan vielä vaikeampaa on se nyt kuin valitsijamiesten vaalissa, koska nyt valittaviakin on vähemmän. Lukuunottamatta yhden edustajan muodostamaa pientalonpoikien puoluetta, on kuitenkin joka puolueella edustajansa valtiovarainvaliokunnan varsinaisissa tai ainakin sen varajäsenissä. Valtiovarainvaliokunnasta onkin sanottu, että se on kuin eduskunta pienoiskoossa. Tällä tarkoitetaan juuri sitä, että poliittiset voimasuhteet, eri mielipidesuuntain suhteelliset vahvuudet ovat kummassakin samat. Tällainen asiantila on tietysti hyvä siihen katsoen, että valtiovarainvaliokunnan valmisteleva budjetitiedotus täten ei ole alttiina kovin suurille muutoksille eduskunnan täysistunnossa, kun kerran voimasuhteet ovat likipitäen samat valtiovarainvaliokunnassa budjetista äänestettäessä kuin eduskunnassakin siitä sitten päätettäessä.

Suorittamastaan valtiovarainvaliokunnan jäsenten ja varajäsenten vaalista ilmoittavat valitsijamiehet kirjeellä eduskunnalle. Valitsijamiesten toimittamilla vaaleilla on tarkoitettu olemaan välitön oikeusvaikutus, sillä mitään valitusmenettelyä vaaleista ei ole säädetty. Kuitenkin täytynee katsoa eduskunta oikeutetuksi kumoamaan vaalit, jos niissä ilmeni jotakin lainvastaista.

Valtiovarainvaliokunnan jäsenen paikan jäädessä avoimeksi kesken toimikautta suoritetaan täydennysvaali. Tässä tapauksessa ei siis varsinaisen jäsenen paikalle tule automaattisesti joku entinen varamies, mutta joka tapauksessa pyritään, vaikkei siitä mitään kirjoitettua oikeussäännöstä olekaan olemassa, täyttämään avoimeksi jäänyt valiokunnan jäsenen paikka sen saman ryhmän edustajalla, joka poisjääneen jäsenen oli valinnut.⁵ Täten säilytetään alkuperäisessä vaalissa eri ryhmiin nähden

⁵ Jansson s. 17 alav. 42.

saavutettu suhteellisuus, ja valiokunta pysyy edelleenkin »eduskuntana pieneniskoossa».

Valiokunnan jäseniksi voidaan valita vain eduskunnan jäseniä. Sellainen eduskunnan jäsen, joka samalla on hallituksessa, ei voi kuitenkaan olla valiokunnan jäsenenä, koska VJ 44 § kieltää valtioneuvoston jäsenen olon valiokunnan jäsenenä. Muita pätevyysvaatimuksia ei valiokuntien jäsenille ole asetettu, mutta tietysti olisi hyvä, jos valtiovarainvaliokunnan jäseniksi valittaisiin valtiontalouden kysymyksiin perehtyneitä tai ainakin niistä kiinnostuneita henkilöitä. Tavallisestihan niin tapahtuukin, sillä pyrkiväthän eri puolueet tietysti valitsemaan parhaat ja eniten näistä asioista valistuneet edustajansa tähän tärkeään valiokuntaan. Luultavaa myös on, että taloudellisista kysymyksistä selvillä olevat mielellään pyrkivät juuri tähän valiokuntaan, jossa he voisivat käyttää tietojaan ajamansa asian ja edustamansa puolueen, ehkä yhteisenkin asian ja Isänmaan hyväksi.

Valiokunnan työn organisoimisesta on säädetty osaksi valtiopäiväjärjestyksessä ja osaksi eduskunnan työjärjestyksessä, mutta lisäksi vaikuttaa käytäntö tällä alalla sääntöjä muodostaen. Ensimmäisen kokouksen kutsuu VJ 45 §:n mukaan kokoon valiokunnan vanhin jäsen, joka johtaa kokouksessa puhetta siihen asti, kunnes puheenjohtaja on valittu. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaali toimitetaan EdkTJ 14 §:n mukaisesti samalla tavalla kuin eduskunnan puhemiehen ja varapuhemiehen vaali. Vaali on siis toimitettava umpilipuin, ja ellei ensimmäisessä äänestyksessä kukaan ole saavuttanut ehdotonta enemmistöä, toimitetaan toinen äänestys. Ellei toisessakaan äänestyksessä kukaan ole saanut ehdotonta enemmistöä, toimitetaan vielä kolmas äänestys ja se julistetaan valituksi, joka silloin saa enimmät äänet. Jos äänet kolmannessa äänestyksessä menevät tasan, ratkaisee arpa (EdkTJ 2 §). Käytännössä ratkaistaan valiokuntien puheenjohtajien valitseminen usein puolueiden välisillä sopimuksilla.

Valiokunnan puheenjohtajan tehtävät ovat suurin piirtein samat kuin yleensä kokouksen puheenjohtajan tai eduskunnan puhemiehen tehtävät. Eduskunnan puhemiehen asemasta eroaa valiokunnan puheenjohtajan asema sikäli, ettei viimeksi mainittu saa ratkaista, onko jokin asia otettava käsiteltäväksi tai äänestyksen alaiseksi, johon VJ 80 §:n mukaan eduskunnan puhemiehellä on oikeus. Tällaisen kysymyksen ratkaisee valiokunta itse äänestyksellä. Toinen erotus on siinä, ettei

valiokunnan puheenjohtajan tarvitse, niinkuin eduskunnan puhemiehen, pidättyä ottamasta osaa keskusteluihin ja äänestyksiin.⁶

Päinvastoin kuin eduskunnan täysistuntoon nähden on valiokuntiin nähden olemassa *quorum*-säännös. Valiokunta ei ole päätösvaltainen, ellei vähintään kaksi kolmasosaa sen jäsenistä ole saapuvilla (VJ 51 §). Valtiovarainvaliokunnan 21 jäsenestä on siis saapuvilla oltava vähintään 14. Käytännössä on katsottu, että kunhan kaksi kolmasosaa on saapuvilla, ei laillisen päätöksen syntymistä estä se, jos jotkut läsnäolijat pidättyvät äänestyksestä ja täten aiheuttavat sen, ettei äänestykseen ota osaa kahta kolmasosaa valiokunnan jäsenistä.⁷

VJ 51 §:n mukaan ei valiokunnan jäsen saa ilman estettä tai erityistä lupaa jäädä pois valiokunnan kokouksesta. Jos hän sen tekee, voi eduskunta tuomita hänet menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä, ja jos se tapahtuu useammin, on eduskunnalla oikeus julistaa hänen menettäneen toimensa valiokunnan jäsenenä. Jos varsinainen jäsen on estynyt olemasta asiaa käsittelemässä, kutsutaan hänen sijaansa varajäsen.

Valtiovarainvaliokunnan samoin kuin muidenkin erikoisvaliokuntien jäsenet on siis valittava uudestaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä. Saman vaalikauden työhön nähden on sen sijaan nykyisin voimassa *kontinueetti*-periaate: ellei jotakin asiaa ole jonkin vuoden valtiopäivillä ehditty käsitellä loppuun, jatketaan sen käsittelyä seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä, ellei edustajanvaaleja ole sillä välin toimitettu. Näin säädetään VJ 35 §:ssä, ja koskee se myös valiokuntien työtä. Valtiovarainvaliokunnan voi eduskunta VJ 43 §:n mukaan myös oikeuttaa jatkamaan toimintaansa valtiopäivien keskeydyttyä tai päättyttyä.

Budjetin käsittely valtiovarainvaliokunnassa. Itsenäisyytemme alkuvuosina käsitteli valtiovarainvaliokunta joskus hallituksen budjettiesitystä jo muutamia viikkoja aikaisemmin kuin se oli eduskunnalle annettu. Tapana oli, että hallitus antoi epävirallisen budjettiesityksensä valtiovarainvaliokunnalle suoraan ennakolta ja tämä alkoi myös ennakolta epävirallisen käsittelynsä.⁸ Nykyisin ei enää sallita budjettikäsittelynkään alkamista valtiovarainvaliokunnassa ennenkuin eduskunta on

⁶ Ks. Jansson s. 22.

⁷ Erich, Valtio-oikeus I s. 342; Hakkila s. 531.

⁸ Ks. 1919 Vp Ptk. II s. 1680—1681; 1920 B-es., Vvvmiet. s. 1; 1922 Vp Ptk. I s. 74; 1923 Vp Ptk. I s. 770—771; 1924 Vp Ptk. I s. 388 ja 470; Nevanlinna, Tuloja menoarvio s. 26—27.

lähettänyt hallituksen esityksen valtiovarainvaliokunnan valmisteltavaksi.

Valiokunnilla on VJ 40,4 §:n mukaan oikeus, kun töiden suorittaminen sitä vaatii, jakaantua osastoihin, jotka kukin antavat lausuntoja valiokunnan nimessä. Osastossa on oltava vähintään yksitoista jäsentä ja on siitä voimassa, mitä valiokunnista on säädetty. Osasto päättää siis asioista itsenäisesti valiokunnan nimissä. Tällaisia osastoja on valiokuntiin hyvin harvoin asetettu. Sen sijaan on käytännössä, erityisen runsaasti juuri valtiovarainvaliokunnassa, asetettu jaostoja, joista ei laissa puhuta mitään. Kun budjettiesitys saapuu valtiovarainvaliokuntaan, asetetaan siellä suuri joukko jaostoja, joista kukin saa tehtäväkseen määrätyn budjetin osan valmistelun valiokuntaa varten. Tällaisista esiintyneistä jaostoista mainittakoon esim. sivistys-, maatalous- ja kulkulaitosjaosto, joiden nimet jo ilmaisevat, minkälaisia asioita ne käsittelevät. Jaostot eivät voi itsenäisesti päättää asioita, ne ainoastaan selvittelevät kysymyksiä, valmistelevat asioita koko valiokunnassa tapahtuvaa lopullista käsittelyä varten. Ne ovat täten ikäänkuin valiokunnan valiokuntia, jotka helpottavat valiokunnan työtaakkaa ja tekevät helpommaksi asioiden perusteellisen ja samalla nopeamman käsittelyn, koska useiden asioiden alkuselvittely täten voi valiokunnassa eri jaostoissa tapahtua samanaikaisesti.

Koko valtiovarainvaliokunnassa joutuu budjetti, samoin kuin yleensä asiat valiokunnissa, kolmen eri käsittelyn alaiseksi (EdkTJ 19 §). Tämä muistuttaa siten lakien käsittelyä eduskunnan täysistunnossa. Suuri erotus on kuitenkin olemassa sikäli, että valiokunnassa pidetään toisessa käsittelyssä tehtyä päätöstä valiokunnan lopullisena päätöksenä, ja kolmas käsittely tarkoittaa vain toisessa käsittelyssä laaditun mietinnön tarkistamista, ellei mietinnön tarkistamista ole uskottu erityisten sitä varten valittujen tarkastajien tehtäväksi. Säädetystä käsittelysäännöistä voi valiokunta myös yksimielisellä päätöksellä poiketa.

Tavallista on, että valtiovarainvaliokunta pitää joitakin hallituksen budjettiehdotuksen kohtia tai niiden perusteluja niin epäselvinä, että se haluaa saada lisäselvityksiä. Tähän on valiokunnalla hyvät mahdollisuudet. Valtiovarainvaliokunnalla on VJ 49 § 1 mom:n mukaan oikeus saada nähdäkseen kaikki valtion tilit ja asiakirjat, sillä on siis myös oikeus valtion kaikkien tilien yksityiskohtaiseen tarkastamiseen. VJ 53 §:n mukaan on kaikilla muillakin valiokunnilla oikeus saada hallintoviranomaisilta ja -laitoksilta nähdäkseen virkatoimissa syntyneitä asiakirjoja sekä saada niiltä pyytämäänsä suullisia tai kirjallisia tietoja. Mutta ellei ole kysymys eduskunnan hallinnon alaisesta laitoksesta, ei

muilla kuin valtiovarainvaliokunnalla ole oikeutta vaatia asiakirjoja tai tietoja suoraan asianomaiselta virkamieheltä, vaan on muun valiokunnan pyydetävä pääministeriä tai asianomaista ministeriä ryhtymään sellaisiin toimiin, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle, ja jollei niitä voida antaa, on syy siihen ilmoitettava valiokunnalle, joka voi ryhtyä sen johdosta toimenpiteisiin.⁹

Yleensä valtiovarainvaliokunta saa haluamansa tiedot vaivattomasti pyytäessään niitä. Yleistä on myös, että valiokunta kutsuu budjettiesityksen jonkin epäselvän kohdan johdosta kuultavakseen asiantuntijoita, joina voivat toimia hallituksen jäsenet,¹⁰ ministeriöiden tai keskusvirastojen virkamiehet,¹¹ lain tai talouden erikoistuntijat taikka jonkin eturyhmän edustajat. Eturyhmät eli painostusryhmät kyllä mielellään suostuvatkin esittämään näkökantansa valtiovarainvaliokunnalle, ja käytännössä pyrkivät ne pyytämättäkin tekemään sen ja elleivät onnistu saamaan miestänsä valiokunnan kokoukseen, esittävät ne asiansa kirjeellisesti tai kääntyvät jonkin valiokunnan jäsenen puoleen.¹²

Kun budjettiesitys on saatu käydyksi läpi ensimmäisessä käsittelyssä eli lukemisessa ja päätökset siinä tehty, on nykyisin tapana, että valiokunta tässä vaiheessa kysyy hallituksen mielipidettä hallituksen esitykseen tekemiensä muutosten johdosta.¹³ Muistamme vielä, että valtiovarainvaliokunnalla ei nykyisin ole oikeutta omasta aloitteestaan ehdottaa budjettiin uusia määrärahoja, mutta se voi sen tehdä edustajien tekemiä määräraha-aloitteita hyväksyen, sillä valtiovarainvaliokunnan on juuri budjettiehdotuksen yhteydessä käsiteltävä kaikki tehdyt määräraha-aloitteet ja tehtävä niistä päätöksensä. Ilman aloitetta saa valtiovarainvaliokunta lisäksi mielin määrin korottaa hallituksen ehdottamia määrärahoja, kunhan se pysyy ehdotetussa käyttötarkoituksessa.

⁹ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 28.

¹⁰ Ks. 1919 Vp Ptk. III s. 2193 ja 2204; 1922 Vp Ptk. II s. 1229. Vrt. 1937 B-es., Edk. vast. s. 2.

¹¹ Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2614, 2620, 2651—2652 ja 2654—2655; 1922 B-es., Edk. vast. s. 22; 1933 Vp Ptk. II s. 2186.

¹² Ks. 1954 Vp Ptk. I s. 359—360; 1959 Vp Ptk. II s. 2024—2025; 1960 Vp Ptk. s. 1995—1996.

¹³ Tavallisesti vain valtiovarainministeri, mutta joskus pääministerikin esittää valiokunnalle mielipiteensä sen hallituksen budjettiehdotukseen tekemiin muutoksiin nähden. Ks. esim. 1955 Vp Ptk. III s. 2418; 1957 Vp Ptk. III s. 2621; 1959 Vp Ptk. II s. 1830—1831. — Myös Ranskassa on jo kauan ollut tapana, ettei valtiovarainvaliokunta lisää eikä vähennä mitään määrärahaa hallituksen budjettiehdotukseen kysymättä sitä ennen asiasta ao. ministerin mielipidettä. Ks. *Gévaudan* s. 80—81.

Täten saattaa budjetin menopuoli paisua huomattavasti valtiovarainvaliokunnassa. Tuloihin nähden on valtiovarainvaliokunnalla aloiteoikeus, kun sillä VJ 49 §:n mukaan on budjetin vajauksen välttämiseksi suorastaan velvollisuus ehdottaa, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat ovat hankittavat. Tätten on budjetin menoja ja tuloja voitu huomattavastikin korottaa valiokunnassa ja näiden ehdotusten johdosta suodaan hallitukselle ensimmäisen lukemisen jälkeen valiokunnassa tilaisuus lausua mielensä.

Hallituksen mielipiteitä ei valiokunta kuitenkaan ole velvollinen noudattamaan eikä se käytännössä sitä yleensä teekään. Jostakin asiasta, varsinkin määräraha-aloitteista, on valtiovarainvaliokunta lisäksi voinut joko eduskunnan siitä tekemän päätöksen johdosta tai omasta aloitteestaan, hankkia jonkin muun erikoisvaliokunnan lausunnon.¹⁴ Tässäkään lausunnossa esitetty mielipide ei sido valtiovarainvaliokuntaa sen tehdessä asiasta päätöksensä. Esim. määräraha-aloitteet tulevat valiokunnassa suureksi osaksi hylätyiksi ja tähän onkin pakko, koska edustajat tekevät niitä vuosittain satamäärin, arvoltaan yhteensä jopa yli 65 miljardia markkaa, eikä valtiontalous kestä niin suurien rahamäärien myöntämistä. Tätten tulevat ehdotukset määrärahasta johonkin sinänsä hyvään tarkoitukseen, jota ao. erikoisvaliokuntakin on lausunnossaan yhtynyt puoltamaan, säännöllisesti valtiovarainvaliokunnassa hylätyiksi. Perusteina määräraha-aloitteiden hylkäämiselle valtiovarainvaliokunta tavallisesti ilmoittaa lakonisesti »rahalliset syyt» tai sen, että asiaa on aloitteessa puutteellisesti valmisteltu, taikka sitten sen, että valiokunnan mielestä sellaisessa asiassa aloitteen on lähdeittävä hallituksesta.¹⁵

¹⁴ Myös hallituksen tekemästä määrärahaesityksestä voi eduskunta velvoittaa valtiovarainvaliokunnan hankkimaan erikoisvaliokunnan lausunnon. Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 414; 1924 Vp Ptk. I s. 54 ja 67; 1928 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 7, Vvvmiet.; 1930 I Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 30, Vvvmiet.; 1934 Vp Ptk. III s. 2519; 1935 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 66, Vvvmiet. s. 3; 1936 Vp Ptk. I s. 784; 1937 Vp Ptk. II s. 1283. — Ranskassa saa »asianomainen» toinen valiokunta omasta aloitteestaankin lausua mielipiteensä määrärahakysymyksistä. Ks. *Blamont* s. 48—49, 90 ja 93.

¹⁵ Joskus tapahtuu niinkin päin, että valtiovarainvaliokunta hyväksyy määräraha-aloitteen vastoin ao. ammattivaliokunnan hylkäävää mielipidettä. Ks. 1950 Vp Ptk. III s. 2528; 1961 B-es., Vvvmiet. s. 68 ja 70, Edk. vast. s. 23 ja 24. — Määräraha-aloitteen sanotaan eduskuntakielessä »kaatuneen eteenpäin» valtiovarainvaliokunnassa silloin, kun valiokunta on hylätessään sen kuitenkin antanut siitä hyväksyvän perustelun, joten jää toiveita asian onnistumisesta myöhemmässä vaiheessa. Ks. esim. 1948 Vp Ptk. II s. 1081. — Määräraha-aloite johtaa usein, kun se hylätään, toivomuksen esittämiseen hallitukselle. Ks. 1938 B-es., Edk. vast.

Toisessa käsittelyssä päättää valtiovarainvaliokunta lopullisesti kannanotoistaan budjetin eri kohtiin ja päätöksensä ilmoittaa valiokunta mietinnössään, jossa se esittää perusteluineen oman budjettiehdotuksensa. Tietysti, jollei hallituksen budjettiehdotuksesta missään kohdassa haluttaisi poiketa, olisi uuden ehdotuksen laatiminen turhaa. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista käytännön elämässä, ja valtiovarainvaliokunnan budjettiehdotus poikkeaa aina suuresti ja useissa kohdissa hallituksen esityksen sisältämästä ehdotuksesta.¹⁶

Tavallisesti valiokunnan mietintö ilmaisee kussakin kohdassaan valiokunnan jäsenten enemmistön mielipidettä. Muutaman jäsenen kokouksesta poissaolo tahi pidäytyminen äänestämästä on kuitenkin voinut aiheuttaa sen, että äänet ovat menneet jossakin kysymyksessä tasan ja arpa on ratkaissut, tai että äänestyksessä enemmistön saavuttanut kanta ei vastaakaan valiokunnan kaikkien jäsenten enemmistön kantaa. Täten on sattuma korjannut satonsa, päässyt ratkaisemaan asian ja tätä lienee tarkoitettu, kun joskus on lausuttu, että »valtiovarainvaliokunnassa pidetään Suomen suurimmat raha-arpajaiset».¹⁷ Vähemmistöön jääneillä valiokunnan jäsenillä on kuitenkin mahdollisuus liittää valiokunnan mietintöön vastalauseensa. Vastalauseessa saavat he esittää sen kannan, jota he kannattivat toisessa käsittelyssä toimitetussa lopullisessa äänestyksessä. Vastalause on joko positiivinen tai negatiivinen. Positiivisessa vastalauseessa sen tekijät vaativat tavallisesti jonkin sellaisen uuden määrärahan tai sellaisen suuremman määrärahan ottamista budjettiin, jonka hyväksymistä he olivat kokouksessa vaatineet jäaden

s. 7—8; 1947 Vp Ptk. IV, s. 3149 ja 3160; 1950 Vp Ptk. III s. 2356; 1961 B-es., Vvvmiet. s. 34—35 ja Edk. vast. s. 9; 1960 Vp Ptk. s. 2176—2177. — Joskus määräraha-aloitteen tekijät itsekkin äänestävät aloitettaan vastaan valtiovarainvaliokunnassa. Ks. 1955 Vp Ptk. III s. 2432—2433.

¹⁶ Valtiovarainvaliokunnan tarkistamat laskelmat ja sen saamat lisätiedot aiheuttavat usein hallituksen esittämiin määrärahoihin muutoksia. Hallituksen budjettiesityksen antamisen jälkeen tapahtuneet olosuhteiden tai suhdanteiden muutokset on valtiovarainvaliokunnan myös huomioitava ja tehtävä budjettiehdotuksensa paremmin todellisuutta vastaavaksi. Ks. 1923 Vp Ptk. I s. 786; 1937 B-es., Vvvmiet. s. 11 ja Edk. vast. s. 1; 1948 B-es., Edk. vast. s. 1. — Valtiovarainvaliokunnan budjettimietinnön yleisperusteluihin on vuodesta 1933 lähtien sisältynyt taulukko, joka osastoittain ja pääluokittain osoittaa hallituksen budjettiehdotukseen valiokunnan ehdotuksessa tehdyt muutokset. Tavallisesti on valiokunta lisännyt hallituksen ehdottamia määrärahoja 2—6 %, mutta ministeri *Niukkanen* vuoden 1954 budjettiehdotuksen menoja lisättiin valtiovarainvaliokunnassa 20,6 %:lla. 1954 Vp Ptk. II s. 1430—1431.

Vrt. *Pactet*, RDP LXX 1954 s. 127—172.

¹⁷ 1928 Vp Ptk. II s. 1632 (ed. *Talas*).

kuitenkin äänestyksessä vähemmistöön. Negatiivisessa vastalauseessa ilmaisevat valiokunnan jäsenet vastustavan kantansa jonkin määrärahan tai tulon ottamisesta budjettiin joko kokonaan tai niin suurena kuin valiokunnan mietinnössä suositellaan. Vastalause on EdkTJ 19,2 §:n mukaan esitettävä jo asian toisessa käsittelyssä ja valiokunnan tarkastettavaksi kirjallisesti laadittuna esitettävä kolmannessa käsittelyssä tai valiokunnan päätöksen mukaisesti mietinnön tarkastajille. Tarkastuksessa tutkitaan, voidaanko vastalause hyväksyä otettavaksi valiokunnan mietintöön. Mikäli vastalause ei täytä sille asetettavia muotovaatimuksia, vastalauseen tekijä ei ole esittänyt samaa mielipidettä jo asiasta äänestettäessä tai jos mielipide poikkeaa kokonaan asian ulkopuolelle, voi valiokunnan enemmistö vaatia vastalauseen korjattavaksi tai kieltäytyä ottamasta sitä ollenkaan valiokunnan mietintöön.¹⁸

¹⁸ Ks. 1924 Vp Ptk. II s. 1258 ja 1322; 1948 Vp Ptk. II s. 1108; 1952 Vp Ptk. II s. 2223; 1954 Vp Ptk. II s. 1445; 1957 Vp Ptk. III s. 2623.

XI LUKU

BUDJETIN PÄÄTTÄMINEN EDUSKUNNAN TÄYSISTUNNOSSA

Yleiskeskustelu. Yksityiskohtainen käsittely. Jatkettu ainoa käsittely. Aikaisemmin jo näimme, että valtiovarainvaliokunta tekee mietinnössään oman budjettiehdotuksensa, joka tavallisesti useissa paikoin poikkeaa hallituksen tekemästä ehdotuksesta, ja ponnessaan ehdottaa valtiovarainvaliokunta, että eduskunta hyväksyisi valiokunnan laatiman ehdotuksen. Valtiovarainvaliokunnan mietintö otetaankin käsittelyn pohjaksi, kun eduskunta sanotun valiokunnan valmistelun jälkeen ottaa budjettiehdotuksen täysistunnossa käsiteltäväkseen. Tämä tarkoittaa sitä, että käsittelyssä lähdetään valiokunnan budjettiehdotuksesta ja ellei siihen tehdä muutosehdotusta jollekin kohdalle ja sitä äänestyksessä hyväksyttyä, katsotaan tältä kohdalta hyväksytyksi valiokunnan ehdotus eikä hallituksen ehdotusta, jos valiokunnan ehdotus on poikennut hallituksen ehdotuksesta. Jos joku edustaja tahtoo tällaisessa tapauksessa pitää kiinni hallituksen ehdotuksesta, on hänen yksityiskohtaisessa käsittelyssä tehtävä sitä tarkoittava muutosehdotus valiokunnan mietintöön.¹

Valtiovarainvaliokunnan budjettimietintö on, samoin kuin aina valiokunnan mietintö, kun se ensi kerran täysistunnossa esitellään, ilman mitään keskustelua pantava pöydälle johonkin lähinnä seuraavaan istuntoon. Tässä seuraavassa istunnossa on mietintö vielä, joko ilman keskustelua tai aloitetun keskustelun keskeyttäen, pantava samoin pöydälle, jos kaksi eduskunnan jäsentä tai useammat sitä pyytävät, mutta kun asia sitten tulee kolmannen kerran esille, ei käsittelyä enää saa keskeyttää pöydälle panolla (VJ 65,1 §). Pöydälle panojen tarkoituksena on suoda edustajille tilaisuus tutustua tarkemmin valiokunnan mietintöön, ennenkuin asian käsittely tämän mietinnön pohjalta alkaa.

¹ Joskus ovat hallituksen jäsenet keskenään niin erimieliset, että ao. ammatti-ministeri esiintyy eduskunnassa määrärahan korottamista vaatimassa, mutta valtiovarainministeri sitä vastustamassa. 1945 Vp Ptk. II s. 2030.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnön pohjalta suoritettava lopullinen budjettikäsittely eduskunnassa alkaa yleiskeskustelulla.² Yleiskeskustelussa saavat edustajat vapaasti puhua koko budjetista ja esittää samantapaista yleisarvostelua kuin lähetekeskustelussakin.³ Tällä kerralla ei tietenkään enää ole tarkoituksena valiokunnan »evästely», vaan nyt on ensisijaisena tarkoituksena eduskunnan mielialan muokkaaminen puhujan haluamaan suuntaan. Kun edustajatoimit eivät yleensä kuuntele toistensa puheita, jää puheen tärkeimmäksi tavoitteeksi sitten osoittaa lehteriyleisölle ja sanomalehtien välityksellä omille äänestäjäjoukoille, miten hyvin asianomainen edustaja hoitaa leiviskäänsä asioiden ajamisessa määrättyyn hyvään suuntaan.

VJ 45 §:n mukaan voi valiokunta jotakin asiaa varten valita keskuudestaan yhden tai useampia esittelijöitä antamaan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täysistunnossa tai suuressa valiokunnassa käsiteltäessä. Jos tällainen esittelijä on valittu, on siitä mainittava valiokunnan mietinnössä (EdkTJ 24 §), ja esittelijälle on eduskunnan täysistunnossa annettava puheenvuoro ennen muita edustajia (VJ 60 §). Tällaisten esittelijöiden eli referenttien valitseminen budjettikäsittelyä varten on hyvin yleistä ulkomailla, mutta meillä ei säännöstä, vaikka se sisältyykin valtiopäiväjärjestykseen, ole sovellettu, vaan on se jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.⁴ Sensijaan on valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajalle käytännössä budjettikäsittelyssä muodostunut esittelijän asema. Vaikkei valiokunta ole häntä tällaiseen tehtävään nimenomaan valtuuttanut, on hän budjetin yleiskeskustelussa säännöllisesti saanut

² Budjetin päättämisestä parlamentissa ks. *Jèze/Neumark* s. 348—364; *Neumark* s. 86—87, 94—95 ja 102—119; *von Heckel* s. 96—99 ja 103—108; *Schwarz* s. 40—49; *Buck* s. 102—107 ja 209—216; *Allix* s. 202—215; *Barbé* s. 98—110.

³ »Parlamentaarisessa elämässä talousarvion käsittely on yleensä hallituksen yleisen politiikan käsittelyä ja olisi sangen valitettavaa, jos Suomen parlamentti tässä suhteessa yrittäisi tehdä poikkeuksen.» 1933 Vp Ptk. II s. 1332 (ed. *Tanner*). — Mainittuaan, että eduskunta saa tehdä päätöksiä hallinnon alaan kuuluvissa asioissa vain, milloin se on laissa nimenomaan myönnetty, *Erich* (*Kompetensfördelning* s. 36—37) jatkaa: »...en grundsats, vars allmänna bärvidd emellertid i hög grad modifieras genom regeringens politiska ansvarighet och den kritik dess göranden och låtanden, av vad slag de vara må, kunna från riksdagens sida underkastas, huvudsakligen genom interpellationer samt vid budgetdebatten. Det indirekta och oberäkneliga, men det oaktat ofta nog så effektiva inflytande på förvaltningen, som riksdagen härigenom utövar, utgör i det moderna statslivet ett element, som i stort sett undandraget sig författningsföreskrifter rörande kompetensfördelningen.»

⁴ Itsenäisyytemme alkuaajoilla mainitaan kuitenkin valtiovarainvaliokunnan asettaneen »referentteja», jotka ottivat eri hallintolaitoksista tarkempaa selvyyttä budjettiesityksessä ehdotetuista määrärahoista. Ks. 1919 Vp Ptk. III s. 2208.

ensimmäiseksi puheenvuoron. Siinä esittelee hän valtiovarainvaliokunnan budjettiehdotusta, perustelee niitä muutoksia, joita hallituksen ehdotukseen on valiokunnassa tehty, ja esittää toivomuksen, että eduskunta hyväksyisi valiokunnan ehdotukset.⁵

Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajan jälkeen saavat muut edustajat puheenvuoron siinä järjestyksessä kuin he sitä pyytävät. Usein esiintyvät budjetin yleiskeskustelussa myös valtioneuvoston jäsenet — varsinkin valtiovarainministeri — ja saavat he pyytäessään puheenvuoron muut puheenvuoron pyytäneet sivuuttaen.⁶ Yleiskeskustelu voi vapaasti liikkua koko budjetin alueella. Siinä voidaan esittää yleisiä näkökohtia ja arvosteluja, mutta se voi yhtä hyvin kohdistua myös johonkin budjetin yksityiskohtaan. Mikäli yleiskeskustelussa tehdään budjetin yksityiskohtia koskevia ehdotuksia, on ne kuitenkin vielä yksityiskohtaisessa käsittelyssä uudistettava tullakseen äänestyksen alaisiksi.

Yleiskeskustelussa pyydetään tavallisesti useita kymmeniä puheenvuoroja, ja kun puheet tällöin tavallisesti ovat laajoja, kestää keskustelu useimmiten pari kolme päivää. Sitten kun kukaan ei enää pyydä puheenvuoroa, julistetaan yleiskeskustelu päättyneeksi. Tämän jälkeen aletaan välittömästi yksityiskohtainen käsittely. Ensin käsitellään siinä budjetin menopuoli pääluokittain ja sen jälkeen tulopuoli osastoittain. Kunkin pääluokan käsittelyn alussa sallitaan vielä yleiskeskustelu tästä pääluokasta, ja samoin osastoa käsiteltäessä voidaan ensin kohdistaa yleiskeskustelu tähän osastoon.⁷

Koska kunkin pääluokan kohdalla nykyisin vielä sallitaan yleiskeskustelu, on tähän pääluokkaan kohdistuvat muutosehdotukset tarkemmin perusteltava tämän yleiskeskustelun aikana. Pääluokan kohdalla suoritettua yleiskeskustelua jälkeen toimitetaan tämän pääluokan menojen yksityiskohtainen käsittely luvuittain. Kunkin luvun kohdalla on edustajien sitten tehtävä valiokunnan mietintöön haluamansa muutos-

⁵ Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja selostaa joskus puheessaan valiokunnan hallituksen budjettiehdotukseen tekemiä muutosehdotuksia tarkemmin kuin mitä on tehty valiokunnan mietinnössä. 1923 Vp Ptk. II s. 1194.

⁶ Tavallista on, että ministerit puheissaan vaativat valtiovarainvaliokunnan budjetista vähentämien määrärahojen siihen palauttamista. 1920 Vp Ptk. III s. 2467.

⁷ Ao. ministeri aloittaa usein omaa pääluokkaansa koskevan yleiskeskustelun. Ks. 1947 Vp Ptk. III s. 2948. — Pääluokkien yleiskeskusteluissa esitetään monesti tarkkoja kuvauksia oloista asianomaisella hallinnon alalla ja tehdään niistä yksityiskohtia koskevia kysymyksiä ministereille. Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2677—2688, 2877, 2884 ja 2886—2887.

ehdotukset lyhyesti, ilman perusteluja. Koska uusia määrärahoja ei saa nykyisin budjettiin ehdottaa ilman asianmukaisesti tehtyä määräraha-aloitetta, on samalla uuden määrärahan ehdotusta tehtäessä ilmoitettava sen »raha-asia-aloitteen» numero, jolla aloite määrärahasta on tehty.⁸ Määräraha-aloite on tässä tapauksessa siis ollut valtiovarainvaliokunnassa valmisteltavana, mutta valiokunta on esittänyt sen hylättäväksi ottamatta määrärahaa budjettiehdotukseensa. Määräraha-aloitteen tekijät ja muutkin edustajat voivat nyt vielä tehdä viimeisen yrityksen ja pyytää eduskuntaa, valtiovarainvaliokunnan hylkäävästä mielipiteestä huolimatta, hyväksymään ehdotetun määrärahan otettavaksi budjettiin.⁹ Hallituksen ehdottamia määrärahoja, jotka valtiovarainvaliokunta on hyväksynyt, voivat eduskunnan jäsenet ehdottaa poistettaviksi, alennettaviksi tai korotettaviksi, vaikkei asiasta olekaan tehty määräraha-aloitetta. Usein on muutosehdotus tehty jo valtiovarainvaliokunnan mietintöön liitettyssä vastalauseessa, jota vastalauseen tehneet valiokunnan jäsenet tai muut eduskunnan jäsenet nyt ehdottavat hyväksyttäväksi.¹⁰

Mikäli budjettiehdotukseen liittyy ehdotuksia jonkin uuden menolain tai verolain säätämisestä tai entisen muuttamisesta tahi valtionlain ottamisesta, on nämä ehdotukset käsiteltävä erikseen, koska ne on käsiteltävä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tässä tapauksessa ei asianomaista budjetin kohtaa voida päättää ennenkuin asianomainen lainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävä ehdotus on ollut ratkaisevassa toisessa käsittelyssä, jossa jo melkoisella varmuudella nähdään, mikä on asianomaisen ehdotuksen kohtalo, ja sen jälkeen vasta voidaan päättää

⁸ EdkTJ 43,2 §:n mukaan edustajalla, joka aikoo ehdottaa muutoksia valiokunnan ehdotukseen, on oikeus saada muutosehdotuksensa monistetuiksi ja edustajille jaetuiksi. Kun tämä menettely on omiaan helpottamaan ja nopeuttamaan budjetin käsittelyä, kehoittaa puhemies aina jo yleiskeskustelun alkaessa edustajia hyvissä ajoin jättämään ehdotuksensa keskuskansliaan monistettaviksi, siinäkin tapauksessa, että muutosehdotukset sisältyvät valtiovarainvaliokunnan budjettimietinnön vastalauseisiin. Ks. esim. 1960 Vp Ptk. s. 1954.

⁹ Joskus, mutta harvoin hyväksytäänkin määräraha-aloite eduskunnassa vastoin valtiovarainvaliokunnan hylkäävää ehdotusta. Ks. 1959 Vp Ptk. II s. 1984 ja 1986; 1960 B-es., Vvmmiet. s. 47 ja Edk. vast. s. 16. — Vuosittain eduskunnassa hyväksytään tehdyistä sadoista määräraha-aloitteista vain parikymmentä. Esimerkiksi vuoden 1960 valtiopäivillä tehtiin 532 määräraha-aloitetta. Näiden perusteella hyväksyttiin vuoden 1961 tulo- ja menorvion kuitenkin vain 25 ehdollista määrärahaa, joiden raha-arvo yhteensä oli 1.096 miljoonaa markkaa. Eduskunnan suhtautumisesta määräraha-aloitteisiin ks. myös *Teljo* s. 118—121.

¹⁰ Täysistunnossa voi valtiovarainvaliokunnan jäsen ehdottaa myös toista kuin valiokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa. 1920 Vp Ptk. III s. 2677.

vastaavat budjettiehdotuksen kohdat.¹¹ Emme tässä kohdin ryhdy tarkemmin tutkimaan lainsäädäntömenettelyä yleensä (VJ 66 §). Asian on oltava eduskunnassa kolmen käsittelyn alaisena. Ennen toista käsittelyä on lakiehdotuksen oltava suuren valiokunnan valmisteltavana, ja ellei eduskunta toisessa käsittelyssä hyväksy sellaisenaan suuren valiokunnan mietintöä, on asia palautettava takaisin suureen valiokuntaan, jonka tulee puoltaa ehdotusta semmoisenaan tai muutettuna taikka ehdottaa se hylättäväksi kokonaan. Jos suuri valiokunta on ehdottanut eduskunnan päätöstä muutettavaksi, päättää eduskunta jatkettussa toisessa käsittelyssä suuren valiokunnan ehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Vaikkei valtionlainan ottamisesta päätetäkään lailla, käsitellään asia eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä sillä eroavuudella, ettei valtionlainaehdotusta voida äänestää lepäämään yli vaalien (VJ 68,1 §). Veroista säädetään lailla, mutta verolakien käsittely poikkeaa eräissä kohdin muiden lakien käsittelyjärjestyksestä. Ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta tahi määrääjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamattomana ei sitäkään voida jättää lepäämään yli vaalien. Verojen alentamista tai lakkauttamista tarkoittava lakiehdotus voidaan sen sijaan äänestää lepäämään. Lisäksi verolain hyväksymiseen vaaditaan eräissä tapauksissa määräenemmistö. Ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pitemmältä ajalta, katsotaan nimittäin rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Verolakeihin nähden tulee vielä eräissä tapauksissa pakolliseksi uusi lähettäminen valtiovarainvaliokuntaan ja jatkettu kolmas käsittely täysistunnossa. Jos eh-

¹¹ Menomomentti jätetään avoimeksi odottamaan vastaavan menolain toista tai kolmatta käsittelyä ja vasta tämän jälkeen hyväksytään menomomentti sen mukaisesti, minkälaisen sisällön ao. lakiehdotus on saanut. Ks. 1947 Vp Ptk. III s. 2708 ja 2729; 1949 Vp Ptk. III s. 2582; 1951 Vp Ptk. II s. 1125 ja 1422—1423; 1957 Vp Ptk. III s. 3014, 3016, 3017, 3096, 3100, 3152, 3158, 3160 ja 1175 sekä IV s. 3256, 3281 ja 3479; 1959 Vp Ptk. s. 1997 ja 2140; 1938 B-es., Edk. vast. s. 1 ja 15—16; 1942 B-es. s. 192 ja Edk. vast. s. 5; 1944 B-es., Edk. vast. s. 3 ja 8. — Valtiovainvaliokunnan budjettimietinnön valmistumisen jälkeen eduskunta hyväksyi menolain ja tämän aiheuttama määräraha otettiin budjettiin ilman valiokunnan valmistelua eduskunnassa tehdystä ehdotuksesta. 1940 Vp Ptk. II s. 1691. — Verolakiehdotuksen ollessa eduskunnassa kesken ei puhemies sanonut voivansa esitellä budjetin vastaavaa tulomomenttia, vaan se jäi pois budjetista. 1957 Vp Ptk. II s. 1048. — Tulolakien toinen käsittely olisi asianmukaista suorittaa vasta sitten, kun on päätetty budjetin koko menopuoli, josta nähdään tulojen tarve. Ks. *Nevanlinna*, *Tulo- ja menoarvio* s. 81.

dotus uudesta tai lisäystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pitemmältä ajalta, on kolmannessa käsittelyssä rauennut, koska se ei ole saavuttanut kahden kolmasosan äänen enemmistöä, on asia palautettava valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee nyt antaa lausunto siitä, onko vero säädettävä kannettavaksi yhdeltä vuodelta, sekä ehdottaa veron kantamista tarkoittavan lakiehdotuksen sanamuoto. Jos ehdotus lisäystä verosta, joka oli tarkoitettu kannettavaksi yhdeltä vuodelta, taas on kolmannessa käsittelyssä rauennut, on asia palautettava valtiovarainvaliokuntaan, jonka on nyt annettava lausunto siitä, onko vero jatkettava vuodeksi määrältään muuttamatta, sekä ehdotettava veron jatkamista tarkoittavan lakiehdotuksen sanamuoto. Valtiovarainvaliokunnan uudessa mietinnössään esittämän lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättää eduskunta jatkettussa kolmannessa käsittelyssä, eikä tätä valiokunnan mietintöä saa panna pöydälle, ellei eduskunta enemmistöllä niin päättä (VJ 68 §).

Budjetin menopuolen käsittelyssä otetaan siis kunkin pääluokan jokainen luku, tulopuolen käsittelyssä kunkin osaston jokainen luku erikseen yksityiskohtaisen käsittelyn alaiseksi.¹² Eduskunnan on kuitenkin tehtävä päätös momenteittain, ja menojen kohdalla on usein myös momentin osan käsittävät määrärahat erikseen päätettävä, jos nimittäin muutosehdotuksia on tehty. Sentähden tehdään esim. kunkin menoluvun kohdalla suuri joukko muutosehdotuksia ja tavallisesti tehdään samasta momentistakin useita erilaisia ehdotuksia. Nämä kaikki ehdotukset on siten asetettava äänestyksen alaisiksi valtiovarainvaliokunnan ehdotuksia vastaan.¹³ Äänestyksissä ratkaisee yksinkertainen enemmistö tai, äänen mennessä tasan, arpa. Jos samaa momenttia koskevia muutosehdotuksia on useampia, asettaa puhemies äänestys ehdotuksessaan ne parittain äänestettäväksi siten, että ensiksi äänestetään niistä kahdesta ehdotuksesta, jotka eniten poikkeavat valiokunnan ehdo-

¹² Täysistunnossa lisätään usein budjettiin tuloja vain arviosummaa korottaen, joskus jopa niitä tahallisesti yliarvioiden näennäisen tasapainoisuuden saavuttamiseksi budjettiin. Ks. 1945 Vp Ptk. II s. 2095—2096; 1958 Vp Ptk. II s. 1256—1257. — Muuttuneiden olosuhteiden johdosta joutuu eduskunta joskus pienentämäänkin tulomomenttia valtiovarainvaliokunnan ehdottamasta määrästä. 1946 Vp Ptk. III s. 2966—2967.

Budjetin tulopuolen päättämisestä ks. *Jèze/Neumark* s. 90—142; *Jèze*, RDP XXVI 1909 s. 438—439 ja 457—461; *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 71—73, 78—79, 84—87, 91—95, 103—104, 107—108 ja 123; *Brittain* s. 21—22 ja 25—29.

¹³ Eduskunnan jo jonkin momentin kohdalla hylkäämästä määrärahaehdotuksesta ei saada äänestää uudestaan toisen menomomentin kohdalla. Ks. 1920 Vp Ptk. III s. 2114—2115, 2994 ja 2999; 1929 II Vp Ptk. II s. 1787.

tuksesta. Näistä voittanut asetetaan taas äänestettäväksi vastaehdotuksena kolmannelle ehdotukselle jne., kunnes jää jällelle vain viimeksi voittanut ehdotus ja valiokunnan ehdotus. Näiden kesken on sitten toimitettava viimeinen äänestys, ja siinä voittanut joko valiokunnan ehdotus tai muutosehdotus käsittää eduskunnan päätöksen tähän määrärahaan nähden.

Äänestykset toimitetaan nykyisin joko seisomaan nousemalla tai äänestyskoneella. Edellisessä tapauksessa toteaa puhemies silmämääräisesti seisomaan nousseiden lukumäärän arvioiden, onko heitä enemmistö vai vähemmistö. Äänestyskoneella äänestettäessä saadaan nykyisin suoraan eduskunnan pöytäkirjoihin merkintä siitä, miten kukin edustaja on äänestänyt. Samoin merkitään kunkin äänestäjän kanta pöytäkirjoihin siinä tapauksessa, että toimitetaan avoin lippuäänestys, joka toimitetaan, kun kone ei toimi luotettavasti tai jos vähintään 20 edustajaa sitä vaatii. Aikaisemmin, vanhan äänestyskoneen aikana, ei kone näyttänyt muuta kuin äänestyksen numerollisen tuloksen, mutta ei sitä, miten kukin oli äänestänyt. Jos koneäänestyksen jälkeen tällöin vähintään 20 edustajaa pyysi avointa äänestystä ja se suoritettiin, osoitautui usein, että äänestyksen tulos poikkesi huomattavasti siitä, mikä se oli ollut salaisessa koneäänestyksessä. Osoitautui, että useat edustajat olivat muuttaneet kantaansa silloin, kun heidän kannanottonsa tuli julkiseksi.¹⁴ Kaikki jonkin määrärahan vastustajat eivät ilmeisesti rohjenneetkaan julkisuudessa esiintyä määrärahan vastustajina, vaan pitivät tärkeämpänä kuin valtion varojen säästämistä määrärahan julkisella kannattamisella saavutettavaa kansansuosiota.

Valtiovarainvaliokunnan jäseninä olevia kansanedustajia ei täysistunnossa toimitettavassa äänestyksessä sido se, millä tavalla he ovat samassa asiassa aikaisemmin valiokunnassa äänestäneet.¹⁵ Valiokunnassa toimittujen äänestysten tarkat tulokset eivät myöskään näy valiokunnan mietinnössä, joten siirtyminen toiselle kannalle on helppoa. Tässä suhteessa ei kuitenkaan tapahdu kovin paljon siirtymisiä, sillä useimmiten tulee täysistunnossa hyväksytyksi valtiovarainvaliokunnan ehdotus. Joskus puhutaankin »panssarista», jonka valtiovarainvaliokunta muka on valanut budjettiehdotuksensa ympärille.¹⁶

¹⁴ Määrärahan puolesta annettiin salaisessa äänestyksessä 85 ääntä, mutta avoimessa äänestyksessä 142 ääntä. 1946 Vp Ptk. III s. 2859—2860. Ks. myös 1930 II Vp Ptk. s. 966—967.

¹⁵ Ks. 1919 Vp Ptk. III s. 2568 ja 2575.

¹⁶ Ks. 1926 Vp Ptk. II s. 2144; 1929 II Vp Ptk. II s. 1022.

Valtiovarainvaliokunnan ehdotuksen pitävyyteen vaikuttaa eniten puoluekuri, joka useimmiten sanelee edustajien kannanotot.¹⁷ Kun puolueiden voimasuhteet — niinkuin aikaisemmin olemme huomanneet — yleensä ovat samat valtiovarainvaliokunnassa kuin eduskunnan täysistunnossa, ymmärtää sen, etteivät äänestyksen tulokset tällöin useimmiten muutu. Poikkeuksiakin tietysti on, jolloin puolueet muuttavat kantaansa sen jälkeen, kun valtiovarainvaliokunnan mietintö on valmistunut. Tunnettuja ovat varsinkin juuri budjettikäsittelyssä puolueiden tekemät »lehmänkaupat». Näillä tarkoitetaan kahden eri kantaa edustavan ryhmän välisiä sopimuksia, joissa kumpikin ryhmä lupautuu kannattamaan toisen ehdotusta sillä ehdolla, että toinen kannattaa sen omaa ehdotusta. Asia selviää parhaiten esimerkillä. Maalaisliitto teki kerran lehmänkaupan oikeistoryhmien kanssa siten, että se lupautui äänestyksessä kannattamaan oikeiston ehdottamaa puuteollisuuden vientimaksun poistamista samalla kuin oikeistopuolueet lupasivat antaa äänensä maalaisliiton ehdottaman sokeri- ja viljatullien korottamisen hyväksi.¹⁸

Aikaisemmin nykyisen valtiopäiväjärjestyksen säätämisestä puhuttaessa jo ohimennen mainitsimme sen uudistuksen, jonka VJ 76 § toi eduskunnan budjettikäsittelyyn. Tässä pykälässä säädetään, että ellei eduskunta valtiovarainvaliokunnan tulo- ja menoarvioehdotusta käsitellessään ole muuttamatta hyväksynyt valtiovarainvaliokunnan mietintöä, on tulo- ja menoarvio niin muutettuna, kuin se on eduskunnan päätöksellä hyväksytty, palautettava takaisin valtiovarainvaliokuntaan. Mainitun valiokunnan on nyt annettava lausunto näistä eduskunnan tekemistä muutoksista.¹⁹ Jos valtiovarainvaliokunta ehdottaa eduskunnan päätöksiä muutettaviksi, päättää eduskunta valiokunnan ehdotusten joko 1) hyväksymisestä tahi 2) hylkäämisestä ja aikaisemmassa päätöksessään pysymisestä. Tässä ns. tulo- ja menoarvion jatketuissa ainoassa käsittelyssä eduskunta ei saa enää käsitellä muita budjetin kohtia, jotka ovat jo edellisessä käsittelyssä lyödyt lukkoon. Kun päätökset riidan-

¹⁷ Ks. 1953 Vp Ptk. IV s. 3794.

¹⁸ 1922 Vp Ptk. II s. 1117—1118.

¹⁹ Järjestelyn tarkoituksesta lausuu Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea: »Yhtä tärkeätä kuin on koettaa ehkäistä harkitsemattomien päätösten syntyminen, milloin on kysymys uusien määrärahojen myöntämisestä, yhtä tärkeätä on saada takeita siitä, ettei tulo- ja menoarvioehdotuksessa olevia määrärahoja lisätä, vähennetä eikä poisteta ilman riittävää harkintaa. Jokainen muutos, jonka eduskunta täysistunnossa tekee valtiovarainvaliokunnan ehdotuksiin, olisi senvuoksi saatettava valiokunnan asiallisesti tarkastettavaksi ennen budjettikäsittelyn päättymistä.» *KM* 1921:21 s. 44—45.

alaisista budjetin kohdista, joista toisissa eduskunta voi yhtyä valtiovarainvaliokunnan kantaan ja toisissa pysyä aikaisemmalla kannallaan, on tehty, on budjettikäsittely eduskunnassa päättynyt.²⁰

Budjettiin liitetyt toivomukset. Hallituksen nauttima eduskunnan luottamus. Toivomuksissa eduskunta lausuu hallitukselle kehoituksen toimenpiteeseen ryhtymisestä jossakin hallituksen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, ja on näitä varten nykyisin olemassa erityinen aloitelajikin, toivomusaloite, josta säädetään VJ 31 ja 32 §:ssä. Budjetin yhteydessä on kuitenkin käytännössä tavallista, että eduskunta ottaa hyväksymiinsä budjetin perusteluihin toivomuksia ilman, että niistä on tehty mitään toivomusaloitetta (vrt. EdkTJ 43,3 §). Usein hyväksytään toivomuksia ilman minkäänlaista aloitetta täysistunnossa tehdystä ehdotuksesta, usein taas valtiovarainvaliokunta, samalla kuin se ehdottaa hylättäväksi jonkin määräraha-aloitteen, samalla ehdottaa hallitukselle lausuttavaksi toivomuksen tässä aloitteessa tarkoitetun kysymyksen selvittämisestä ja siitä, että hallitus ottaisi ko. määrärahan myöhempään budjettiehdotukseensa.²¹

Yleensäkin sisältävät budjetin yhteydessä hyväksytyt toivomukset hallitukselle kehoituksia sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä, jotka ovat asiallisessa yhteydessä määrärahojen myöntämisen tai epäämisen kanssa ja voivat siihen vaikuttaa, tahi ne ovat vain tarkempia osoituksia myönnettyjen määrärahojen käyttötarkoituksesta.²² Toivomuksen, jotta se voitaisiin ottaa budjetin yhteydessä äänestettäväksi, tulee olla välit-

²⁰ Eduskunnan suhtautumisesta valtiovarainvaliokunnan budjettiehdotuksen menoihin ja tuloihin ks. *Teljo* s. 112—123.

²¹ Valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja *Pekkala* lausui tästä: »... haluaisin tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen mielestäni vähemmän suositeltavaan, vaikkakin aikaisemmin usein noudatettuun tapaan, että budjettimietinnön yhteydessä hyväksytään milloin minkin aloitteen tai ehdotuksen johdosta ponsia tai perusteluja, joiden tarkoituksena on kiinnittää hallituksen huomio kulloinkin kysymyksesssäoleviin asioihin taikka suorastaan velvoittaa hallitus ryhtymään määrättyihin toimenpiteisiin aloitteen johdosta. Tällaisten ponsien ja perustelujen hyväksymiseen on niin hyvin valtiovarainvaliokunnassa kuin eduskunnassakin suuressa määrässä kiusaus siitä syystä, että täten välttään osoittamasta määrärahaa tarkoitukseen, mutta tyydytetään aloitteentekijää ainakin osittain ja haudataan aloite niin sanoakseni miellyttävällä tavalla.» Ks. 1937 Vp Ptk. II s. 1578.

²² Esim. toivomus virkamiesten vähentämisestä. 1919 Vp Ptk. III s. 2669, 2672, 2674, 2677 ja 2680—2681. — Kehoitus hallitukselle ryhtyä toimenpiteisiin maaseudun postiojen parantamiseksi. 1926 Vp Ptk. II s. 1781.

tömässä asiallisessa yhteydessä itse tulo- ja menoarvion kanssa.²³ Lisäksi vaaditaan, että toivomuksessa mainitussa asiassa sen rahallinen puoli on tärkeämpi eikä vain seuraus toisen itse asiassa tärkeämmän tarkoituksen toteuttamisesta. Niinpä on puhemies kieltäytynyt äänestättämästä budjetin yhteydessä toivomusta Suomen eroamisesta Kansainliitosta,²⁴ kirkon erottamisesta valtiosta²⁵ ja poliittisten vankien vapauttamisesta,²⁶ vaikka näistä toimenpiteistä olisi seurauksena ollut myös valtion menojen vähenemistä.²⁷

Vuoden 1928 valtiopäivillä tehtiin seuraavan vuoden tulo- ja menoarviota käsiteltäessä ehdotus, että eduskunta budjetin perusteluissa kehottaisi hallitusta ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, että Suomi eroaisi Kansainliitosta. Puhemies katsoi, ettei tehty ehdotus ollut missään asiallisessa yhteydessä tulo- ja menoarvion kanssa, eikä sentähden katsonut voivansa asettaa sitä äänestyksen alaiseksi. Eduskunta ei tyytynyt tähän puhemiehen menettelyyn, vaan lähetti asian VJ 80,2 §:n mukaisesti perustuslakivaliokuntaan.²⁸

Perustuslakivaliokunta pyysi asiasta *Ståhlbergin* ja *Erichin* kirjalliset asiantuntijalausunnat ja näiden lausuntojen mukaisesti hyväksyi se puhemiehen menettelyn katsoen, että äänestysesityksen tekeminen po. ehdotuksesta olisi ollut vastoin perustuslakia. Mietintönsä perusteluissa lausuu perustuslakivaliokunta: »Luonnollisena on kuitenkin pi-

²³ Tuhkatiheään on hyväksytty toivomuksia, joissa kehoitetaan hallitusta ottamaan jokin määräraha seuraavan vuoden budjettiin. Ks. 1924 Vp Ptk. II s. 1775 ja 1783; 1927 Vp Ptk. II s. 1061—1063. — Toivomusponsiehdotuksesta, jossa lausuttiin kuluvan vuoden aikana virka- ja arvoylennyksiä myönnetyn enemmän kuin olisi ollut välttämätöntä ja toivottiin vastaisuudessa tässä kohden suurempaa pidättyväisyyttä, äänestettiin ja se hyväksyttiin. 1928 Vp Ptk. II s. 1399 ja 1403. — Puhemies on kieltäytynyt äänestättämästä puolustuslaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseen ja kansanopistoista annetun lainsäädännön kumoamiseen kehoittavista ponsista. 1928 Vp. Ptk. II s. 1354 ja 1512—1513. — Hallituksen suhdetta ulkoasiainvaliokuntaan, Etsivän Keskuspoliisin tekemien laittomuuksien tutkimista ja suojeluskuntien hajoittamista tarkoittavista toivomusehdotuksista ei äänestetty. Ks. 1924 Vp Ptk. II s. 1377, 1383—1384 ja 1885; 1928 Vp Ptk. II s. 1444—1447.

²⁴ Ks. alav. 28.

²⁵ 1926 Vp Ptk. II s. 1475—1476; 1927 Vp Ptk. II s. 1369—1370; 1928 Vp Ptk. II s. 1460—1461.

²⁶ Ks. 1924 Vp Ptk. II s. 1853; 1926 Vp Ptk. II s. 1235—1236 ja 1259; 1927 Vp Ptk. II s. 1030 ja 1049.

²⁷ Ks. myös 1928 Vp Ptk. II s. 1654; 1946 Vp Ptk. II s. 1684; 1952 Vp Ptk. III s. 2859—2861; *Hakkila* s. 957—958 ja 606—608.

²⁸ 1928 Vp Ptk. II s. 1213—1217.

dettävä, erittäinkin kun otetaan huomioon, että V. J. entistä tarkemmin säännöstelee aloitteiden muodot, että toivomuksien esittämistä ja päättämistä on sallittava vain silloin, kun toivomus on välittömässä asiallisessa yhteydessä tulo- ja menoarvion kanssa. Jotta toivomus olisi tällaisessa yhteydessä budjetin kanssa vaaditaan, että sen toteuttaminen vaikuttaa tulo- ja menoarvioon budjettivuoden kuluessa siten, että määrättyllä momentilla oleva erä joutuu vähennettäväksi tai lisättäväksi tahi eduskunnan toivomuksessa antaman osoituksen mukaan käytettäväksi, vaikkapa toivomus sellaisenaan ei välittömästi tarkoitaakaan momentilla olevien määrärahojen numeromäärien muuttamista. Lisäksi on vaadittava, että toivomuksessa mainitussa asiassa rahallinen puoli on ensisijaisempi ja tärkeämpi eikä vain toisarvoinen seuraus itsenäisen, verrattomasti tärkeämmän muunlaatuksen tarkoituksen toteuttamisesta. Esillä olevassa tapauksessa ei edellämainittuja edellytyksiä ole olemassa.»²⁹

Eduskunnan budjettipäätöksensä perusteluihin ottamat, hallitukselle osoitetut lausumat voivat sisältää myös arvosteluja hallituksen toiminnasta, vieläpä epäluottamuslausetta merkitsevän moitteen siitä tahi myös selvin sanoin ilmaistun epäluottamuslauseen.³⁰ Vaikkakin eduskunta budjettikeskusteluissa, niinkuin edellä näimme, voi kohdistaa arvostelunsa mihin puoleen tahansa hallituksen toiminnassa, eivät budjetin perusteluihin otettavat arvostelevat lausumat saa sisällöltään ulottua näin laajalle alueelle. Niihinkin nähden sovelletaan samaa sääntöä kuin hallitukselle budjetin perusteluissa lausuttuihin toivomuksiin, niiden on oltava asiallisessa yhteydessä budjetin kanssa.³¹

Ellei hallituksen toimintaa arvosteleva lausuma sisällä suoranaista epäluottamuslausetta, riippuu tietysti hallituksen herkkätuntoisuudesta, käsittääkö se lausunnon sellaiseksi. Useimmiten on hallitus kuitenkin jo etukäteen ilmaissut pitävänsä jonkin eduskunnassa ehdotetun lausuman hyväksymistä epäluottamuslauseena, tehden täten asiasta luotta-

²⁹ Ks. 1928 Vp Asiak. IV, Prvmiet. N:o 12 s. 1—6 ja Prvmiet. N:o 11 s. 18.

³⁰ Budjetin perusteluihin hyväksyttiin lausunto, että hallitus sallimalla elintarveministerin kantaa kohtuuttomia hintoja sokerin ja vehnä jauhojen myynnissä on väärinkäyttänyt säännöstelylaissa sille annettuja valtuuksia. 1920 Vp Ptk. III s. 3002 ja 3014—3017.

³¹ Ehdotettua lausumaa, että eduskunta ei pitänyt hallituksen viimeaikaista ulkopoliittikkaa tyydyttävänä ja tuomitsi erityisesti hallituksen päätöksen kannattaa Puolan jäsenyyttä Kansainliiton Neuvostossa, ei puhemies alistanut äänestettäväksi. 1923 Vp Ptk. II s. 1230, 1233 ja 1240—1256. — Ks. *Erich*, *Kompetensfördelning* s. 37; *Nilsson-Stjernquist* s. 314—337; *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 403—414; *Jèze/Neumark* s. 44 ja 80—81; *Lang* s. 128—134; *Heckel*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* II s. 400—401; *Einzig* s. 264—276.

mus- eli kabinettikysymyksen.³² Samoin on hallitus joskus asettanut asemansa vaakalaudalle jonkin tärkeänä pitämänsä budjettiehdotuksen määrärahan pienentämättömänä hyväksymisen puolesta.³³ Jos eduskunnan päätös tällaisessa tapauksessa on vastoin hallituksen ilmaisemaa tahtoa, merkitsee se epäluottamuslausetta, ja hallituksen on erottava. Näin onkin muutamia kertoja tapahtunut määrärahojen pienentämättöminä budjettiin ottamisen ollessa kysymyksessä.³⁴ Kerran on hallitus eronnut kärsittyään eduskunnassa tappion luottamuskysymykseksi tekevänsä budjettiesitykseen liittyvien tulleja sekä tulo- ja omaisuusveroa koskevien lakiehdotusten hyväksymisessä.³⁵

³² Hallitus on useampia kertoja ilmoittanut pitävänsä budjetin perusteluihin ehdotettuja lausumia epäluottamuslauseena tai tekevänsä siitä »asianmukaiset johtopäätöksensä». Eduskunta on tämän jälkeen hyväksynyt muutetun, hallitusta tyydyttävän lausuman tahi suorastaan hallituksen vaatiman luottamuslauseen. Ks. 1949 Vp Ptk. II s. 1342, 1347, 1408, 1410, 1440, 1460 ja 1463 sekä IV s. 3210 ja 3224—3225; 1920 Vp Ptk. III s. 2165—2166 ja 2172—2182.

³³ Ks. 1930 II Vp Ptk. s. 902; 1934 Vp Ptk. III s. 2912—2925; 1948 Vp Ptk. II s. 1740; *Jéze/Neumark* s. 46—50 ja 53—58; *Laferrière/Waline* s. 122—123; *Aschehoug* II s. 232; *Figère* s. 341. Vrt. *Erich*, JFT 1931 s. 235—240.

³⁴ Hallitus oli lausunut olevansa sitä mieltä, että virkamiesten palkkauskysymys voitiin ratkaista vain hallituksen esityksen pohjalla. Kun eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt hallituksen esitystä, käsitti hallitus sen epäluottamuslauseeksi ja erosi. 1920 Vp Ptk. III s. 2774, 2784, 2860, 2862, 2864 ja 2867. — Ks. *Teljo* s. 12—13, 70, 79—80, 83—84, 105—106 ja 135—137. — Perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotusta koskevaan mietintöön liittämässään vastalauseessa *Wrede* katsoi, että »Eduskunnalle ehdotuksen mukaan tuleva toimivalta, varsinkin valtiotalouden alalla, on niin laaja, että varmaankin on osoittautuva mahdottomaksi hallituksen, jolla ei ole tukenaan eduskunnan enemmistöä, ainakaan pitempää aikaa hoitaa hallitusta.» Ks. *KM 1917:11* s. 62.

³⁵ Pääministeri *Tanner* oli lausunut eduskunnassa näistä lakiesityksistä budjetin yleiskeskustelussa: »... ei hallitus voi välinpitämättömyydellä suhtautua niiden lopulliseen kohtaloon eduskunnassa.» Ks. 1927 Vp Ptk. II s. 958—959, 961 ja 1395—1399.

XII LUKU

LISÄBUDJETTI

Oikeusperusteet. Budjetin täydellisyysperiaatteen mukaan on siihen otettava kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot, kun taas yhtenäisyysperiaatteen mukaan on budjetti esitettävä yhtenä asiakirjana, josta kaikki budjettivuoden tulot ja menot sekä niiden välinen tasapainosuhte selviävät. Näiden periaatteiden täydellinen toteuttaminen on kuitenkin käytännössä mahdotonta, sillä vaikka siihen budjettia valmisteltaessa ja päätettäessä pyrittäisiinkin, on vuodenkin pituisen ajan tarkka ennakolta näkeminen mahdotonta. Budjettivuoden aikana voi ilmetä uusia tarpeita, joiden tyydyttäminen vaatii rahaa, jota ei ole arvattu varata budjettiin.

Suomen perustuslaki tekeeikin oikeudellisesti mahdolliseksi poiketa täydellisyys- ja yhtenäisyysperiaatteista lisäbudjettia käyttämällä.¹ HM 69 § 2 mom säättää tästä: »Jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia, annettakoon eduskunnalle esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon.» Tästä ja hallitusmuodon muista budjettia koskevista säännöksistä selviävät ne edellytykset, jotka vaaditaan, jotta lisäbudjettia saataisiin käyttää.² Lisäbudjetin³ käyttö on

¹ Lisäbudjetista säädettiin ensi kerran jo 1899 TiliA:ssa. Ks. KM 1896: 11 s. 14—15 ja 142; Willgren, *Finlands finansrätt* s. 414 ja 415—416; sama, JFT 1900 s. 362—363 ja 379; 1908 II Vp Asiak. IV, VvTilK, Vvvmiet. s. 5—8; 1911 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 5.

² Lisäbudjetista ulkomailla ks. Jèze/Neumark s. 189—204; Heinig I s. 476—486; Laufenburger, *Budget et Trésor* s. 16—19 ja 36—37; Laferrière/Waline s. 75—76 ja 149—153; Allix s. 236—252; Dubois s. 184—189; Buck s. 220—224; Lang s. 240—248; Andersen s. 374—390; Berlin II s. 134—144. — Ruotsin perustuslaissa ei ole säädetty mitään lisäbudjetista, mutta on sitä sielläkin käytetty. Ks. Herlitz, *Riksdagens finansmakt* s. 245 ja 332—333; sama, *Nordisk offentlig rätt* II s. 138; *Grundlagarnas bestämmelser om budgetten m.m.* s. 47—48, 55—56 ja 14.

³ Lisäbudjetin vastakohtasta, alkuperäisestä vuotuisesta budjetista on useimmiten meillä käytetty nimitystä »varsinainen budjetti». Kun viimeksi mainittua nimitystä on ulkomailla ja meilläkin aikaisemmin virallisesti käytetty käyttö-

tarkoitettu tapahtumaan vain poikkeustapauksissa, kun alkuperäiseen budjettiin³ myöhemmin varainhoitovuoden kuluessa havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia. Kaikki arvattavissa olevat vuotuiset menot on otettava alkuperäiseen, ennen vuoden alkua päätettävään budjettiin, josta päättäessään eduskunnalla on mahdollisuus arvioida ehdotettuja menoja yhtenä kokonaisuutena ja tärkeysjärjestyksessä ratkaista, mihin niistä se voi myöntää määrärahoja. Lisäbudjetissa on tarkoitettu hyväksyttäväksi määrärahoja vain sellaisiin tarpeisiin, jotka eivät ole olleet tiedossa alkuperäistä budjettia päätettäessä⁴ ja jotka lisäksi ovat niin välttämättömiä ja kiireellisiä, ettei määrärahojen myöntämistä niihin voida jättää päätettäväksi seuraavan vuoden budjettia käsiteltäessä.⁵

Vuotuisen budjettiin ei siis saa lisäbudjetissa ehdottaa lisäyksiä muutoin, kuin jos välttämätön tarve sitä vaatii. Mikä tarve on myönnettävä »välttämättömäksi», se jää aina lopulta ehdotuksen tekijäin ja ratkaisijoiden harkittavaksi. Sattuvasti kuvaa *Nevanlinna*⁶ lisäbudjettiin ja alkuperäiseen budjettiin otettavien määrärahojen eroavuutta:

budjetista ylimääräisen eli pääomabudjetin vastakohtana, ei sitä sekaannusten välttämiseksi voida käyttää lisäbudjetin merkityksessä. Paitsi eduskunta-asiakirjoissa tapaa tällaista kielenkäyttöä kuitenkin nykyisin myös budjettia koskeissa tutkijoiden kirjoituksissa. Ks. *Kaira*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 254—258; *Paalanen* s. 22—23; *Vesänen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 207—208.

⁴ Joskus alkuperäistä budjettiehdotusta tehtäessä ei poikkeuksellisten olojen tähden ole voitu laatia täydellistä suunnitelmaa koko vuoden menoista, vaan on ne osaksi ollut jätettävä lisäbudjetteihin. 1945 B-es. s. I ja Edk. vast. s. 1.

⁵ Määrärahan tarve täytyy olla jostakin sellaisesta erityisestä asianhaarasta johtuva, josta ei budjettia laadittaessa ole voinut olla tietoa ja joka välttämättä vaatii sen ottamista lisämenoarvioon. 1938 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 25, Edk. vast. s. 1. — Uudisrakennusmäärärahat vaativat lisäyksiä seuraavinakin vuosina eivätkä niinollen sovi lisäbudjettiin. 1941 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 50, Vvvmiet. s. 26 (*Hästabackan* vastal.). — Suuret määrärahat valtion liiketoimintaa, uusia rakennusyrityksiä ym. pääomamenoja varten on yleensä otettava alkuperäiseen budjettiin. 1933 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 69, Edk. vast. s. 1. — Hallituksen ehdotettua lisäbudjetissa määrärahaa kahden kotitalousneuvojan palkkaamiseksi Suomen Pienviljelijäin Liitolle hylkäsi eduskunta ehdotuksen lausuen: »Eduskunnan mielestä tämänkaltaisiin tarkoituksiin ei ole varattava määrärahaa lisämenoarviossa.» 1949 Vp Asiak., Hall. es. N:o 143 s. 28 ja Edk. vast. s. 1. Joskus on kuitenkin erityisten olosuhteiden johdosta otettu lisäbudjettiin määräraha yksityisten seurojen avustamista varten. 1928 Vp Ptk. II s. 1372—1373. — Ks. myös *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 128—129; *Kaira*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1956 s. 254—255 ja 257.

⁶ Tulo- ja menoarvio s. 128—129.

»Mutta niin selvä on perustuslain mainitun sanan merkitys, että se sulkee pois suuren joukon tarpeita. Se osottaa epäamättömästi, ettei ehdotuksen tekoon lisäyksestä budjettiin riitä, että joku tarkoitus on hyvä, hyödyllinen ja suotava. Jollei se kuitenkin ole välttämätön, ei siihen ole lupa pyytää, vielä vähemmän osottaa varoja lisäykseksi jo päätettyyn budjettiin, ei vaikka varoista ei olisikaan puutetta. Tällaisen asian täytyy, koska se kerran laatunsa puolesta voi, odottaa seuraavaan säännölliseen budjetin järjestelyyn, jossa perustuslaki ei aseta yhtä ankaraa vaatimusta noudatettavaksi kysymyksessä, millaisiin tarkoituksiin on lupa varoja ehdottaa ja myöntää. Toisin sanoen: sitä vapautta ehdottaa ja päättää määrärahoja osotettaviksi, jonka perustuslaki jättää hallitukselle, vastaav. edustajalle ja eduskunnalle säännöllisessä budjetin järjestelyssä, se ei anna kummallekaan, kun on kysymys lisäyksistä budjettiin. Edellisessä tämän oikeuden täytyy katsoa ulottuvan, mikäli tarpeelliset varat voidaan hankkia, kaikkiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin; jälkimmäisessä tapauksessa se on nimenomaan rajoitettu tarkoituksiin, joiden tyydyttämistä ei voida välttää. Saattaa tuskin liiaksi alleviivata tämän perustuslainsäännöksen merkitystä terveelle raha-asiaihallinnolle.»

Valmistelu ja aloiteoikeus. Lisäbudjetin käsittely eduskunnassa. Lisäbudjetiteja päätetään vuosittain tavallisesti kaksi tai useampia nimellä »Lisäyksiä ja muutoksia vuoden ... tulo- ja menoarvioon.» Itsenäisyytemme alkuaikoina oli tapana esittää budjettivuoden kuluessa suuri joukko erillisiä, vain yhden määrärahan tai muutamia samaan ryhmään kuuluvia määrärahoja sisältäviä lisäbudjetiteja. Näiden luku vuosittain saattoi nousta jopa useampiin kymmeneen. Yksityisiä määrärahoja sisältävien lisäbudjettien käyttöä on myöhemmin supistettu, ja on pyritty siihen, että lisäbudjetit vuosittain päätetään, mikäli mahdollista, vain kahtena suurempana tulo- ja menoarvion lisäyksenä ja muutoksena, joihin kaikki esiintyneet tulojen ja menojen lisäykset on koottu.⁷ Tässä tarkoituksessa on TiliA 7 §:ään otettu määräyksiä siitä,

⁷ Ilmoittaessaan eduskunnalle käytäntöön otettavasta uudistuksesta lausui Vvmin. Tanner: »... on ollut aihetta ottaa harkittavaksi, onko tähän saakka lisävarojen hankinnassa noudatettu järjestelmä kaikin puolin tarkoituksenmukainen. Kun lisäyksiä ehdotetaan lukumäärältään useampaan kymmeneen nousevassa erisyyksessä, jotka eri aikoina ja toisistaan riippumatta valmistellaan eduskunnalle annettavaksi ja kun myöskin eduskunta näistä päättää kustakin erikseen siinä järjestyksessä, kuin ne eduskunnalle jätetään, on ilmeistä, että eri tarpeiden kiireellisyyden ja välttämättömyyden vertaaminen toisiinsa käy vaikeaksi, voipa

millä tavalla eri ministeriöiden on vuosittain ehdotettava lisäbudjettiin otettavat menot. Tässä pykälässä lausutaan: »Jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan lisäyksiä tai muutoksia, tulee valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden tilivuoden aikana viimeistään 1 päivänä maaliskuuta ja 1 päivänä marraskuuta, ellei valtiovarainministeriö erityisistä syistä määrää muuta ajankohtaa, toimittaa valtiovarainministeriön yksityiskohtaisesti perusteltu ehdotuksensa eduskunnalle annettavan esityksen laatimista varten. Ehdotukseen on liitettävä yksityiskohtainen selostus asianomaiselta menomomentilta kulumassa olevan vuoden aikana suoritetuista ja siitä vielä samana vuonna suoritettavista menoista.»

Tässä valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan asetuksen kohdassa on kysymyksessä hallituksen suorittama lisäbudjettiehdotuksen valmistelu. Hallituksella on siis lisäbudjettiinkin nähdessä aloiteoikeus. Sitä osoittaa myös edellä mainittu HM 69,2 §, jossa käytetty sanonta »annettakoon eduskunnalle esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon» tarkoittaa hallituksen esitystä.

Hallituksen lisäbudjettiehdotuksen valmistelu tapahtuu samaan tapaan kuin alkuperäisenkin budjettiehdotuksen valmistelu, johon aikaisemmin olemme tutustuneet. Kun HM 69,2 §:ssä puhutaan »vahvistettuun» tulo- ja menoarvioon välttämättömiksi havaittavista muutoksista, seuraa tästä, että lisäbudjettiesitys voidaan tehdä vasta sen jälkeen kuin alkuperäinen budjetti on valmistunut.⁸ Budjetin vuotuisuudesta johtuu, että

jääää kokonaan suorittamattakin. Samoin jää kokonaan toimittamatta arviointi siitä, riittävätkö valtiolle vuoden aikana kertyvät tulot kysymyksessä olevien lisämenojen suorittamiseen. Budjetin kokonaisuus ja yhdenmukaisuus kärsivät myöskin tämmöisestä menettelystä ... Tällä pyritään siihen, että lisäykset varsinaiseen talousarvioon tulisivat eduskunnalle esitettäväksi vain kahdesti vuodessa, jolloin voitaisiin vapautua lukuisista erillisistä käsittelyistä. Ilmeistä on, ettei näin päätettyä menettelyä ehdottoman johdonmukaisesti voida seurata. Saattaa esiintyä tapauksia, jotka kiireellisyytensä vuoksi on erillisinä esitettävä.» 1937 Vp Ptk. II s. 1439—1440. — V. 1954 teki hallitus eduskunnalle erillisen esityksen määrärahan myöntämisestä Pellonraivaus Osakeyhtiön osakkeiden merkitsemistä varten. Eduskunta hyväksyi esityksen, mutta huomautti samalla, »ettei tällantapaisia erillisiä lisäbudjettiesityksiä olisi Eduskunnalle annettava.» Ks. 1954 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 13, Edk. vast. s. 1. — Vuonna 1929 oli jo tehty yritys antaa eduskunnalle vain yksi suurempi lisämenoarvioesitys vuodessa. Ks. *Teljo* s. 138—139.

⁸ Ks. *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 424. — Lisäbudjetin hyväksyminen ennen alkuperäisen budjetin vahvistamista on nimenomaan kielletty monissa Amerikan Yhdysvaltojen osavaltioiden perustuslaeissa. Ks. *Index Digest of State Constitution* s. 31—32.

lisäykset ja muutokset siihen on tehtävä ennen ao. budjettivuoden loppua.⁹ Saman periaatteen mukaan voidaan lisäbudjettiin ottaa vain sen varainhoitovuoden, mutta ei edellisen eikä seuraavan vuoden tuloja ja menoja.¹⁰

Lisäbudjettijärjestelmän tarkoituksena on, että eduskunta saa päättää myös alkuperäiseen budjettiin tarvittavista muutoksista. Tämän mukaisesti on esitys tarvittavista lisämäärärahoista eduskunnalle tehtävä, ennenkuin niillä tyydytettävistä menoista päätetään.¹¹ Käytännöllisistä syistä ei kuitenkaan voida vaatia, että jokaisesta vähäisestä määrärahan lisäyksestä olisi eduskunnassa etukäteen päätettävä, ja kun niiden vuoden kuluessa tarvittavat määrät nähdään vasta vuoden loppupuolella, on hyväksyttävä se käytäntö, että kaikki tällaiset vähäisemmät määrärahojen, esim. virastojen tarverahojen lisäykset kootaan vasta vuoden lopussa tehtävään lisäbudjettiesitykseen.¹² Lisäksi voi joskus sattua myös suurempia niin kiireellisiä tarpeita, että niistä on valtion

⁹ »... muutokset tulo- ja menoarvioon ovat tehtävät ennen sen vuoden päättymistä, jota varten tulo- ja menoarvio on vahvistettu,» lausui valtiovarainvaliokunta. Ks. 1930 I Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 32, Vvvmiet. s. 1 ja Edk. vast. s. 1. — Esitys lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1939 budjettiin annettiin poikkeuksellisista oloista johtuen eduskunnalle vasta 12. 4. 1940, ja samoin esitys vuoden 1940 budjettiin vasta 7. 2. 1941. Ks. 1940 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 30; 1941 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 8. Ks. myös 1946 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 125, Vvvmiet. s. 1.

¹⁰ Vuoden 1939 lisäbudjetissa oli myös lisäys vuoden 1938 budjettiin Olympiakisojen johdosta myönnetyn määrärahan käyttämisestä. 1938 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 104 s. 47—48. — Joskus on lisäbudjetteihin otettu määrärahoja myös seuraavaa vuotta varten. Ks. 1922 Vp Ptk. II s. 1651; 1934 Vp Ptk. II s. 1665; 1948 Vp Ptk. II s. 1730.

¹¹ Eduskunnan vastauksessa hallituksen lisäbudjettiesitykseen v. 1921 lausutaan: »Useissa tapauksissa ne lisämäärärahat on jo käytetty, joiden myöntämistä esitys tarkoittaa ... Milloin kysymys on vähäisistä lisäyksistä virastojen tarverahoihin ja muihin laeissa ja asetuksissa edellytettuihin tarpeisiin, jotka välttämättä ovat tyydytettävät, on käytännöllisistä syistä puolustettavissa, että, jos lisäysten tarve on pätevästi perusteltu, Hallitus tekee Eduskunnalle ehdotuksen niiden myöntämisestä yhteisessä vuoden jälkipuolella annettavassa lisämenoarvioesityksessä. Toisin on laita, mitä tulee suurempiin lisämäärärahoihin, ja aivan erityisesti sellaisiin tuntuvampiin rahamääriin, joiden myöntäminen tai epäminen saattaa olla enemmän tai vähemmän ehdonvallan asia. Hallitusmuodon 68 §:n 2 mom:n säännös vaatii, että esitys tällaisista lisäyksistä menoarvioon on tehtävä Eduskunnalle, ennen kuin varat käytetään tai Hallituksen puolelta siihen lupa annetaan.» Ks. 1921 Vp Asiak. II, Hall. es. N:o 54, Edk. vast. s. 1—2. — Ks. myös *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 119—122, 130 ja 132.

¹² *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 121.

edun tähden päätettävä jo ennenkuin lisämäärärahaesitys niistä on ehditty eduskunnalle antaa.¹³

Budjetin täydellisyysperiaate vaatii, että myös lisäbudjettiin on otettava määrärahat tai määrärahojen lisäykset koko varainhoitovuoden tarvetta varten.¹⁴ Kun lisäbudjetti merkitsee vuotuisen alkuperäisen budjetin muuttamista, on lisäbudjettiesitys muodollisesti tehtävä alkuperäisen budjetin jaottelua noudattaen niin, että siitä nähdään, mitä alkuperäisen budjetin tulo- ja menomomentteja lisäbudjetilla aiotaan muuttaa.¹⁵ Vuoden viimeiseen lisäbudjettiin merkitään nykyään käytännössä myös ne lisäykset, jotka eduskunta on aikaisemmissa sen vuoden lisäbudjeteissa päättänyt. Täten viimeisen lisäbudjetin tulojen ja menojen loppusummat osoittavat kaikkia vuoden tuloihin ja menoihin päätettyjä lisäyksiä, joita täten voidaan vaivattomasti verrata alkuperäisen budjetin vastaaviin lukuihin.¹⁶

Päinvastoin kuin alkuperäisen tulo- ja menoarvion menoihin nähden kielletään eduskunnalta kokonaan aloiteoikeus lisäbudjettiin otettaviin menoihin nähden. Eduskunnassa tehdyn määräraha-aloitteen nojalla ei hallituksenkaan ehdottamaan lisäbudjettiin täten voida ottaa sellaista määrärahaa, jota hallitus ei ole lisäbudjettiesitykseensä sisällyttänyt. Se, että eduskunnalta lisämenoarvioon nähden kielletään sekä oikeustieteessä että käytännössä aloiteoikeus, johtuu siitä, että lisäbudjetti on tarkoitettu olemaan poikkeuksellinen ilmiö, jota on käytettävä hyvin varovaisesti, vain todellisen tarpeen vaatiessa. On selitetty, että vain hallitus budjetin täytäntöönpanijana voi tietää, milloin alkuperäinen budjetti jonkin tällaisen ennakolta arvaamattoman tarpeen kohdalta osoittau-

¹³ *Nevanlinna*, m.t. s. 119—122.

¹⁴ »Hallitusmuodon 66 §:n mukaan on vuotuisen tulo- ja menoarvioon otettava varainhoitovuoden tulot ja menot. Se käsittää siis koko varainhoitovuoden. 69 §:n 2 momentissa mainitut lisäykset tulo- ja menoarvioon merkitsevät vain varsinaisen tulo- ja menoarvion täydentämistä eikä käsitykseni mukaan sitä laadittaessa voida poiketa siitä, että lisäystenkin tulee kohdistua koko varainhoitovuoteen.» Ks. *OKaK v. 1957 s. 14—16*.

¹⁵ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 131.

¹⁶ Ks. esim. 1937 Vp Asiak. III Hall. es. N:o 98 s. 1, 41, 44—45 ja 58 sekä VvTiK 1937 s. 11. — Eduskunta vaati, että vuoden viimeiseen lisäbudjettiin liitetään selostus arvioiduista valtion todellisista tuloista ja ainakin huomattavimmista arviomäärärahojen ylityksistä, niin että eduskunta voisi ennen tilivuoden päättymistä saada kuvan valtiontalouden todellisesta tilasta. 1948 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 71, Edk. vast. s. 1. — Kun viimeistä edellisen lisäbudjetin käsittely oli viivästynyt sen edellyttämän lakiehdotuksen käsittelyä odotettaessa, oli sen käsittely vuoden viimeistä lisäbudjettia päätettäessä vielä kesken eikä tähän siten voitu ottaa vuoden kaikkien lisäbudjettien yhteisiä menolukuja. Ks. 1954 Vp Ptk. III s. 2028.

tuu riittämättömäksi tai puutteelliseksi. Ettei hallitus ole lisäbudjettiehdotukseensa ottanut jotakin määrärahaa, osoittaa se jo, ettei tällainen määräraha ole välttämättömän tarpeen vaatima, eikä sitä siis voida hyväksyä lisäbudjettiin eduskunnassa tehdyn määräraha-aloitteen nojalla. Uuden budjettijärjestelmämme alkuvuosina eduskunta kylläkin päätti uusia määrärahoja lisämenoarvioihin valtiovarainvaliokunnassa tai vieläpä eduskunnan täysistunnossa lisäbudjettia päätettäessä tehdyistä ehdotuksista,¹⁷ mutta vuodesta 1925 lähtien on tällaisesta käytännöstä luovuttu, ja eduskunnan puhemies on kieltäytynyt ottamasta äänestyksen alaiseksi eduskunnassa lisämenoarvioon ehdotettuja uusia määrärahoja.¹⁸ Uusi valtiopäiväjärjestyksemme myös kieltää muutoin kuin määräraha-aloitetta käyttäen ottamasta budjettiin uutta, hallituksen tulo- ja menoarvioehdotukseen sisällyttämistä määrärahaa. Lisäbudjettiin ei siis tällaisen aloitteenkaan nojalla vakiintuneen budjettioikeuden tulkinnan mukaan oteta sellaisia määrärahoja, joita hallitus ei ole ehdottanut.¹⁹

Edellä puheena ollutta toivomusaloitetta voivat kansanedustajat sen sijaan käyttää myös ehdottaakseen hallitukselle lausuttavaksi toivomuksen jonkin määrärahan ottamisesta lisäbudjettiesitykseen. Usein onkin eduskunta hyväksynyt tällaisia toivomuksia hallitukselle edustajien teke-

¹⁷ Valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta on lisäbudjettiin otettu uusi määräraha. 1921 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 12, Vvmiet. N:o 1 s. 1—2 ja Edk. vast. s. 1; 1922 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 48, Vvmiet. s. 2 ja Edk. vast. s. 2. — Samoin eduskunnassa tehdystä ehdotuksesta. 1921 Vp Ptk. II s. 1707—1709, 1620—1621 ja 1711; 1923 Vp Ptk. II s. 1721 ja 1727—1729.

¹⁸ Viitaten HM 69 § 2 mom:iin puhemies kieltäytyi asettamasta äänestyksen alaiseksi eduskunnassa tehtyä määrärahaehdotusta, jota ei ollut hallituksen esityksessä. 1926 Vp Ptk. II s. 2136. Samoin, koska täysistunnossa tehty ehdotus meni »oleellisesti ulkopuolelle asianomaisen aloitteen». 1929 I Vp Ptk. s. 649. — Puhemies kieltäytyi asettamasta valtiovarainvaliokunnan ehdotusta äänestyksen alaiseksi. 1937 Vp Ptk. II s. 1558—1562. — Kun valtiovarainvaliokunnan ehdotuksesta ei selvennyt, mitä hallituksen ehdottamaa määrärahaa lisäysehdotus koski, ei puhemies voinut ottaa ehdotusta äänestettäväksi. 1949 Vp Ptk. II s. 1451. — Ehdotetun määrärahan käyttötarkoitus oli »olenaisesti toinen kuin hallituksen esityksessä» ja sentähden kieltäytyi puhemies äänestytämästä siitä. 1953 Vp Ptk. III s. 2676.

¹⁹ Ks. *Teljo* s. 124—125. — *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 133—134 esittää, että eduskunnalla on aloiteoikeus sen omiin, budjetin 2 Pl:n menoihin nähden. Käytännössä ei näihin kuitenkaan vaadita määräraha-aloitteita, vaan sallitaan ne ottaa budjettiin valtiovarainvaliokunnassa tai eduskunnassa tehdystä ehdotuksesta. — *Helo*, LM 1926 s. 213—216 on lausunut sen mielipiteen, että eduskunnallakin on aloiteoikeus lisäbudjettiin otettaviin määrärahoihin nähden.

mien toivomusaloitteiden nojalla.²⁰ Tällaisia aloitteita käsitellään eduskunnassa aivan samoin kuin niitä, jotka tarkoittavat alkuperäiseen budjettiin otettavia määrärahoja. Näitäkään toivomusaloitteita ei sallita tehdä muulloin kuin valtiopäivien alussa olevana yleisenä aloitteentekoaikana.²¹

Samoin kuin vuotuista alkuperäistä budjettia päättäessään on eduskunnalla lisäbudjettia päättäessään kuitenkin oikeus paitsi alentaa ja poistaa myös korottaa hallituksen ehdottamia määrärahoja.²² Tämän ei katsota kuuluvan aloiteoikeuden piiriin, vaan se luetaan budjetin päättämisvaltaan kuuluvaksi oikeudeksi. Samoin voi eduskunta, samassa määrässä ja samalla oikeusvaikutuksella, minkä sillä olemme nähneet alkuperäistä budjettia päätettäessä olleen, lisäbudjettia päättäessään korottaa tai alentaa hallituksen ehdottamia tulolukuja. Koska se velvollisuus, mikä eduskunnalla on alkuperästä tulo- menoarviota päättäessään, nimittäin, ettei vajauksellista budjettia saada päättää, vaan että tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, ilmeisesti on voimassa myös budjettiin tehtäviin lisäyksiin nähden, täytyy valtiovarainvaliokunnalla katsoa myös lisäbudjettia valmistellessaan, jollei tulojen ja menojen välistä tasapainoa muuten saavuteta, olevan oikeus tehdä tuloaloitteita ja eduskunnalla siten olevan oikeus näiden perusteella päättää lisäbudjettiin uusia, hallituksen ehdotukseen sisällyttömiä tuloja.²³

Lisäbudjetin käsittelemisestä eduskunnassa on olemassa vain yksi oikeussäännös, nimittäin VJ 49 § 3 mom:ssa. Siinä määrätään, että

²⁰ Valtiovarainvaliokunnan ehdottama toivomusponsi hallitukselle lisämäärärahaesityksen teosta hyväksyttiin otettavaksi lisäbudjetin perusteluihin. 1925 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 45, Vvvmiet. s. 1 ja Edk. vast. s. 1. — Ks. *Erich*, Valtio-oikeus I s. 328 ja 363; *Hakkila* s. 289.

²¹ Lisämäärärahaesityksestä hyväksytty toivomus ei tietenkään velvoita eduskuntaa hyväksymään hallituksen asiasta tekemää esitystä. 1930 I Vp Ptk. 910—914. — Toivomusaloitteita, joiden johdosta eduskunta on hyväksynyt toivomuksen lisäbudjettiesitykseen otettavasta määrarahasta: 1957 Vp Liitt. s. 444, 446, 494—495, 496 ja 509. Vuoden 1961 Vp:llä tehtyjä, lisäbudjettia koskevia toivomusaloitteita: 1961 Vp Liitt. s. 428, 443—444, 709, 717, 929—930, 931, 1212—1213 ja 1255.

²² Ks. 1932 Vp Ptk. I s. 1091 (ed. *Furuhjelm*). — Valtiovarainvaliokunta on joskus ehdottanut kokonaan hylättäväksi lisäbudjettiehdotuksen, joka on sisältänyt vain yhden tai muutamia määrärahoja. Eduskunta on kuitenkin hyväksynyt sen. Ks. 1947 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 38, Vvvmiet. s. 1 ja Edk. vast. sekä Asiak. III, I, Hall. es. N:o 68, Vvvmiet. ja Edk. vast. — Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 131—132.

²³ Samoin *Helo*, LM s. 214—215. Vrt. jälj. alav. 34 ja 42.

esitys lisäyksestä tulo- ja menoarvioon on valtiovarainvaliokunnan käsiteltävä samalla tavalla kuin esitys tulo- ja menoarviosta. Tämän on kyllä katsottava sisältävän yleistettävän säännön, että lisäbudjettia on eduskunnassa käsiteltävä samalla tavalla kuin alkuperäistäkin budjettia. Tämä johtuu jo asian luonnostakin, sillä lisäbudjettikin on budjetti. Lähetekeskustelu,²⁴ käsittely valtiovarainvaliokunnassa,²⁵ yleiskeskustelut, yksityiskohtainen käsittely ja äänestykset tapahtuvat aivan samaan tapaan kuin muussakin budjettikäsittelyssä. Käytännössä ei kuitenkaan lisäbudjettiesitystä ole, vaikkakaan eduskunta ei olisi hyväksynyt sellaisenaan valtiovarainvaliokunnan mietinnössään ehdottamaa lisäbudjettia, palautettu valtiovarainvaliokuntaan eikä otettu jatkettuun ainoaan käsittelyyn niinkuin tulo- ja menoarvioon nähden on säädetty VJ 76 §:ssä.²⁶ Aikaisemmin näimme, että alkuperäinen vuotuinen tulo- ja menoarvio voidaan päättää vain varsinaisilla valtiopäivillä, mistä on säädetty VJ 30 §:ssä. Koska vastaavaa ei ole säädetty lisäbudjettiin nähden, voidaan se käsitellä myös ylimääräisillä valtiopäivillä.²⁷

Lisäbudjetin sisällys. Normaalitapauksessa johtuu lisäbudjetin ehdottaminen ja päättäminen kesken budjettivuotta siitä, että on ilmaantunut uusia tarpeita, joiden aiheuttamia menoja varten ei alkuperäisessä budjetissa ole joko ollenkaan tahi ei riittävän suuria määrärahoja. Lisäbudjetissa myönnetään siis joko kokonaan uusia määrärahoja tai korotuksia alkuperäisen budjetin määrärahoihin. Eri mielipiteitä on ilmaantunut siitä, onko sidottuja menoja varten, joihin alkuperäiseen budjettiin otetut määrärahat eivät riitä, otettava lisäbudjettiin määrärahoja, kun hallituksella on katsottava olevan oikeus ja velvollisuuskin maksaa tällaiset menot, vaikkei määrärahoja niitä varten olisikaan ollenkaan

²⁴ Lisäbudjetin lähetekeskustelu on eduskunnassa harvinainen. Ks. kuitenkin 1959 Vp Ptk. I s. 587—609.

²⁵ Valtiovarainvaliokunta on joskus oma-alotteisesti pyytänyt lisämäärärahasesityksestä erikoisvaliokunnan lausunnon. Ks. esim. 1945 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 56 ja 63; 1952 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 51, Vvvmiet.

²⁶ Ks. esim. 1946 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 64, Vvvmiet. s. 1 ja Edk. vast. s. 1 ja 3; 1947 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 46, Vvvmiet. s. 1—2 ja 26 sekä Edk. vast. s. 1—2. — Lisäbudjettiehdotus palautettiin valtiovarainvaliokuntaan lisäselvityksiä varten. 1950 Vp Asiak. III, I, Hall. es. N:o 92, Vvvmiet. N:o 79 a). — Eduskunnan muutettua valtiovarainvaliokunnan lisäbudjettiehdotusta palautettiin se valiokuntaan muutosten tekemistä varten lisäbudjetin laskelmiin. 1920 Vp Ptk. III s. 2049, 2066—2067 ja 2071—2072.

²⁷ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 131; *Erich*, Valtio-oikeus I s. 363 ja II s. 269; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 135.

tahi riittävästi otettu budjettiin.²⁸ Samoin on epävarmaa, onko alkuperäisen budjetin arviomäärärahojen ylityksiin, jotka ovat osoittautuneet välttämättömiksi, otettava lisämäärärahoja lisäbudjettiin, kun hallitus ilman sitäkin on oikeutettu ylittämään arviomäärärahoja. Vaikkei ehdotonta oikeudellista pakkoa olisikaan tällaisten määrärahojen korotusten ottamiseen lisäbudjettiin, on sen kuitenkin katsottava olevan sallittua ja toivottavaakin, sillä jos eduskunta kesken budjettivuotta saa päättää tällaisistakin määrärahojen lisäyksistä, saa se niiden kautta paremman yleiskatsauksen tulo- ja menoarvion toteuttamiseen ja voi se samalla paremmin hallita budjettivuoden tulojen ja menojen välisen tasapainoisuuden säilyttämistä.²⁹

Paitsi alkuperäiseen budjettiin otettujen määrärahojen korottamiseen on eduskunnalla lisäbudjetissa katsottava olevan oikeus myös tällaisten määrärahojen budjettioikeudellisen luonteen muuttamiseen, siis oikeus kiinteiden määrärahojen muuttamiseen arvio- tai siirtomäärärahoiksi, arviomäärärahojen muuttamiseen kiinteiksi tai siirtomäärärahoiksi sekä siirtomäärärahojen muuttamiseen kiinteiksi tai arviomäärärahoiksi.³⁰ Samoin voidaan lisäbudjetissa muuttaa alkuperäiseen budjettiin otetun määrärahan tarkoitusta tai käyttötapaa.³¹

²⁸ Kesken vuotta voimaan tullut menolaki aiheuttaa usein määrärahan oton lisäbudjettiin. Ks. 1959 Vp Asiak., Hall. es. N:o 108 s. 29. — Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 119—120; *Ross/Andersen* II s. 119 ja 123.

²⁹ Tarkkojen tietojen puuttuessa tarvittavan määrärahan suuruudesta otetaan myös uusia arviomäärärahoja lisäbudjettiin. Ks. 1942 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 14 s. 2, Vvvmiet. s. 2 ja Edk. vast. s. 2; 1946 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 43 s. 56—58. — Arviomäärärahaakaan ei saa rajattomasti ylittää, vaan hallitus on velvollinen pyytämään eduskunnalta lisämäärärahaa lisäbudjetissa. Ks. 1944 Vp Ptk. II s. 1728 ja 1730; 1920 Vp Ptk. III s. 2053; 1947 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 11 s. 4—10 sekä Asiak. III, Hall. es. N:o 80 s. 3; 1949 Vp Ptk. II s. 1076; 1957 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 57 s. 2. — Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 119—120; *Kaskimies* s. 46.

³⁰ Esimerkkejä käytännöstä: 1920 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 52 s. 1 ja 19—22, Edk. vast. s. 2 ja 4—5; 1927 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 35 s. 25 ja 31 sekä Edk. vast. s. 19; 1928 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 51 s. 35 ja 55 sekä Edk. vast. s. 20; 1932 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 101 s. 11 ja 19 sekä Edk. vast. s. 8; 1935 Vp Asiak. III Hall. es. N:o 88 sekä Ptk. III s. 3305; 1940 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 30; 1941 Vp Ptk. II s. 1096 ja 1098; 1942 Vp Ptk. II s. 1518; 1945 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 25 s. 15 ja 44 sekä Edk. vast. s. 14; 1959 Vp Ptk. II s. 1571.

³¹ Usein on lisäbudjetissa muutettu määrärahan käyttötarkoitusta. Ks. 1921 Vp Ptk. II s. 1458; 1925 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 31 sekä Ptk. I s. 1073—1074 ja 1076—1077; 1930 I Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 6; 1932 Vp Asiak. III, Hall. es. N:ot 105 ja 108; 1937 Vp Asiak. I, Hall. es. N:ot 20 ja 50 sekä Asiak. III, Hall. es. N:o 76; 1960 I LisäB-es. s. 63. — Määrärahan ehto poistettu lisäbudjetin avulla. Ks.

Yleensä ei lisäbudjettiin oteta määrärahan poistoja tai alentamisia silloin, kun joku alkuperäiseen budjettiin otettu määräraha on osoittautunut tarpeettomaksi tai tarvittavaa suuremmaksi. Kuitenkin on oikeudellisesti sallittua ottaa lisäbudjettiin määräyksiä siitä, että jotakin alkuperäistä määrärahaa on pienennettävä tai se on kokonaan poistettavakin, jos menettelyn tarkoituksena on valtion menojen supistamiseksi rajoittaa hallitukselle alkuperäisessä tulo- ja menoarviossa myönnettyä määrärahan käyttöoikeutta. Tällaisista määrärahojen käyttöoikeuden rajoituksista oli kysymys kesällä 1957 hallituksen ns. hätäohjelmaan liittyvässä lisäbudjettiestyksessä ja perustuslakivaliokunta, jolta valtiovarainvaliokunta esityksen johdosta pyysi lausuntoa, asettui sille kannalle, että eduskunnan budjettivaltaa on tässä tapauksessa tulkittava niin laajasti, että eduskunnalla on katsottava olevan oikeus lisäbudjetissa päättää alkuperäiseen tulo- ja menoarvioon otettujen määrärahojen sekä lisäämisestä että vähentämisestä. Täten oli valtiosäännön mukaan oleva mahdollista supistaa alkuperäisessä menoarviossa myönnettyjä määrärahoja sellaisiin määriin, mitkä vastasivat valtiontalouden myöhemmin ilmenneitä kiristyneitä mahdollisuuksia.³²

1932 Vp Asiak. III, Hall. es. N:ot 105 ja 108; 1935 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 110. — Eduskunnassa alkuperäisen budjetin menomomentin perusteluihin tehty lisäys ehdotettiin lisäbudjetissa poistettavaksi GATT-sopimuksen vastaisena. Ks. 1959 II LisäB-es. s. 28. — Lisäbudjetilla muutettiin alkuperäisen budjetin 9 Pl:a siten, että siitä sotatilan johdosta vähennettiin lukuja ja momentteja. Ks. 1940 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 8.

³² Perustuslakivaliokunnan lausunnossa valtiovarainvaliokunnalle sanotaan: »Kun valtiosääntömme mukaan pääpaino budjettioikeudessamme kuitenkin on pantava eduskunnan budjettivallalle, on sitä tulkittava laajasti ja sitä rajoittavat säännökset taas ahtaasti. Tätä yleistä periaatetta on näin ollen noudatettava myös niiden valtiosääntömme säädösten tulkintaan nähden, jotka koskevat lisäystä tulo- ja menoarvioon, eli siis hallitusmuodon 69 §:n 2 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 3 momentin kohdalta. Ensiksi mainittu näistä lainkohdista edellyttää sanamuotonsa mukaan, että tulo- ja menoarvioon voidaan tehdä lisäys, jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan »muutoksia». Säännöksen sanonta, ilman laajentavaakin tulkintaa, johtaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siihen, että tulo- ja menoarvioon tarvittava muutos sisältää mahdollisuuden siihen otettujen määrärahojen sekä lisäämiseen että myös vähentämiseen. Vaikka taas valtiopäiväjärjestyksen 49 §:n 3 momentissa puhutaankin vain lisäyksestä tulo- ja menoarvioon, ei tämäkään säännös, joka on tulkittava vastamainittuun hallitusmuodon kohtaan liittyvänä, anna riittävää perustetta vastakkaiselle tulkinnalle. Mitä tulee siihen, voidaanko eduskunnan budjettivuoden aikana tekemällä uudella päätöksellä määrätä, että menoarviossa erilliseen rahastoon siirretyt varoja on jätettävä käyttämättä, perustuslakivaliokunta ei, edellyttäen etteivät erilliseen rahastoon siirretyt varat ole lailla tahi muutoinkaan sidot-

Tulojen supistuksia ei lisäbudjettiin yleensä ole otettu, vaikka joskus olisikin ilmennyt, ettei alkuperäisen budjetin jollekin tulomomentille otettua tuloa olekaan varainhoitovuoden aikana mahdollista saada valtiolle alkuaan arvioitua määrää.³³ Tulojen lisäyksiä täytyisi säännön mukaan ottaa jokaiseen lisäbudjettiin saman verran kuin siihen otetaan menojenkin lisäyksiä, jotta budjetin tasapaino säilyisi.³⁴ Kuitenkin on meillä käytännössä hyvin tavallista, ettei tulo- ja menoarvion lisäyksiin ja muutoksiin eli lisäbudjettiin oteta ollenkaan tuloja,³⁵ vaan tällaisessa lisäbudjetissa menojen jälkeen vain selitetään, että hallitus on oikeutettu näiden menojen maksamiseen käyttämään valtiolle budjettivuoden aikana kertyviä tuloja.

tuja, ole havainnut valtiosääntömme myöskään puheenaolevassa suhteessa aset-tavan rajoituksia eduskunnan budjettivallalle.» Valtiovarainvaliokunnan lausunnon mukaisesti jätti eduskunta kuitenkin määrärahojen vähentämistä koskevan asian käsittelemättä, koska ko. vähennyksistä oli mainittu vain lisäbudjettiehdotuksen määrärahojen perusteluissa, mutta ei niitä oltu vähennetty lisäbudjetin numerotau-lukossa. Ks. 1957 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 57 s. 1 ja 5—6, Vvvmiet. s. 1, 5 ja 6—7 (Prvlus.) sekä Edk. vast. s. 1; 1957 Vp Ptk. III s. 1686—1688, 1699—1700 ja 1703—1705. — Joskus on lisäbudjetissa päätetty määrärahojen vähennyksistä. Ks. esim. 1952 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 100 s. 30 ja Edk. vast. s. 1; 1959 Vp Asiak., Hall. es. N:o 108 sekä Ptk. II s. 1568.

Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 129 lausuu määrärahojen vähennyksistä ja käyttötavan muutoksista lisäbudjetissa: »Tarkoituksenmukaisuus pakoittanee, pe-rustuslain käyttämästä yleisestä sanasta huolimatta, asettamaan tämän vakavasti epäilyksen alaiseksi, koska kysymyksen nostaminen budjetin supistamisesta tai määrärahain tarkoituksen muuttamisesta helposti voisi johtaa koko budjetin auki-repimiseen ja, käytännöllisesti katsoen, aivan uuteen budjetinjärjestelyyn.» Vrt. *Nevanlinnan* lausuntoa eduskunnan täysistunnossa: »Hallitusmuoto puhuu kyllä siitä mahdollisuudesta, että »muutoksia» budjettiin tarvitaan, eikä rajoita muu-toksia ainoastaan lisäyksiin.» 1921 Vp Ptk. I s. 397.

³³ Lisäbudjettiin otettiin tulojen vähennys, jolla hallitus oikeutettiin jättämään osa lainojen kuoletuksia ja oikeudenkäynneillä haettavia saatavia sinä vuonna peri-mättä. Ks. 1957 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 40 s. 4, sekä Asiak. III, Hall. es. N:o 122 s. 2. Ks. myös *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 129—130.

³⁴ Alkuperäisen budjetin tulojen arvioita on usein lisäbudjetissa korotettu. Ks. 1936 Vp Ptk. II s. 1171—1175 ja 1178; 1959 Vp Asiak., Hall. es. N:o 108 s. 1 ja 3. — »Niinpä on pidettävä epäamättömänä, että niin hyvin hallituksen esityksen kuin valtiovarainvaliokunnan siitä antaman mietinnön ja eduskunnan päätöksen tulee ilmoittaa, miten varat tulo- ja menoarvioon tehtävään lisäykseen on hankit-tava... Tämä on tässä tapauksessa valtiotaloudellisesti aivan yhtä välttämätöntä kuin itse budjetin järjestelyssä.» *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 131; ks. myös s. 129—132.

³⁵ Lisäbudjetteihin käytännössä otetuista tuloista ks. *Teljo* s. 125—126.

Lisäbudjettijärjestelmän epäkohtia. Lisäbudjetteja on sanottu budjetin pahimmiksi vihollisiksi. Niiden käyttöön liittyy niin paljon epäkohtia, että ne muodostuvat vakavaksi vaaraksi valtiontalouden terveille kehitykselle. Näin on asia Suomessakin. Ne paisuttavat helposti valtion muutenkin suuria menoja. Lisäbudjetin puitteissa hyväksyy eduskunta menot helpommin, koska siinä ehdotettuja menoja on vähemmän eikä kilpailu niiden välillä siis ole niin kireä kuin alkuperäistä tulo- ja menoarviota päätettäessä.³⁶ Meillä onkin lisäbudjettien käyttö viime vuosina muodostunut aivan liialliseksi ja eräinä vuosina on jopa kolmas osa varainhoitovuoden menoista saatettu hyväksyä lisäbudjeteissa.³⁷ Täten rikotaan karkeasti budjetin täydellisyysperiaatetta vastaan, jonka mukaan kaikki tulot ja menot on otettava vuotuisen budjettiin täysimääräisinä ja valtiontalouden hoidon on pysyttävä tämän vuotuisen budjetin asettamissa rajoissa.³⁸

Pahempaa on, että tämä usein tapahtuu tahallisesti eikä hallitus alkuperäisessä vuotuisessa budjettiehdotuksessaan pyrikään täydellisyyteen, vaan jättää tietoisesti osan vuotuisista menoista myöhemmin lisäbudjeteissa päätettäväksi, osan sellaisista menoista, joiden välttämättömyyden on täytynyt olla tiedossa jo silloin, kun asianomaisen vuoden alkuperäistä budjettia hallituksen piirissä valmisteltiin. Räikein esimerkki tällaisesta menettelystä on jo aikaisemmin puheena ollut ministeri Simosen »rutiinibudjetti», mutta samanlaista syntii on hallitusten puolella usein muulloinkin ollut havaittavissa. Säännöllisesti joka vuonna on lisäbudjeteissa esitetty määrärahoja tarkoituksiin, jotka eivät ole olleet välttämättömiä niinkuin hallitusmuoto vaatii taikka eivät ole olleet niin kiireellisiä, ettei niiden päättämistä olisi voitu siirtää tapahtuvaksi seuraavan vuoden alkuperäisen budjetin yhteyteen. Niitä edellä puheena olleita budjettioikeutemme vaatimuksia, ettei lisämenoarvioehdotuksia olisi tehtävä muulloin kuin sellaisissa tapauksissa, jolloin voidaan osoittaa määrärahan tarpeen aiheutuvan jostakin erityisestä asianhaarasta, josta alkuperäistä budjettia laadittaessa ei ole voinut olla tietoa, ja sitä,

³⁶ Vaikka eduskunta vuoden 1923 budjettia käsitellessään oli päättänyt, että Tokion lähetystö on lakkautettava, pyysi hallitus lähetystön ylläpitoa varten lisäbudjetissa määrärahoja, jotka eduskunta hyväksyi sitten. Ks. 1923 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 15 sekä Ptk. I s. 412 ja 674–677. Lisäbudjettiin on joskus muulloinkin ehdotettu samoja määrärahoja, jotka hallitus alkuperäistä budjettia päättäessään on hylännyt. Ks. 1934 Vp Ptk. II s. 2014, 2017, 2018 ja 2021.

³⁷ Lisäbudjeteissa päätetyistä menoista ks. *Teljo* s. 75–77 ja 126–138.

³⁸ Valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön lisäbudjetin käyttämisestä antamista ohjeista ks. *Kaskimies* s. 45–46.

että lisäbudjettiin saa ottaa vain välttämättömiä menoja, ei ole yritettykään noudattaa lisäbudjettikäytännössämme.³⁹

Yksi räikeä epäkohta on se, että huomattava osa lisäbudjeteissa ehdotetuista määrärahoista on jo tosiasiaassa etukäteen käytettyjä. Tästä on eduskunta lisäbudjetteja käsitellessään useita kertoja lausunut tuomionsa. Vastauksissa hallituksen lisäbudjettiesityksiin on eduskunta todennut, että hallitus on huomattavasti ylittänyt alkuperäiseen tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja hankkimatta sitä ennen eduskunnalta HM 69,2 §:n edellyttämää suostumusta tulo- ja menoarvion lisäämiseen, vaikka asian alistamiseen eduskunnan harkintaan ei olisi puutunut tilaisuutta. Eduskunta on lausunut huomanneensa, että hallitus on jo myöntänyt useimmat asianomaisessa budjettiesityksessä pyydettyistä määrärahoista ja että suurin osa näitä määrärahoja jo myös on tarkoituksiinsa käytetty. Näin ollen eduskunnalla ei ole mahdollisuutta jättää ehdotettuja lisäyksiä menoarvioon ottamatta ja eduskunnan teh-

³⁹ Vastauksessaan hallituksen esitykseen lisäyksistä ja muutoksista vuoden 1952 tulo- ja menoarvioon eduskunta lausui, että »lisämenoarviot ovat muodostuneet suhteettoman laajoiksi, mistä epäterveestä kehityksestä on havainnollisena esimerkkinä vertailu vuoden 1951 varsinaisen tulo- ja menoarvion ja saman vuoden lisämenoarvioiden välillä. Kun kuluvan vuoden varsinainen tulo- ja menoarvio Eduskunnan päätöksen mukaisesti oli noin 31,5 prosenttia edellisen vuoden varsinaista tulo- ja menoarviota suurempi, Eduskunta lausui odottavansa, että Hallitus kuluvan vuoden lisäbudjetissa ehdottaa määrärahoja ainoastaan aivan välttämättömien menojen peittämiseen... ettei Hallitus ole edellä mainittua Eduskunnan lausumaa kehoitusta ottanut varteen. Hallituksen esitykseen on nimittäin otettu lukuisasti menoja, joita vakiintuneitten budjettiperiaatteiden mukaan siihen ei saisi ottaa. Hallitusmuodon 66 §:n 1 momentin mukaan varsinaiseen tulo- ja menoarvioon on otettava kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot. Varsinainen tulo- ja menoarvio on siis laadittava kokonaisuudeksi, jonka mukaan valtion taloutta vuoden aikana on hoidettava. Lisämenoarvio voi tulla kysymykseen vain, jos esiintyy odottamattomia uusia tarpeita, jotka eivät ole olleet tiedossa varsinaista tulo- ja menoarviota laadittaessa... Lisäksi säädetään hallitusmuodon 69 §:n 2 momentissa, että muutoksen tekemisen vahvistettuun tulo- ja menoarvioon tulee olla välttämättömän tarpeellinen. Lisämenoarvioon ei myöskään saa ottaa määrärahaa tarkoitukseen, joka toteutetaan vasta seuraavana vuonna. Lisäksi olisi oikean järjestyksen mukaista, että esitettyjen menojen peittämiseen voitaisiin osoittaa vastaavasti tuloja... Sen jälkeen kuin Hallitus on esityksensä antanut, ei Eduskunnalla enää ole samoja mahdollisuuksia sitä oikaista. Niinpä ei Eduskunnalla ole ollut mahdollisuutta esityksestä poistaa lisäyksiä, joiden paikka ei olisi lisämenoarviossa.» 1952 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 23, Edk. vast. s. 1. — Ks. myös 1946 B-es., Edk. vast. s. 1; 1947 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 129, Edk. vast. s. 1; 1949 B-es., Edk. vast. s. 1; 1957 Vp Ptk. I s. 750 ja 735–736, II s. 959–960 ja III s. 2900; VttK v. 1955 s. 55 ja v. 1959 s. 109–110.

tävä on suurelta osalta muodostunut enemmän tilinpäätöksen kuin tulo- ja menoarvion tarkastelun luontoiseksi. Eduskunta on katsonut välttämättömäksi vakavasti huomauttaa, että hallituksen tulee tehdä kaikki voitavansa, jotta tällainen perustuslainvastainen menettely, jonka kautta eduskunnan budjettivalta menettää merkityksensä, ei enää uudistu.⁴⁰ Eduskunnan esittämistä vastalauseista huolimatta menettely on jatkunut.⁴¹

Äsken jo mainittiin, ettei lisäbudjetissa aina oteta tulojen puolelle myönnettyjä menoja vastaavia lisätuloja, vaan lisätuloja esittämättä lisäbudjetin lopussa ponnien muodossa valtuutetaan hallitus käyttämään valtiolle kertyviä tuloja menojen suorittamiseen. Tällainen »valtuutus» on tietysti tarpeeton, sillä ilman sitäkin täytyy hallituksella olla oikeus eduskunnan hyväksymien menojen maksamiseen kaikilla niillä tuloilla, mitkä valtion kassaan kertyvät. Lisäksi tämä käytäntö ei riidattomasti vastaa HM 68,4 §:n määräystä, että tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, jonka määräyksen täytyy katsoa koskevan myös tulo- ja menoarvioon tehtäviä muutoksia.⁴²

⁴⁰ Ks. 1919 Vp Asiak. II, Hall. es. N:o 58, Vvvmiet. s. 1—2 ja 15—18 sekä Edk. vast. s. 1—2; 1920 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 52, Edk. vast. s. 1; 1921 Vp Asiak. II, Hall. es. N:o 54, Edk. vast. s. 1—2; 1922 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 48, Edk. vast. s. 1. — Hallitusta on moitittu omavaltaisesta laajasuuntaisten suunnitelmien toteuttamiseen ryhtymisestä eduskuntaa kuulematta. 1946 Vp Asiak. I, Hall. es. N:o 43, Vvvmiet. s. 1—4. Samoin siitä, että rakennus- ym. suunnitelmia on ryhdytty toteuttamaan ja uusia virkoja ja toimia perustettu eduskuntaa kuulematta ja näihin sitten pyydetty määrärahoja lisäbudjettiesityksessä. 1946 I LisäB-es., Edk. vast. s. 1. — Ks. myös *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 209—210; *Kastari*, LM 1956 s. 776—777. — Tanskassa saa hallitus etukäteen käyttää lisäbudjettiin myöhemmin otettavia määrärahoja sovittuaan asiasta kansankäräjien valtiovarainvaliokunnan kanssa. Ks. *Ross/Andersen* II s. 105—106, 117—118 ja 123—124; *Ross* II s. 676—679; *Bramsnæs* s. 190 ja 193; *Herlitz*, Nordisk offentlig rætt II s. 139 ja 141—142; *Bjarne* s. 58—61 ja 236—240; *Thomsen*, NAT 1947 s. 23—31.

⁴¹ Melkein jokaista lisäbudjettia käsiteltäessä ja usein muissakin budjettikeskusteluissa on eduskunnassa esitetty tällaisia vastalauseita. Usein on niitä otettu myös eduskunnan lisäbudjettipäätöksiin. Ks. esim. 1929 II Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 61, Edk. vast. s. 1; 1930 II Vp Asiak. II, Hall. es. N:o 2, Edk. vast. s. 1; 1933 Vp Asiak. III, Hall. es. N:o 69, Edk. vast. s. 1; 1936 Vp Ptk. I s. 258—259; 1945 Vp Ptk. II s. 2104—2106 ja 2110; 1946 Vp Ptk. I s. 809—811, 1130—1131, 1139, 1143—1144 ja 1167—1168 sekä III s. 2393—2394 ja 2403—2404; 1954 Vp Ptk. I s. 264—268, 273, 367 ja 436 sekä III s. 2029, 2033—2034, 2035, 2036 ja 2042—2043; 1959 Vp Ptk. II s. 2158—2159 ja 2167—2168. — Ks. myös *Kaira*, Veronmaksaja 1952 N:o 2 s. 5—6.

⁴² Oikeuskansleri on lausunut asiasta samansuuntaisia mielipiteitä: »(HM) 68 §:n 4 momentissa oleva määräys siitä, että tulo- ja menoarviossa on osoitettava menojen suorittamiseen tarvittavat varat, on sovellettava myöskin lisäyksiin, jotka

Kuinka on sitten mahdollista, ettei lisäbudjettiin useinkaan oteta mitään uusia tuloja, vaikka alkuperäisessä budjetissa myönnettyjen menojen lisäksi myönnetään vielä paljon uusia, budjettivuoden aikana maksettavia menoja? Eikö tällainen menettely johda auttamattomaan budjettivajaukseen ja kassavajaukseen? Aikaisempina vuosina ei sitä ole tapahtunut ja on se johtunut siitä, että meillä on alkuperäisen tulo- ja menoarvion tulot arvioitu hyvin varovaisesti ja ovat todelliset tulot aina huomattavasti ylittäneet arvioidut tulot.⁴³ Siten on budjettiin sisällytynyt salainen tuloylijäämä, jolla on sitten voitu maksaa lisäbudjetissa myönnetty lisämenot. Joitakin vuosia sitten on, niinkuin kaikki tiedämme, tässä suhteessa tapahtunut käänne ja on nähty, ettei valtionkaan kassa ole ehtymätön. Jollei lisäbudjettia päätettäessä myös vakavasti harkita menoja vastaavien tulojen hankkimista, voi tällaisen lisäbudjettikäytännön seurauksena aina olla »kassakriisi», so. myönnettyjen menojen maksamiseen tarvittavia tuloja ei kerrykään, ja koko valtiontalous ja sen mukana valtion muukin elämä joutuu kaaostilaan, jossa lakienkaan noudattaminen ei enää ole mahdollista.

tehdään tulo- ja menoarvioon... ehdotukseen olisi ollut otettava kaikki menot sellaisena kuin koko vuoden tarve edellyttää ja että samalla olisi ollut tehtävä esitys niiden suorittamista varten tarpeellisten varojen saamiseksi... ja asiasta tehtävä eduskunnalle esitys, joka sisältää myös ilmoituksen siitä, miten varat tulo- ja menoarvioon tehtävään lisäykseen on hankittava, jossa suhteessa kuluvan vuoden lisämenoarvioon liittyvä oikeutus siinä mainittujen menojen suorittamiseksi käyttämään valtiolle vuoden 1957 aikana kertyviä tuloja on osoittautunut riittämättömäksi.» Ks. OKaK v. 1957 s. 14—15. — Eduskunnassakin on esitetty kritiikkiä mainitun tyhjäpäiväisen valtuustuslausekkeen johdosta, jonka avulla ei voida järjestää vuotuisen budjetin tasapainoisuutta. Ks. 1953 Vp Ptk. II s. 1135—1136 ja 1170; 1955 Vp Ptk. I s. 927; 1959 Vp Ptk. I s. 297. — Jo valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea selitti nykyistä VJ 49,3 §:ää vastaavalla säännöksellä tarkoittavansa myös sitä, että valiokunnan tulee myös ehdottaa, miten varat on hankittava menojen suorittamiseen. Ks. KM 1921: 21 s. 38 ja 11. Ks. myös *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 207—208. Vrt. 1957 Vp Asiak. III, II, Hall. es. N:o 26/1954 Vp, Prvlaus. N:o 1 s. 8—9 (*Kastarin lausunto*).

⁴³ Ks. *Teljo* s. 131—132.

XIII LUKU

BUDJETIN OIKEUDELLINEN MERKITYS JA
LUONNE

Budjetin julkaiseminen. Ehdollisten määrärahojen vahvistaminen. HM 66 §:n mukaan päättää eduskunta tulo- ja menoarvion ja julkaitaan se niinkuin laista on säädetty. Vaikkakin budjetti on julkaistava niinkuin laki, ei tämä tarkoita sitä, että se olisi eduskunnassakin käsiteltävä niinkuin laki. Olemmekin budjettimenettelyä käsitellessämme huomanneet, että tulo- ja menoarvion syntymisprosessi eroaa eräissä kohdissa siitä, mikä perustuslakiemme mukaan vaaditaan muodollisten lakien säätämiseen. Budjetti ei eduskunnassa joudu kolmen käsittelyn alaiseksi niinkuin laki. Edellä luettu säännös, että eduskunta päättää tulo- ja menoarvion, merkitsee sitä, että eduskunnan budjettipäätös ei vaadi tasavallan presidentin vahvistamista. Presidentti ei voi budjettiin nähden käyttää sitä suspensiivista vetoa, jota hän lakeihin nähden voi jättäessään lain vahvistamatta käyttää. Budjetti siis syntyy yksistään eduskunnan päätöksellä, eikä se ole muodoltaan laki.

Eduskunnan päättämä budjetti on kuitenkin HM 66 §:n mukaan julkaistava niinkuin laki, ja sama määräys koskee ilmeisesti siihen vuoden kuluessa tehtyjä lisäyksiä ja muutoksiakin. Tämä merkitsee sitä, että eduskunnan päättämä budjetti on valtioneuvoston toimesta julkaistava Suomen lakikokoelmassa, so. asetuskokoelmassa. Perustuslaissamme ei ole tulo- ja menoarvioon nähden säädetty, että ennen sen julkaisemista lakikokoelmassa olisi noudatettava lakien antamisesta HM 20 § 2 mom:ssa säädettyä menettelyä, nimittäin, että laki on, olkoonpa se vahvistettu tai tulkoon voimaan ilman vahvistamista, presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava. Käytännössä on myös tämä lakien antamista, promulgatiota koskeva säännös ulotettu koskemaan budjettia, joten tasavallan presidentti allekirjoittaa ja valtiovarainministeri varmentaa budjetinkin ennen sen asetuskokoelmassa julkaisemista. Allekirjoitus ja varmennus todistavat julkaista-

van budjettiasiakirjan olevan yhtäpitävä eduskunnan päätöksen kanssa, kun taas julkaiseminen tekee budjetin yleisesti tiettäväksi ja viranomaisia velvoittavaksi.¹

Yleisenä sääntönä siis on, että tasavallan presidentillä ei ole vahvistusvaltaa tulo- ja menoarvioon nähden, vaan on se julkaistava ja saatettava voimaan sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Poikkeuksen tästä säännöstä muodostavat kuitenkin edellä eduskunnan aloiteoikeutta käsiteltäessä puheena olleet ehdolliset määrärahat. Mikäli eduskunta on budjettiin ottanut tällaisia määrärahoja, ei niitä voida käyttää, ennenkuin presidentti on ne vahvistanut. Vahvistusvallan (vahvistamatta jättämisen) muodossa on presidentillä täten ehdollisiin määrärahoihin nähden, toisin kuin lakeihin nähden, absoluuttinen veto-oikeus, jota eduskunta ei voi murtaa uudella äänestyksellä.²

Käytännössä ei presidentti tee päätöstään budjettiin sisältyvien ehdollisten määrärahojen vahvistamisesta ennen budjetin allekirjoittamista ja julkaisemista.³ Vaikka budjettiin sisältyisikin ehdollisia määrärahoja, julkaistaan se sellaisenaan ja ilman mitään mainintaakaan siitä, että jotkin sen määrärahoista ovat ehdollisia.⁴ Vasta myöhemmin budjettivuoden kuluessa vahvistaa presidentti erillisellä päätöksellä kunkin määrärahan osalta ne budjettiin sisältyvät ehdolliset määrärahat, jotka hän hyväksyy, ja silloin on ne käytettävä eduskunnan budjettipäätöksen mu-

¹ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 83—84; *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 168 alav. 120; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 264 ja 201; *Hermanson/Kaira* s. 106—109.

² Eräissä Amerikan Yhdysvaltojen osavaltioissa on kuvernöörillä vastaavassa tapauksessa vain suspensiivinen veto-oikeus: hyväksymällä ehdollisen määrärahan uudestaan saa eduskunta kuvernöörin veto-päätöksen kumotuksi. Ks. *Teljo* s. 59—60.

³ Käytäntöön ja myös lakiin perustumatonta on se, mitä *Helo* (LM 1926 s. 216) kirjoittaa ehdollisista määrärahoista: »Mikäli presidentti ei ennen budjetin julkaisemista nimenomaan ilmoita, että mainittuja määrärahoja ei hyväksytä, on ne katsottava hyväksytyiksi.»

⁴ Määrärahojen ehdollisuutta ei mainita edes valtiovarainvaliokunnan budjettiehdotuksen eikä eduskunnan budjettipäätöksen perusteluissa. Asia selviää kuitenkin useimmiten näistä perusteluista, kun niissä on maininta siitä, milloin jokin määräraha on budjettiin otettu määräraha-aloitteen (»rahaasia-aloitteen») perusteella. Ehdolliset määrärahat osoitetaan kuitenkin nimenomaan valtiovarainministeriön Tiliä 4 §:n mukaan julkaisemassa virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten menosäännöt sisältävässä erikoismenoarviossa, jolla on käytännössä erehdyttävästi aivan sama nimi kuin asetuskokoelmassa julkaistavalla budjetilla, »Suomen tasavallan tulo- ja menoarvio vuodelle...».

kaisesti. Vahvistamatta jääneet ehdolliset määrärahat sitä vastoin raukeavat, so. niitä ei voida ollenkaan käyttää.⁵

Budjettiin otettujen tulojen ja menojen oikeudellinen merkitys. Edellä budjettiin otettavien tulojen sidonnaisuudesta puhuttaessa näimme, että meillä perustuslain mukaan on budjettiin otettava kaikki lakien ja laillisten perusteiden mukaiset budjettivuoden tulot ja että niiden kantamisoikeuteen ja -velvollisuuteen ei vaikuta se, ovatko ne budjettiin otetut.⁶ Tulot ovat yleensä laillisesti sidottuja niin, ettei eduskunta budjettimenettelyssä voi niistä vapaasti päättää, vaan eduskunnan tehtävänä tällöin on vain arvioida, miten suureksi mikin tulo laillisten perusteittensa mukaisesti vuoden kuluessa muodostuu. Näissä arvioinneissa tapahtunut virheellisyys ei tällöin myöskään voi vaikuttaa tulojen valtiolle perimiseen, vaan on tulot aina perittävä lakien ja muiden oikeusperusteittensa mukaisena riippumatta budjettiin otetuista tuloluvuista. Tulojen laillisia perusteita ovat viranomaiset myös velvolliset noudattamaan siinä tapauksessa, että jokin lain mukaan budjettiin otettava tulo olisi jätetty siitä kokonaan pois.

Olemme edellä myös nähneet, että jos eduskunta budjettimenettelyn yhteydessä joko hallituksen tahi valtiovarainvaliokunnan tekemästä aloitteesta on muuttanut voimassaolevia tulolakeja tai säätänyt uusia sellaisia lakeja tahi päättänyt valtionlainojen ottamisesta ja ottanut vastaavat tulot budjettiin näiden uusien perusteidensa mukaisina, eivät nämä perusteet ja niiden mukaiset tuloluvut budjetissa sido hallitusta. Hallituksella on oikeus jättää ko. lait vahvistamatta ja valtionlainat ottamatta, vaikkakin valtiontaloudelliset syyt usein tosiasiaassa pakottavat hallituksen näissä tapauksissa mukautumaan eduskunnan tahtoon. Oikeudellista velvollisuutta noudattaa eduskunnan tekemiä budjetin tuloja koskevia päätöksiä ei siis hallituksella näissäkään tapauksissa ole.

Edellä mainittiin niin ikään, että eduskunta budjettia päättäessään joskus budjetin perusteluihin ottamissaan määräyksissä edellyttää hallituksen määrättävissä olevia maksuja korotettaviksi tai alennettaviksi ja ottaa vastaavat tulot budjettiin näiden muutettujen maksujen mukaisesti arvioituina. Selvää on tällöin, että hallituksella on oikeus muuttaa maksuja eduskunnan budjetin perusteluissa määrättyllä tavalla, koska

⁵ Ks. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 84—86, 91—92 ja 53—54. — Ainakin kerran on presidentti jättänyt ehdollisen määrärahan vahvistamatta myös vastoin valtioneuvoston enemmistön mielipidettä. Ks. *Kastari*, Tasavallan presidentin asema s. 32 ja 66—67.

⁶ Ks. myös *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 248—249.

sillä muutoinkin on siihen oikeus. Mutta onkohan hallituksella siihen myös velvollisuutta?

Tähän kysymykseen on vastattava kielteisesti. Koska maksujen suuruuden yksityiskohtainen määrääminen hallitusmuodon mukaan on, niin kuin edellä olemme nähneet, jätetty hallituksen oikeudeksi, eivätkä mitkään eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset ole tätä toimivaltojen jakoa kumonnet, on katsottava, etteivät eduskunnan budjetin perusteluissa hyväksymät maksujen muutokset oikeudellisesti velvoita hallitusta näitä muutoksia noudattamaan.

Eri asia on, että hallitus voi muutoin katsoa olevansa velvollinen noudattamaan sanottuja eduskunnan määräyksiä. Parlamentaarisessa valtiossa on hallitus poliittisesti velvollinen noudattamaan eduskunnan tahtoa. Lisäksi voivat valtiontaloudelliset syyt taaskin, mikäli on kysymyksessä maksujen korottaminen, pakottaa hallitusta noudattamaan eduskunnan määräystä. Ilman mitään oikeudellista velvollisuutta siihen onkin hallitus käytännössä usein toteuttanut eduskunnan budjetin perusteluihin ottamat maksujen korottamista ja joskus myös niiden alentamista koskevat määräykset.⁷

⁷ 20. 12. 1929 päivätyssä »Eduskunnan vastauksessa Hallituksen esitykseen tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1930» lausuttiin (s. 30): »Kun maksut kulta- ja hopeateosten tarkastusleimauksesta ovat siksi alhaiset, että ne voidaan koroittaa 100 %:lla, merkitään lisäystä 1.000.000 markkaa.» Hallitus toimitti korotuksen seuraavana päivänä annetulla asetuksella (433/29). Ks. myös VvTilK v. 1930 s. 25.

Eduskunnan vastauksessa hallituksen budjettiesitykseen v. 1932 (s. 27) lausuttiin oppikoulujen oppilasmaksuista, että ne eduskunnan mielestä voidaan määrätä 500 markaksi lukukaudelta. 31. 12. 1931 annettiin A (402/31), jossa sanotaan »Eduskunnan tekemän päätöksen johdosta» muutettavan aikaisempaa asetusta ja määrätään lukukausimaksu 500 markaksi 1932 vuoden alusta lukien.

Mielenkiintoinen on eduskunnan budjettipäätöksissään käymä taistelu sanomalehtien kuljetusmaksujen korottamista vastaan:

Hallituksen esityksessä valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1947 oli (s. 104) edellytetty sanomalehtien kuljetusmaksuja 1. 1. 1947 alkaen korotettavaksi (200 %) ja tämän mukainen A:kin oli annettu 25. 10. 1946 (745/46). Eduskunta ei budjettipäätöksessään hyväksynyt korotusta v:n 1947 aikana (Eduskunnan vastaus s. 22). Tämän johdosta hallitus A:lla 14. 2. 1947 (137/47) lykkäsi korotuksen tulemaan voimaan 1. 1. 1948.

Eduskunnan vastauksessa hallituksen budjettiesitykseen v. 1948 (s. 31) palattiin samaan asiaan näin: »Eduskunnan mielestä on kohtuullista, ettei sanomalehtien kuljetusmaksuja korotettaisi vielä kuluvan vuoden alusta, vaan vasta 1 päivästä heinäkuuta lukien, ja että korotus olisi 100 % suunnitellun 200 %:n asemesta. Momentilta on tästä johtuen vähennetty 65.000.000 markkaa.» Hallitus antoi 5. 3. 1948 uuden asetuksen (177/48), jossa eduskunnan edellä esittämää korotuksen aikaa

Budjettiin otettavia erilaisia tuloja tarkastellessamme olemme täten todenneet, ettei millään niistä ole budjetissa itsenäistä oikeudellista merkitystä. Tulojen budjettiin ottamisella ei niitä luoda, ei velvoiteta eikä oikeuteta niitä perimään, vaan tarkoitetaan sillä vain muulla perusteella valtiolle tulevien tulojen arvioimista.⁸

Budjettiin otettavien menojen sidonnaisuutta tarkastellessamme näimme, että osa budjettiin otettavista menoista on laeilla tai muilla säädöksillä, sopimuksilla tai muilla valtion sitoumuksilla sidottuja ja ettei eduskunta budjettia päättäessään saa niitä hylätä eikä pienentää siitä, mitä ne lain tai mainittujen muiden oikeusperusteittensa mukaan ovat, vaan on eduskunnan ne »sellaisinaan, vähentämättä» budjettiin otettava. Totesimme samalla, että sidotut menot muodostavat budjetin »rautaisen perusosan», johon eduskunnan budjettivalta ei ulotu. Eduskunnan budjettipäätös ei saa loukata tätä budjetin osaa määrääviä lakeja eikä laillisia oikeuksia, ja mikäli se sen tekee, on se tehoton. Sidottuja menoja osoittavilla menoarvion luvuilla ei täten tarkoiteta muuta

noudatettiin, mutta korotus määrättiin entisten suunnitelmien mukaisesti 200 %:ksi.

Hallituksen budjettiesitys v:lle 1951 oli nojautunut 27. 6. 1950 annettuun asetukseen (330/50), jolla sanomalehtien kuljetusmaksut oli 1. 1. 1951 lähtien korotettu 30 p:stä 50 p:iin kappaleelta. Eduskunta lausui vastauksessaan (s. 29): »Mainittu korotus on kohtuuttoman suuri... Eduskunta on sitä mieltä, että edellä mainittu kappalemaksu on pysytettävä ennallaan. Eduskunta edellyttää, että Hallitus ryhtyy tässä suhteessa asian vaatimiin toimenpiteisiin.» A 9. 2. 1951 (95/51) poisti kappalemaksun korotuksen taannehtivasti vuoden alusta lähtien.

Viimeksi oli hallitus A:lla 27. 9. 1957 korottanut sanomalehtien kuljetusmaksuja vuoden 1958 alusta lukien ja ottanut ne sen mukaisina budjettiesitykseensä vuodelle 1958. Eduskunta alensi budjettia päättäessään maksujen korotusta lausuen, ettei se »ole pitänyt Hallituksen suunnittelemaa sanoma- ja aikakauslehtien kuljetusmaksujen korotusta nykyisissä oloissa kohtuullisena». Hallitus jätti kuitenkin maksuja korottaneen asetuksen voimaan ja peri maksut sen mukaisina. Tämä aiheutti sen, että eduskunnassa tehtiin valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi kysymys, jossa mm. viitattiin em. budjettipäätökseen sekä tiedusteltiin, että milloin hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sanotun eduskunnan päätöksen toteuttamiseksi. Kysymykseen antamassaan vastauksessa kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri *Kastari* lausui mm., »että valtion varoista suoritetaan maksujen korotuksen jälkeenkin niin huomattava osa sanoma- ja aikakauslehdistön postilaitokselle aiheuttamista kuljetus- ja jakelukustannuksista, että tällä tavoin annettua tukea lehdistölle ei ole valtiontalouden nykyisen vaikean tilan aikana syytä lisätä. Näin ollen en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin asetuksessa määrättyjen maksujen alentamiseksi». Ks. 1958 B-es. s. 121 ja 326, sekä Edk. vast. s. 11 ja 18; 1957 Vp Ptk. IV s. 3836—3838.

⁸ Ks. *Purhonen* s. 27—33.

kuin tällaisten menojen suuruuden arvioimista. Näillä luvuilla ei budjetissa ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan sen saavat nämä luvut perusteena olevista menoja sitovista laeista, asetuksista, valtioneuvoston päätöksistä, sitoumuksista ja muista valtion velvoituksista, joiden mukaan nämä menot määräytyvät, jos budjetti niistä poikkeaisi.

Toisen osan budjettiin otettavista menoista, ns. vapaat menot, sen sijaan totesimme sellaisiksi, että eduskunta saa niistä vuodeksi kerrallaan vapaasti päättää. Riippuu eduskunnasta, myönnetäänkö vapaisiin menoihin määrärahoja ja kuinka suuria. Tavallisimmin otetaan vapaita menoja varten budjettiin kiinteitä määrärahoja, jotka oikeuttavat käyttämään valtion varoja määrättyyn tarkoitukseen tietyn määrän. Näissä määrärahoissa ilmoitetaan silloin yläraja, jota budjetin toimeenpanija ei saa ylittää. Kun vapaankin menon suuruutta on usein kuitenkin etukäteen mahdotonta tarkalleen arvioida, myönnetään näihinkin budjetissa tällöin arviomäärärahoja, jotka oikeuttavat hallintovallan käyttämään varoja määrättyyn tarkoitukseen, mutta ainoastaan arvioivat menon ylärajan, jota tarvittaessa eduskuntaa kuulemattakin saadaan ylittää.

Olemme siis todenneet, että vapaisiin menoihin budjetissa myönnettyt arviomäärärahat tarkoittavat hallintovallan oikeuttamista suorittamaan määrätynlaiset menot, joiden suuruutta ei ole sitovasti määrätty, kun taas vapaiden menojen suorittamiseen myönnetty kiinteät määrärahat oikeuttavat toimeenpanovallan käyttämään varoja määrättyihin tarkoituksiin tarkasti rajoitetut määrät. Ilman määrärahojen myöntämisellä tapahtuvaa oikeutusta ei toimeenpanovallalla ole oikeutta aiheuttaa näitä menoja valtiolle. Budjettiin otettavat vapaat menot merkitsevät täten oikeutusta.⁹

Mutta merkitsevätkö vapaisiin menoihin budjetissa myönnettyt määrärahat vain hallitukselle annettua valtuutta näiden menojen suorittamiseen niin, että hallitus on oikeutettu toteuttamaan nämä menot, mutta yhtä hyvin oikeutettu myös jättämään ne toteuttamatta?¹⁰ Eikö halli-

⁹ Ks. myös *Purhonen* s. 33—35.

¹⁰ Ilman perusteluja on *Vesanen*, LM 1959 s. 509, 510, 515, 518 ja 522 esittänyt, että budjettiin otetut vapaat menot antavat hallitukselle vain valtuuden menojen suorittamiseen ja ovat siis »hallituksen harkinnassa olevia menoja» vastakohtana »lakiperusteisille menoille». Vrt. *Purhonen*, LM 1960 s. 244—249. Eräässä toisessa artikkelissaan on *Vesanen* perusteluna samalle mielipiteelleen esittänyt, että budjetin velvoitusperiaate »saattaa johtaa kestäättömiin tilanteisiin», ja esimerkkinä tästä maininnut tapauksen, jossa budjettiin on elinkustannusindeksin nousun ehkäisemiseksi otettu huomattavan suuri hinnanalennuskorvausmääräraha. Selostamatta

tus ole myös velvollinen toteuttamaan menoarvion tältäkin osaltaan ja käyttämään määrärahat niihin tarkoituksiin, joihin eduskunta on ne osoittanut? Tämä on melkein joka maassa ollut budjettioikeuden tunnetuimpia kiistakysymyksiä, josta ei helposti päästä yksimielisyyteen.¹¹ Meidän nykyisen oikeutemme mukaan näyttää vastaus kysymykseen kuitenkin melko selvältä.

HM 68 § 3 mom:n mukaan määräraha, jonka eduskunta päättää valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Tämä merkitsee sitä, että tällaisen ilman hallituksen ehdotusta budjettiin otetun määrärahan käyttäminen tai käyttämättä jättäminen on hallituksen (tasavallan presidentin) määrättävissä.¹² On aivan ilmeistä, että määräys hallituksen harkintavallasta ehdollisiin määrärahoihin nähden on hallitusmuodossa poikkeussäännös, josta *e contrario* voidaan päätellä, ettei hallituksella ole tällaista harkintavaltaa budjetin muihin määrärahoihin nähden, vaan että muut määrärahat velvoittavat hallitusta. Käytäntö on lisäksi tulkinnut tätä poikkeussäännöstä hyvin ahtaasti. Budjettioikeutemme tutkijoista on tosin *Nevanlinna* esittänyt, että myös eduskunnan päättämät korotukset hallituksen ehdottamiin määrärahoihin olisi katsottava ehdollisiksi, joten hallitus olisi oikeutettu jättämään nekin käyttämättä.¹³ Tietysti olisi tällainen tulkinta hyvä ja hyödyllinen budjetin toteuttajan kannalta, sillä uhkaavathan edus-

tarkemmin ajatuksenjuoksuaan kirjoittaja esittää, ettei eduskunnan budjettivalta voi ulottua elinkustannus- ja rahanarvokysymysten hoitamiseen eikä eduskunta voi [tarkoittaa ilmeisesti: saa] velvoittaa hallitusta elinkustannusindeksiin ja rahanarvon vakaana pysyttämiseen. Kirjoittajan motiiveja on vaikea ymmärtää, mutta täytyy kysyä, millä perusteilla eduskunnan budjettivallan piiristä voitaisiin sulkea pois mahdollisuus myös budjettipolitiikan keskeisen kysymyksen, inflaation ehkäisemisen, hoitamiseen? Jos olisi totta, ettei eduskunta saa puuttua hallituksen rahanarvopolitiikkaan, ei kai eduskunnalla olisi oikeutta hylätä eikä pienentääkään mitään hallituksen tätä tehtävänsä varten tarpeellisina budjettiin ehdottamia määrärahoja? Ellei kirjoittajan mainitsemaa määrärahaa olisi budjettivuoden aikana tarvittu tarkoituksensa toteuttamiseen, on selvää, ettei hallitus olisi myöskään saanut käyttää sitä. Ks. *Vesanen*, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 210—212.

¹¹ Ks. esim. *Malmgren*, Sveriges Författning II s. 270—277; *sama*, Sveriges grundlagar s. 65—66 ja 70; *Andersen* s. 409—418; *Ross* II s. 700—702; *Neumark*, Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 557 ja 570.

¹² Vaikkei vastaavaa oikeussäännöstä olekaan Ruotsissa, katsotaan sielläkin, ettei hallitus ole velvollinen käyttämään valtiopäivien omasta aloitteestaan budjettiin ottamia määrärahoja. Ks. *Varenius*, StatsvT 1928 s. 118—119.

¹³ Tulo- ja menoarvio s. 48—49, 86, 108, 110 ja 132—133.

kunnan budjetin määrärahoihin hyväksymät usein huomattavat korotukset järkyttää hallituksen ehdottaman budjetin tasapainoa. Siitä huolimatta on pitkäaikainen käytäntö hyväksynyt muiden tulkitsijoiden vastakkaisen mielipiteen, jonka mukaan eduskunnan korotettuina hallituksen esittämiin tarkoituksiin ja hallituksen ehdottamalla tavalla käytettäviksi myöntämät määrärahat eivät ole mahdollisia, joten hallituksella ei ole oikeutta jättää tällaisia määrärahan korotuksiakaan käyttämättä.¹⁴ Selvää tällöin on, ettei tällaista valtaa voi olla hallituksella sen itsensä vapaisiin menoihin ehdottamiin määrärahoihin nähden, jotka eduskunta sellaisinaan tai pienennettyinä on hyväksynyt.¹⁵

Eri asia on se, mitä budjettiin otettu määräraha tarkoittaa. Määräraha tarkoittaa siinä osoitetun valtion tehtävän toteuttamista, eikä se tavallisesti edellytä tiettyä rahamäärää. Kiinteän määrärahan yläraja on määrätty oikeuttavaksi siten, ettei sitä saa ylittää, mutta alittaa sen kyllä saa.¹⁶ Jos määrätty tehtävä voidaan toteuttaa pienemmällä rahamäärällä, ei hallituksella ole edes oikeutta käyttää määrärahaa kokonaan, sillä kaiken taloudenhoidon ylimpänä ohjeena on taloudellinen säästäväisyys. Tästä syystä on hallitus myös oikeutettu pyrkimään määrärahojen pienentämiseen, mikäli se on mahdollista määrärahojen osoittamien tarkoitusten rajoissa, eduskunnan hyväksymän ohjelman (esim. työttömyyden torjumisen) toteuttaen.¹⁷ Budjetin päättämisen jälkeen sattuneesta tapahtumasta tahi muuttuneista olosuhteista voi myös johtua, ettei määrärahan käyttämisellä voida, joko ei ollenkaan tahi ei tarkoitustaan vastaavalla tavalla, toteuttaa määrärahan tarkoitamaa valtion tehtävää. Tällaisessa tapauksessa on hallitus tietysti oi-

¹⁴ Ks. *Purhonen* s. 24—25 ja siellä mainittu kirjallisuus.

¹⁵ Ks. *Purhonen* s. 35—36 siellä mainittuine lähteineen.

¹⁶ »Budjetin noudattaminen ei sitä vastoin tarkoita, että budjettiin otetut määrärahat olisi pakko käyttää kokonaisuudessaan.» *Kaskimies* s. 11.

¹⁷ Oikeaan osuneelta tuntuu nykyisenkin oikeuden mukaan se, mitä *Mechelin* jo v. 1911 eduskunnassa lausui: »Vi måste söka komma till en fullt riktig tillämpning af grundlagarnas princip... Det är angående frågan, huruvida regeringen har rätt att sänka ett af landtdagen godkändt anslagsbelopp, som någon meningsolikhet förekommit. För min del har jag icke kunnat komma till annan uppfattning än den, att man bereder sig en lös och vacklande grund, om det icke erkännes vara en gifven regel att, när landtdagen godkänt ett af regeringen föreslaget anslag, så är frågan därmed afgjord, äfven om landtdagen vare sig höjt eller sänkt beloppet. En annan sak är att det under loppet af tillämpningen kan visa sig att icke hela anslaget behöfves och att således en del där af inbesparas.» 1911 Vp Ptk. II s. 781. Ks. myös 1911 Vp Asiak. IV, VvTilK v. 1909, Vvmmiet. s. 93.

keutettu ja velvollinenkin jättämään myönnetyn määrärahan käyttämättä.¹⁸

Yleensä on parlamentaarisessa valtiossa hallituksen noudatettava eduskunnan tahtoa. Erittäinkin, kun täydellinen budjettivalta on annettu eduskunnalle, jolle ylin päättämisvalta ja vastuu valtiontaloudesta tällöin kuuluvat, ja perustuslait vaativat budjetin noudattamista, on myös eduskunnan määrärahojen myöntämisellä tarkoitettut valtion tehtävät toteutettava.¹⁹ Kun meillä suurin osa valtion menoista on laeilla tai valtion sitoumuksilla sidottu ja niihin nähden ei eduskunnalla budjettia päättäessään ole määräysvaltaa, muodostavat budjettiin otettavat vapaat menot eduskunnan budjettivallan oleellisimman sisällön. Nämä menot ovat »eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan» (HM 68 § 2 mom). On luonnollista, että eduskunnan budjettivaltaan kuuluu, että nämä menopäätökset myös velvoittavat hallitusta.²⁰

¹⁸ Tässä esitetyn mukaisen kannan määrärahojen velvoittavuuskysymykseen on äskettäin ottanut myös perustuslakivaliokunta. Arvostelua esitettiin siitä, että hallitus oli »kassakriisin» johdosta omin päin pienentänyt eduskunnan budjetissa myöntämiä määrärahoja. Ks. 1959 Vp Asiak. IV, HallK v. 1958, Prvlaus. N:o 14 s. 2—3; 1957 Vp Ptk. IV s. 3932—3933 ja 4044—4046 sekä V s. 4962. — Hallituksen jätettyä vuoden 1931 budjettiin otettuja määrärahoja pula-ajan valtiontaloudellekin aiheuttamien vaikeuksien johdosta käyttämättä lausuttiin hallituksen puolelta, että määrättyissä rajoissa pysyvien määrärahojen supistusten oli oltava hallituksen harkinnan varassa, jos tuloarvio on osoittautunut kokonaan paikkansapitämättömäksi. Asiasta esitettiin kuitenkin eduskunnassa epäilyksiä. Ks. 1931 Vp Ptk. I s. 795 ja 834; 1932 Vp Ptk. I s. 934.

¹⁹ »I alminnelighet er det nok Stortingets mening når det bevilges til et bestemt formål, at pengene skal brukes så langt formålet krever det.» *Andenæs* s. 206—207.

²⁰ Mainittuaan, että hallitus yleensä on oikeutettu päättämään, käyttääkö se budjetissa vapaisiin menoihin osoitettuja määrärahoja, *Heckel* (Handbuch des Deutschen Staatsrechts II s. 406—407) jatkaa: »Jedoch besteht hier eine wichtige Ausnahme. Der Etat enthält politisch unbetonte und politisch betonte Bewilligungen. Die Letztgenannten bilden einen integrierenden Bestandteil des im Etat niedergelegten politischen Programms. Ihr Vollzug kann dem Ermessen der Regierung überlassen, er kann aber auch als Verpflichtung der Regierung gemeint sein und muss dann von ihr bewirkt werden; denn die Regierung kann sich davon ebensowenig einseitig freimachen wie von einem sonstigen, durch das Parlament gebilligten Regierungsprogramm. ... Jede Abweichung der Regierung von derartigen Verpflichtungen bedarf der Billigung des Parlaments.» — Parlamentaarinen kehitys on Ruotsissakin johtanut siihen, että valtiopäivien hyväksymät määrärahat nykyisin myös velvoittavat hallitusta. Ks. *Herlitz*, *Riksdagens finansmakt* s. 321—327; *Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m.* s. 34. — Ks. myös *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt* II s. 61—63.

Eräs vastausta kaipaava kysymys on vielä se, että voiko menoarvio luoda oikeuksia oikeusalamaisille. Sen muutamat osat näyttävät viittaavan siihen. Budjetin perusteluissa määrätään usein yksityiskohtaisesti, millä tavoin jokin vapaa meno on käytettävä. Tällöin luetellaan perusteluissa ne yhdistykset, joille määrärahasta sinä vuonna on annettava avustus, ja määrätään vielä avustusten tarkka suuruuskin. Herää kysymys, eivätkö tällaiset menoarvion osat luo subjektiivisia oikeuksia. Eduskunnassa tehdystä aloitteesta budjettiin otetut ns. ehdolliset määrärahat eivät tosin sido hallitusta ennenkuin tasavallan presidentti on ne vahvistanut, mutta ajatelkaamme hallituksen aloitteesta budjettiin hyväksyttyjä määrärahoja tai presidentin vahvistamia ehdollisia määrärahoja. Jos kerran hallintovalta yleensä on velvollinen suorittamaan avustukset budjetin osoittamalla tavalla, niin eivätkö siinä ilmoitetut avustuksensaajat, yhdistykset ym. ole oikeutetut saamaan avustukset ja eivätkö ne ole saaneet tuota oikeutta budjetin kautta? Kysymykseen on vastattava kieltävästi. Yksistään sen kautta, että määräraha jonkun hyväksi on merkitty menoarvioon, ei tämä vielä saa saamisoi-keutta. Budjetin ei katsota voivan synnyttää subjektiivisia oikeuksia oikeusalamaisille. Budjetin täytäntöönpanijalle on aina katsottava jäävän lopullinen ratkaisuvälä budjettiin otettujen avustuspäämäärärahajen jaossa.²¹

- **Budjetti eduskunnan päättämänä hallintotoimena.** Tarkasteltuamme näin tulo- ja menoarvion eri osat olemme todenneet, että osalla sen sisällöstä, nimittäin tuloilla ja sidotuilla menoilla, ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan tarkoittaa se vain muilla perusteilla määräytyvien tulojen ja menojen arvioimista, kun taas sen toinen osa, jonka muodostavat vapaat menot, valtuuttaa ja useimmiten myös velvoittaa toimeenpanijaa, hallitusta ja sen alaisia viranomaisia, menoja suorittamaan. Olemme myös huomanneet, ettei tämä budjetin toinenkaan osa, jolla on itsenäinen oikeudellinen merkitys, voi luoda oikeusalamaisille oikeuksia eikä velvollisuuksia, se ei voi muuttaa kansalaisten oikeusasemaa eikä siis olla laki aineellisessa merkityksessä.²² Yleisesti

²¹ Ks. Purhonen s. 36—37.

²² Laista aineellisessa merkityksessä ks. Purhonen, LM 1956 s. 822—825. — Lain käsitteen aineellisessa merkityksessä hylkää Ross, Statsretlige studier s. 23—124 (eritt. s. 43—53 ja 68—70). Kuitenkin käsittää hän budjetin määräykset oikeusohjeiksi. Ks. Ross II s. 666 ja 670.

luonnehditaan tulo ja menoarvio aineelliselta oikeudelliselta luonteeltaan hallintotoimeksi.²³

Eduskunnan ja hallintovallan välisenä toimena eroaa budjetti tietysti hallintotoimista sanan tavallisessa merkityksessä. Monet tutkijat ovatkin yrittäneet muilla sanoilla ilmaista budjetin oikeudellisen luonteen. Niinpä on tulo- ja menoarviota sanottu parlamentin hyväksymäksi hallituksen taloussuunnitelmaksi, toimintasuunnitelmaksi, ohjelmaksi tai hallinnon järjestelyksi selittämättä tarkemmin, mihin valtiolisten toimivaltojen ryhmään budjetti kuuluu.²⁴ Viimeksi mainitussa suhteessa katsomme, että budjetti ja sen päättäminen kuuluvat toimeenpanovallan alaan, ja juuri sitä tarkoitamme sanoessamme, että budjetti on hallintotoimi. Poikkeuksena HM 2 §:ssä säädetystä eduskunnan ja hallituksen välisestä vallanjaosta eduskunnan budjettivalta on siis eduskunnan osallisuutta hallintoon.

Suorittamamme tutkimuksen perusteella voimme nyt täsmentää aikaisemmin esittämäämme Suomen oikeuden mukaista budjetin käsitteen määritelmää ja lausua sen näin:

Tulo- ja menoarvio on eduskunnan päättämä hallintotoimi, jossa ennakolta varainhoitovuodeksi kerrallaan osaksi arvioidaan muilla perusteilla syntyvät valtion tulot ja menot ja osaksi oikeutetaan toimeenpanovalta käyttämään valtion varoja määrätarkoituksiin kiinteällä tai liukuvalla ylärajalla rajoitetut määrät, sisältäen tämä oikeutus useimmiten myös velvollisuuden tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen.

Vapaiden menojen kohdalta, joita määriteltämme loppuosa koskee, budjetti siis sitoo sen täytäntöönpanijaa, mutta tulojen ja sidottujen menojen osalta, joita Suomen budjettioikeuden mukaan määräävät vain lait tai muut lailliset perusteet, sitovat budjetin täytäntöönpanijaa ensi

²³ Ks. *Hermanson/Kaira* s. 144—145; *Erich*, Valtio-oikeus II s. 241—242; *Willgren*, *Finlands finansrätt* s. 395—396. Ks. myös *Purhonen* s. 37—38 alaviitteissä 129 ja 131 mainitut lähteet.

²⁴ »Gewiss vollzieht sich der Akt — von der rechtsstaatlichen Gewaltenteilungslehre aus gesehen — im Bereich der Exekutive. Aber die Verabschiedung des Haushaltsplans ist eben nicht so sehr ein Verwaltungsakt als ein staatsleitender Akt.» Ks. *Heckel*, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* II s. 386—392. — *Laufenburger*, *Finances comparées* (2^e édit. 1950) s. 4 sanoo budjetin olevan »un plan d'action du gouvernement exprimé en chiffres et sanctionné par les représentants du pays».

sijassa nämä perusteet. Kun edellytetään, että myös tulot ja sidotut menot on laillisten perusteittensa mukaisina oikein otettu budjettiin, voidaan myös sanoa, että näitäkin budjetin osia on noudatettava, mutta tällöin on muistettava, että näiltä osin aina pohjimmaltaan on kysymys edellä mainittujen lakien tai muiden laillisten perusteiden noudattamisesta.²⁵

²⁵ *Purhonen* s. 38—39.

XIV LUKU

VALTIONTALouden VIIMEAIKAINEN
KEHITYS

Valtiontalouden paisuminen. Näin tarkasteltuamme loppuun eduskunnan budjettivaltaa koskevat oikeuden määräykset on syytä muuttamalla sanalla kiinnittää huomiota myös budjetin asialliseen sisältöön, valtion tulojen ja menojen suuruuteen sekä niiden viimeaikaiseen kehittymiseen.

Budjetin vuotuiset loppusummat sekä tulojen että menojen puolella ovat meillä nykyisin jo yli 450 miljardia markkaa, niiden ennen toista maailmansotaa oltua vain vajaa 5 ½ miljardia.¹ Vaikka otetaankin huomioon inflaation aiheuttama rahamme arvon aleneminen, ovat luvut hui-
maavasti nousseet. Reaalinenkin nousu on yli 5 ½-kertainen. Jos lisäksi otetaan huomioon maamme väkiluvussa tällä välin tapahtunut lisäys, huomataan valtion tulojen ja menojen suhteellinenkin kasvaminen yli nelinkertaiseksi. Valtion menot ovat siis meillä nyt runsaasti neljä kertaa se määrä, mitä ne olivat v. 1938, ja kansalaiset joutuvat nyt myös veroina valtiolle maksamaan nelinkertaisen määrän verrattuna siihen, mitä he maksoivat sodan edellisinä vuosina.²

Tästä ymmärrämme, että »veroruuvia» on meillä kovasti kiristetty ja että puhe nykyisen verotaakan raskaudesta ei ole pelkkää propaganda-puhetta, vaan vastaa se suuresti karua todellisuutta. Mistä tällainen valtiontalouden valtava paisuminen sitten johtuu? Osaksi se on luonnollista valtiontaloudelle. Se vastaa saksalaisen finanssitieteilijän *Wagnerin* esittämää lakia valtion menojen jatkuvasta kasvamisesta. Tämä on yhteydessä kansan lisääntymisen ja yhteiskunnan jatkuvan

¹ Ks. 1962 B-es. s. VII ja 701; 1938 B-es. s. VII; 1951 B-es. s. 405.

² Suhteessa kansantuloon ovat valtion tulot ja menot kuitenkin v:sta 1938 lähtien kasvaneet vain vähän yli kaksinkertaisiksi. Ks. *Leppo* s. 19—21 ja 36—38; *Rekola*, Kutsu Lainoillisen Tiedekunnan tohtoripromootioon joulukuun 14 päivänä 1955 s. 6.

edistymisen kanssa. Kuitenkin on näin valtava valtiontalouden paisuminen sellaista, jota ei kukaan ennen sotia olisi voinut kuvitella eikä uskoa. Syyt ovat ennen kaikkea johtuneet niistä poliittisten ja maailmankatsomuksellisten mielipiteiden muutoksista, joiden alaisiksi eri kansat ja niiden johtomiehet ovat sodan seurauksena joutuneet.

Aikaisemmin, liberaalisen valtiokäsityksen aikoina, oli valtion päätehtävä vain sisäisestä ja ulkonaisesta turvallisuudesta huolehtiminen. Valtion menot rajoittuivat silloin pääasiassa armeijan, poliisijoukkojen ja oikeuslaitoksen ylläpitoon. Muuten saivat kansalaiset tulla toimeen omilla neuvoillaan. Sosiaaliset menot olivat valtiolla olemattomat, sillä sen aikaisesta alkeellisesta vaivahoidosta oli kuntien huolehdittava.

Käsitykset ovat tietysti koko ajan hiljakseen muuttuneet, mutta täydellistä käännoästä merkitsi jo ensimmäinen maailmansota, ja toinen maailmansota on merkinnyt suoranaista vallankumousta finanssipolitiikan ja valtion tehtävien kehittymisessä. Tämä kehitys ei suinkaan rajoitu vain meidän maahamme, vaan on se yleismaailmallinen, joskaan ei se ole yhtä jyrkkä joka maassa. Valtion järjestys- ja turvallisuustehtävät ovat säilyneet ja vaativat tietysti aina osansa valtion menoista. Mutta nämä menot eivät ole kasvaneet ainakaan enempää kuin samassa suhteessa kuin väkilukukin. Sen sijaan on valtio ottanut itselleen uusia tehtäviä, kehittänyt voimakkaasti uusia puolia toiminnassaan. Liberaalisen valtion tilalle on astunut ns. hyvinvointivaltio, joka yrittää kaikin keinoin huolehtia kaikkien kansalaistensa hyvinvoinnista.³ Yli puolet valtion budjetin menoista meillä on nyt ns. tulonsiirtoja, so. avustuksia ja tulonsiirtomenoja, joiden tarkoituksena on parantaa taloudellisesti heikommassa asemassa olevan kansanosan toimeentuloa siirtämällä maksukykyiseltä kansanosalta veroina kannetut tulot avustuksina, tukipalkkioina yms. ensin mainitulle kansanosalle. Tämä merkitsee valtion sosiaalisten menojen valtavaa lisääntymistä. Samoin on valtio alkanut huolehtia tuotannon kehittämisestä ja saanut kantaakseen raskaat tuotantopoliittiset menot. Voimistunut kulttuurin edistäminen on myös mukana tässä menoja paisuttavassa valtion toiminnassa.⁴

Voimakkaimmin ovat meillä kasvaneet sosiaaliset menot. Huomatavimmat menoja lisänneet tehtävät tällä alalla ovat vanhusten, sairaiden ja suuriperheiden avustaminen, yleiset lapsilisät ja sairaalatoimen kehittä-

³ Ks. *Rekola*, m. kirj. s. 5—7; *Duverger*, *Institutions financières* s. 52—64; *Trotabas* s. 4—7; *Welinder* s. 13—17.

⁴ Ks. 1951 B-es. s. 404—405 ja 408—410; 1952 B-es. s. 490—491 ja 496—498.

täminen.⁵ Myös elintarvikkeiden hinnanalennuskorvaukset ovat osaltaan huomattavasti lisänneet sosiaalisia menoja.⁶

Kehityksen yleisestä suunnasta on luultavasti iloinen jokainen, joka on joutunut läheltä näkemään sitä kurjuutta, jota poistamaan valtio nyt on ojentanut auttavan kätensä. Mutta mitalilla on toinenkin puolensa. Valtion menojen paisuessa liiallisiksi tekevät sitä verotkin.⁷ Verotuksen vaikutusten rajoittaminen vain varakkaimpiin ja suurituloisimpiin ei ole käytännössä mahdollista. Välilliset verot, joista liikevaihtovero on suurin ja jotka yhteensä nykyisinkin tuottavat valtiolle enemmän kuin välittömät verot, kohdistuvat kaikkiin kuluttajiin ja suhteellisesti raskaimmin juuri vähäväkisiin, jotka joutuvat käyttämään melkein kaikki tulonsa kulutukseen. Välittömätkin verot pyrkivät jäämään usein kuluttajien maksettaviksi siitä syystä, että jokainen tuottaja ja kauppias pyrkii siirtämään maksamansa välittömätkin verot kustannustekijöinä tavaroiden hintoihin. Hintaa maksaessaan on koko kansa sitten osallisena näidenkin verojen maksamiseen.

Liian raskaiden verojen aiheuttama korkea kustannustaso vähentää vientiteollisuutemme kilpailukykyisyyttä maailmanmarkkinoilla. Liian raskas progressiivinen verotus vähentää myös yritteliäisyyttä. Näin liiallinen verorasitus hidastaa tuotannon kehittymistä ja kansantulon kasvua. Jo nyt syö julkinen verotus meillä yli kolmannen osan kansantulosta, ja finanssisuunnitelmakomitean tänä vuonna tekemän arvion mukaan kasvavat valtion menot tätä nykyä vuosittain 50 % enemmän kuin kansantulo. Selvää on, että ellei tätä kehitystä pian pystytää kääntämään toiseksi, ollaan pian rajalla, jossa uhkaa kaiken talouselämän pysähtyminen.

Valtion »kassakriisi» ja sen syyt. Pahempaa kuin menojen kasvaminen sinänsä vuotuisissa budjeteissa on se, että menoja on lisätty huoleh-

⁵ Vuonna 1956 VvMin. *Tervo* lausui eduskunnassa näistä menoista: »Markkamääräisesti on summa siis nyt noin 80-kertaisesti se, mitä se oli ennen sotaa. Kun eliminoimme tästä pois rahanarvon huononemisen, niin päädyimme siihen, että valtiolta uhraa nyt kuusi kertaa enemmän varoja kansalaisten hyvinvoinnille kuin ennen sotaa. Tämän verran enemmän käytetään sosiaaliseen huoltoon, sairaalalaitokseen, kansanopetukseen, lapsilisiin ja kaikkeen muuhun tähän verrattavaan, jolla sosiaalisia eroja on maassamme kavennettu ja jolla laajan kansan kaikenpuolisia elinmahdollisuuksia on kohennettu.» 1955 Vp Ptk. III s. 2398.

⁶ Hyvä erittely valtion viime vuosien menoista on otettu vuoden 1962 budjettiesityksen taloudelliseen katsaukseen. Ks. 1962 B-es. s. 720—726.

⁷ Verotuksemme brutto- ja nettorasituksesta ks. 1960 B-es. s. 608—609.

timatta riittävässä määrässä vastaavien tulojen saamisesta. Mihin tällainen menettely johtaa, siitä ovat konkreettisenä osoituksena ne »kassakriisi»-tilanteet, jotka valtiontaloutemme muutamia vuosia sitten sai kokea.

»Kassakriisi»-sanalla on meillä nimitetty sitä puuttuvaa maksuvalmiutta, johon valtion kassa joutui vuoden 1957 aikana. Tilanteen pahimmillaan ollessa joutui valtio sanotun vuoden maaliskuun puolivälissä lakkauttamaan kaikki maksunsa viikon ajaksi. Pitkin vuotta jouduttiin erääntyneiden maksujen suorituksia lykkäilemään, ja suurimmillaan ollessaan, kesäkuun lopussa, olivat maksamattomat rästit lähes 20 miljardia markkaa.⁸ Valtio ei täten pystynyt täyttämään maksuista tehtyjä sitoumuksiaan. Eduskunnan budjettiin hyväksymiä menoja jouduttiin myös eduskunnan budjettivaltaa loukaten jättämään joko kokonaan tai osaksi toteuttamatta. Jouduttiinpa menolaeissa määrääkään suoritettaviksi säädettyjä maksujakin, lakien selviä määräyksiä rikkoen, jättämään tuona määrääkään suorittamatta.⁹

Välittömänä syynä syntyneeseen kassakriisiin oli talouselämän laskusuhdanne, joka aiheutti valtion tulojen kasvun heikkenemistä ja eräiden menojen, varsinkin työllisyysmenojen lisääntymistä.¹⁰ Perussyynä siihen, että tuollaiseen tilanteeseen jouduttiin, voidaan kuitenkin katsoa olleen perustuslain määräysten noudattamatta jättäminen budjettia päätettäessä. Budjetin täydellisyysperiaatetta rikkoen oli siitä tahallisesti jätetty pois osa budjettivuoden menoja, esim. juuri työttömyysmenoja. Budjetin tulot oli yliarvioitu merkiten varsinkin valtion lainatulon niin suureksi, että sitä oli mahdotonta saavuttaa. Kun menoja sitten oli lisäbudjeteissa runsaasti lisättävä ja arviomäärärahoja vuoden kuluessa ylitettävä, muodostui kassatilanne kerrotulla tavalla kestävämmäksi.¹¹

Osasyyllisenä valtion menojen nopeaan ja usein yllätykselliseenkin kasvamiseen voidaan meillä pitää myös menolakien säätämisessä noudatettavaa menettelyä. Tällaisia lakeja säädetään meillä useinkin ilman riittävää selvitystä niiden aiheuttamista menoista ja siitä, kestäkö valtiontalous näitä. Ei edes hallituksen piirissä, tällaisten lakien ehdotuk-

⁸ Ks. VttK v. 1957 s. 100—101; 1957 Vp Ptk. I s. 713.

⁹ Ks. Purhonen, LM 1960 s. 243—260; Vesanen, LM 1959 s. 509—523; Leppo s. 120 ja 146—147.

¹⁰ Takki, Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen Katsaus 1957 s. 97—101.

¹¹ Ks. VttK v. 1957 s. 101—102; 1958 B-es. s. I ja 433 sekä Vvvmiet. s. 198 (Vastal.); 1956 Vp Ptk. II s. 1703; 1957 Vp Ptk. I s. 712—715, 717 ja 737, II s. 959—961 sekä III s. 2624—2626 ja 2629—2631.

sia valmisteltaessa, ole asiaa riittävästi koordinoitu,¹² eikä eduskunnassakaan valtiovarainvaliokunnalta useimmiten edes pyydetä lausuntoa menolakiehdotuksesta, jota erikoisvaliokunta valmistelevasti käsittelee.¹³ Täten toteutetaan laeilla uudistuksia niiden hintaa kysymättä, mutta hintana olevat menot voivat myöhemmin osoittautua odottamattoman suuriksi.¹⁴

Kassakriisi on suuri häpeäpilkku Suomen valtiontalouden historiassa eikä sellaista tiettävästi meidän aikanamme ole ilmennyt missään muussa maassa. Edellä jo kerrottiin, että meillä äskettäin on asetettu komitea valmistelemaan pitemmän ajanjakson finanssisuunnitelman käytäntöön ottamista valtiontalouden hoidossa. Tärkeimpänä aiheena toimenpiteelle ovat ilmeisesti olleet valtion kassakriisin kokemukset. Komitea on jo ehdottanut talouselämän kausivaihtelujen varalle suhdannevarausjärjestelmän aikaansaamista. Toivottavasti kassakriisi on antanut terveellisen opetuksen ja tarpeeksi vakavan *caveant consules*-varoituksen hallituksen ja eduskunnan puoluepoliitikoille myös lakien säännösten ja asiallisen harkinnan noudattamisen välttämättömyydestä budjettivaltaa käytettäessä.

¹² Menolakiehdotuksista ei yleisesti pyydetä edes valtiovarainministeriön lausuntoa. Vrt. verolakiehdotuksiin nähden samanlaisesta puutteellisuudesta *Rekola*, Kutsu Lainopillisen Tiedekunnan tohtoripromootioon joulukuun 14 päivänä 1955 s. 10—11. Huomattavia menoja aiheuttavan lain ehdotus *voidaan* myös lähettää valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan valmisteltavaksi. *Kastari*, Valtio ja yhteiskunta, ValtYV 1947 s. 106. — Amerikan Yhdysvalloissa on menolakiehdotusten aiheuttamista menoista aina pyydetty presidentin budjettitoimiston lausuntoa. Ks. *Bakker* s. 20—22.

¹³ Amerikan Yhdysvalloissa on tehty ehdotuksia menolakien ja budjetin käsittelyn yhtenäistämistä kongressissa. Näiden mukaan olisi tällaisista lakiehdotuksista aina pyydetty lausuntoa valtiovarainvaliokunnalta, joka saisi ehdottaa niihin valtion menoja vähentäviä muutoksia. Ks. *Smithies* s. 144—145 ja 175—178.

¹⁴ Ks. *VttK* v. 1955 s. 117; 1951 Vp Ptk. I s. 665; 1956 Vp Ptk. II s. 964—965, 1001 ja 1670. — Vuoden 1949 valtiopäivillä tehtiin toivomusaloite menolakien ja -asetusten tarkistamisesta. Siinä lausuttiin, että »mainittujen lakien ja asetusten tarpeellisesta muuttamisesta olisi laadittava yhtenäinen suunnitelma, jolloin eri tarpeita ja niiden keskinäistä tärkeysjärjestystä voitaisiin kokonaisuuden ja sanotun päämäärän huomioon ottaen parhaiten arvostella.» Ks. 1949 Vp Liitt. s. 106—107.

DAS BUDGETRECHT DES FINNISCHEN REICHSTAGES

(Zusammenfassung)

Kap. I

ZUR ENTWICKLUNG DES BUDGETRECHTES DES FINNISCHEN REICHSTAGES

Die Wurzeln des Budgetrechtes des finnischen Reichstages gehen tief in die staatliche Geschichte Schwedens zurück. Als Finnland um das 12./13. Jh. unter schwedische Herrschaft geriet, galt dort bereits das Prinzip des Selbstbesteuerungsrechtes des Volkes. Der König durfte vom Volk keine anderen Steuern erheben als solche, die das Volk bewilligt hatte. Diese Bewilligung wurde beim Landschaftsting vom Volk selbst direkt ausgesprochen.

Die auf unbestimmte Zeit ausgesprochenen Steuerbewilligungen wurden allerdings schnell zu ordentlichen Steuern. Nach dem ersten allgemeinen schwedischen Gesetz, dem «Landrecht» des Jahres 1347, musste sich der König unter normalen Verhältnissen mit diesen ordentlichen Steuern und den anderen festen Staatseinnahmen begnügen; nur in sechs Ausnahmefällen war er berechtigt, vom Volk Zusatz- oder Bewilligungssteuern zu fordern. Die Erteilung der Bewilligung war nunmehr Sache einer landschaftsweise wahlbaren Bewilligungskommission.

Gegen Ende des Mittelalters entstand in Schweden der Landtag, an den die Ausübung des Selbstbesteuerungsrechtes des Volkes dann allmählich überging.

Zur Zeit des Absolutismus entstand in der 1. Hälfte des XVII. Jh. das administrative Budget, d.h. Verzeichnisse über die Einkünfte und Ausgaben des Staates, die vom Regenten im Voraus bestätigt und als einzuhaltende Leitsätze gegeben wurden. Freilich hatte der Landtag an der Ausarbeitung dieser Verzeichnisse keinen Anteil. Das damalige

Budgetrecht des Landtages beschränkte sich auf die Genehmigung von Bewilligungssteuern für vom König erbetene Zwecke. Ein vollständigeres Recht der Mitbestimmung über die Verwendung von Steuermitteln, d.h. über Staatsausgaben, bestand im Rahmen des Selbstbesteuerungsrechtes dieses Landtages mithin noch nicht.

Das Jahr 1719 brachte den Übergang vom Absolutismus zum Ständestaat oder zur Zeit der Freiheit. Zu der Machtvollkommenheit, die die Landtagsstände damals erlangten, gehörte auch das vollständige Budgetrecht. Abweichend von der früheren Praxis hatte der Landtag nunmehr das Beschlussrecht über die Zölle, über die Staatsausgaben und über das gesamte Budget. Aus dem administrativen Budget war ein legislatives Budget geworden, an dessen Beschluss nun der König keinen Anteil hatte. Während dieser Periode gehörte sogar die Finanzkontrolle zum Budgetrecht der Landtagsstände. Der Geheimausschuss des Landtages war zur Kontrolle der behördlichen Finanzen berechtigt und konnte über Massnahmen beschliessen, die sich aus den Ergebnissen solcher Kontrollen ergaben. Sowohl der Reichsrat wie die subalternen Behörden waren den Ständen verantwortlich.

Mit der von Gustav III. im Jahre 1772 durchgeführten Revolution ging dieser Zeitabschnitt zuende und alle verfassungsmässigen Bestimmungen dieser Periode wurden durch die aus demselben Jahre datierende Regierungsform aufgehoben; der Schwerpunkt der Macht ging wieder von den Ständen in die Hände des Regenten über. Nach der neuen Regierungsform hatte der Landtag an der Abfassung des Budgets keinen Anteil; seine Ausarbeitung war nun wieder alleinige Angelegenheit des Regenten.

In Folge des Krieges 1808/09 wurde Finnland vom schwedischen Reich abgetrennt und mit Russland zusammengeschlossen. Finnland erhielt nun allerdings den Status eines Staates mit innerer Autonomie, und die aus der Schwedenzeit stammenden Verfassungsbestimmungen behielten ihre Gültigkeit. Massgebend für die Aufteilung des Budgetrechts zwischen einerseits dem Zaren und Grossfürsten Finnlands und andererseits dem Landtag blieben die alten Grundgesetze, die Regierungsform des Jahres 1772 und die von 1789 datierende Vereinigungs- und Sicherheitsakte. Der autonome Status brachte indessen die wichtige Veränderung mit sich, dass Finnland dadurch nunmehr einen eigenen, selbständig zu verwaltenden Staatshaushalt erhielt.

Sofern die festen Staatseinkünfte nicht ausreichten, um die Bedürfnisse des Landes zu decken, musste der Regent beim Landtag um Bewil-

ligungssteuern nachsuchen, und diesem stand es frei, die Steuern zu genehmigen oder nicht. Über die festen Steuern konnte dagegen nur beschlossen werden durch ein Gesetz, das vom Landtag angenommen und vom Regenten bestätigt werden musste.

Bei der Genehmigung von Bewilligungssteuern pflegten die Stände oftmals summarisch die Zwecke anzugeben, für die die betr. Steuermittel zu verwenden waren, und hierauf blieb die Berechtigung der Stände auf Mitbestimmung an den Staatsausgaben beschränkt; diese war ansonsten ganz Sache des Regenten. Dieser war befugt, das Eigentum und die ständigen Einkünfte der Krone frei zu verwenden. Durch die Verfassung wurde die Freiheit des Regenten allerdings in einigen Punkten eingeschränkt: 1) die Staatsgelder mussten «zu Nutz und Frommen des Reiches» verwendet werden, 2) man hatte dafür zu sorgen, dass die festen Staatseinkünfte soweit möglich zur Deckung der Ausgaben ausreichten und 3) der Haushalt war nach einem im Voraus aufgestellten Budget zu führen, wobei die Festsetzung dieses Haushaltsplanes allerdings ausschliesslich Sache des Regenten war.

Von diesem minimalen Selbstbesteuerungsrecht hat der finnische Landtag während der ersten Hälfte der Russenherrschaft, mehr als ein halbes Jahrhundert lang, keinen Gebrauch machen können: das Zusammentreten des Landtages hing nämlich laut Gesetz vom Willen des Regenten ab, und der Landtag wurde während der gesamten erwähnten Zeit nicht ein einziges Mal einberufen; somit stagnierte jede verfassungsrechtliche Entwicklung.

Bis ins Unendliche konnte die Einberufung des Landtages zur Genehmigung von Bewilligungssteuern allerdings nicht hinausgeschoben werden. Ein erster Landtag tagte 1863—1864. Bei diesem Anlass gelobte Zar Alexander II., dem nächsten Landtag einen Gesetzesvorschlag über notwendige Abänderungen der Verfassung vorzulegen. Der nachfolgende Reichstag des Jahres 1867 nahm dann auch den kaiserlichen Vorschlag zu einer neuen Landtagsordnung an, der im Jahre 1869 bestätigt wurde.

Die Landtagsordnung des Jahres 1869 enthielt in Bezug auf das Budgetrecht des Landtages einige entscheidende Fortschritte. Dieses Grundgesetz machte erstmals einen Unterschied zwischen Bewilligungssteuern und Krediten und setzte somit auch die Bearbeitung der diesbezüglichen Fragen durch verschiedene Ausschüsse fest. Es blieb nach wie vor Sache des Landtages, zur Deckung staatlicher Bedürfnisse Gelder zu bewilligen, soweit die festen Einkünfte des Staates für solche nicht ausreichten.

Diese Mittel bestanden nunmehr sowohl aus Bewilligungssteuern wie aus Staatsanleihen, als auch aus Gewinnmitteln der Finnlands Bank, und der Landtag war gleichzeitig berechtigt, die Ausgaben, für die diese Mittel verwendet sollten, d.h. also mit diesen Mitteln bezahlte Kredite festzusetzen.

Auch in der Praxis geschahen Fortschritte im Budgetrecht des Landtages. Vom Landtag des Jahres 1885 an legte der Regent dem Landtag über sämtliche damals angeforderten Kredite und über die für ihre Bezahlung beantragten Steuern einen Gesamtvoranschlag vor. Es wurde damit für den Landtag möglich, das «Bewilligungsbudget» als ein geschlossenes Ganzes zu bearbeiten. Nach Aufforderung durch den Staatsausschuss begann die Regierung ausserdem, bei Beantragung von Bewilligungssteuern und Krediten aus solchen dem Landtag auch eine Berechnung der festen staatlichen Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. Hierdurch war es dem Staatsausschuss möglich, bei Ausarbeitung seines Bewilligungsgutachtens und im Anschluss hieran einen Gesamthaushaltsplan aufzustellen, der sowohl die von der Regierung wie die vom Landtag festzusetzenden Mittel erfasste.

Einen grossen Fortschritt für die finnische Volksvertretung brachte die durch die 1906 erlassene neue Reichstagsordnung erfolgte Volksvertretungsreform. An die Stelle des alten Stände-Landtags trat nun der in direkter Verhältniswahl mit allgemeinem und gleichem Stimmrecht gewählte, jährlich tagende Einkammer-Reichstag. Die Reichstagsordnung des Jahres 1906 bedeutete auch für das Budgetrecht des Reichstages insofern einen Fortschritt, als nun die durch die vorherige Praxis erreichten Fortschritte festgesetzt wurden. Mit der Bewilligungsvorlage der Regierung musste auch eine Rechnung über die festen Einnahmen und Ausgaben für das betr. Haushaltsjahr vorgelegt werden, und der Reichstag hatte seinen Budgetbeschluss unter Zugrundelegung des vom Finanzausschuss ausgearbeiteten, alle Haushaltsmittel erfassenden Gesamtgutachtens abzufassen.

Vom Jahre 1862 an wurde der vom Zaren bestätigte finnische Haushaltsplan im finnischen Gesetzblatt veröffentlicht. Bald wurde der Staatshaushalt in verschiedene Fonds gegliedert, für welche Einzelbudgets bestätigt wurden. Die wichtigsten dieser Fonds waren: 1) der allgemeine Staatsfonds, an den sämtliche festen Staatseinnahmen gingen, 2) der Bewilligungsfonds, der aus den vom Reichstag bewilligten Mitteln bestand und 3) der Verkehrsfonds, der den Haushalt der Staatsbahnen umfasste und für den der Reichstag ebenfalls zusätzliche Mittel bewilligte.

Schon in der Regierungsform des Jahres 1772 befindet sich ein Hinweis auf das Recht einer Finanzkontrolle für den Landtag. Es sollte nämlich die Finanzlage des Staates dem Ständeausschuss dargelegt werden um zu zeigen, dass die Mittel «zu Nutz und Frommen des Reiches» verwendet worden waren. Diese Bestimmung war in der Landtagsordnung des Jahres 1869 insofern verändert worden, als über die Finanzlage des Staates den Ständen selbst Aufschluss gegeben werden sollte, während der Staatsausschuss mit dem Recht ausgestattet wurde, sämtliche Konten und Bücher des Staates zu überprüfen. Hierdurch war man schon nahe an die parlamentarische Finanzkontrolle herangekommen. Es fehlte allerdings noch die Berechtigung des Landtages zu Sanktionsmassnahmen auf Grund der Buchprüfung, weil die Regierungsmitglieder dem Landtag noch nicht verantwortlich waren.

Während der Zeit der Gewaltpolitik in den letzten Jahrzehnten der Russenherrschaft kam es zu lebhaften Kontroversen über die Aufteilung des Budgetrechts zwischen Regent und Reichstag. Der Regent hielt sich für berechtigt, die festen Einnahmen des Staates nach freiem eigenem Ermessen zu verwenden und bezahlte mit ihnen auch ungesetzliche Ausgaben wie z.B. die sog. «Soldatenmillionen», auf die Russland wegen Abwicklung der finnischen Wehrmacht Anspruch erhob. Ferner wurden vom Reichstag Bewilligungsmittel für Zwecke gefordert, zu deren Bestreitung auch die ordentlichen Staatseinnahmen ausgereicht hätten. Der erwähnte Widerspruch war nicht zu beheben, bevor Verfassungsveränderungen erfolgt waren, die dem Reichstag das vollständige Budgetrecht gewährleisteten.

Die russische Revolution im November 1917 brachte in Finnland schnell eine Entwicklung zur Reife, die zur Selbständigkeit des Landes und zu einer Verfassungsreform führte. Schon die interimistische russische Regierung hob die während der Zeit der Gewaltpolitik eingeführten ungesetzlichen Bestimmungen auf und sicherte dem Lande Verfassungsänderungen zu. Es wurde in Finnland ein sog. Verfassungskomiteé einberufen, das die Aufgabe hatte, Vorschläge für Reformen einzubringen, und hierzu gehörte u.a. auch eine Verbringung der Zölle und des gesamten Budgets unter die Zuständigkeit des Reichstages.

Die Verwirklichung der Reformen konnte erfolgen erst, nachdem sich Finnland im Dezember des Jahres 1917 für selbständig erklärt hatte. Erst durch ein hiernach (am 17. IV. 1919) erlassenes besonderes Gesetz über die Rechtsgrundlagen des finnischen Staatshaushaltes erhielt der finnische Reichstag das vollständige Budgetrecht,

das auch das Recht einschloss, beim Budgetbeschluss alle Einkünfte und Ausgaben des Staates festzusetzen und die Befolgung des Haushaltsplanes zu überwachen. Schon durch eine Veränderung der Reichstagsordnung vom 31. XII. 1917 war die politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Reichstag in Kraft getreten. Die rechtliche Verantwortlichkeit der Regierung wurde durch ein besonderes Grundgesetz vom 17. VI. 1918 geregelt.

Alle diese verfassungsmässigen Bestimmungen über das Budgetrecht des Reichstages wurden sodann in die neue Verfassung (»Regierungsform«) übernommen, die vom 17. VII. 1919 datiert und die auch jetzt noch in Kraft ist.

K a p. II

DER HAUSHALTSPLAN UND DAS BUDGET- RECHT DES REICHSTAGES

Zu der Zeit, als während der Russenherrschaft das Budget im Gesetzblatt abgedruckt wurde, bestanden für dasselbe viele verschiedene finnischsprachige Bezeichnungen. Vom Beginn der Selbständigkeit an gibt es nur noch die Bezeichnung »Haushaltsplan« (fi. »tuloja menoarvio«). Diesen Terminus benutzt auch der Text der finnischen Grundgesetze. Trotzdem ist auch der internationale Ausdruck »Budget« (fi. »budjetti«) sowohl in der Alltagssprache wie auch in wissenschaftlichen finnischen Texten sehr gebräuchlich.

Fertige Definitionen über den Begriff des Budgets enthält die finnische Verfassung nicht. Nachdem eine solche Definition jedoch in vorliegender Abhandlung von Anfang an benötigt wird, wird diese mithilfe einiger allgemeiner Bestimmungen des finnischen Budgetrechtes gegeben. Hiernach ist das Budget die vom Reichstag beschlossene Willenserklärung des Staates, durch die im Voraus für die Dauer eines Jahres die Einkünfte und Ausgaben des Staates teils geschätzt und teils bindend festgesetzt werden.

Die Bearbeitung des Budgets teilt sich in vier verschiedene Phasen, nämlich 1) die Vorbereitung, 2) den Beschluss, 3) die Durchführung und 4) die Überwachung der Durchführung. Hier- von hat der Reichstag in erster Linie das Recht auf Beschluss und auf die Überwachung der Durchführung, während die Vorbereitung und Durchführung des Budgets hauptsächlich Sache der Regierung ist.

Die Dauer der Budgetphasen muss in Finnland auf insgesamt fast vier Jahre veranschlagt werden. So hat die Vorbereitung des Budgets für das Jahr 1961 in der Regierung schon im März 1960 begonnen, und die Überwachung der Durchführung dürfte vom Reichstag nicht vor Ende des Jahres 1963 beendet sein.

Unter dem Budgetrecht des Reichstages verstehen wir das Recht des Reichstages, an der Bearbeitung von Budgetfragen in deren verschiedenen Phasen teilzunehmen. Wird bei dieser Untersuchung das Recht des Reichstages auf die Kontrolle der Durchführung ausser Acht gelassen, so verbleibt als Gegenstand unserer Darstellung das Beschlussrecht über das Budget als Budgetrecht des Reichstags in dessen engerer Bedeutung.

Das Budget hat drei hauptsächliche Aufgaben: eine rechtliche, eine politische und eine finanzpolitische. Die rechtliche Aufgabe des Budgets besteht darin, der Finanzgebarung der Regierung und der ihr nachgeordneten Behörden rechtliche Grenzen zu ziehen. Die politische Aufgabe des Budgets geht daraus hervor, dass der Reichstag, in dessen Händen «the power of the purse» liegt, hierdurch auch ein politisches Recht darauf erlangt, über die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu bestimmen. Die finanzpolitische Aufgabe des Budgets wiederum ist es, die Reihenfolge der Dringlichkeit der verschiedenen Bedürfnisse des Staates festzusetzen und auf die Konjunkturentwicklung der Wirtschaft durch eine Festsetzung der Ausgaben und Einnahmen sowie der Relation derselben Einfluss auszuüben.

Kap. III

DER HAUSHALTSVORANSCHLAG DER REGIERUNG

Das Recht zur budgetären Initiative und zur Vorbereitung des Budgets hat in fast allen Staaten, unabhängig von deren Staatsform und von der Verfassung, die Regierung und nicht der Reichstag. Auch nach der finnischen Verfassung ist die Regierung verpflichtet, bei dem Reichstag während jeder ordentlichen Session eine Vorlage einzubringen, die einen Vorschlag zum Haushaltsplan für das kommende Finanzjahr enthält. Es ist natürlich, dass die Regierung, die eine Mittel erfordernde Tätigkeit und Verantwortung über diese hat,

ihre eigenen Pläne für diese Tätigkeit vorlegen kann. Gerade durch den Haushaltsvoranschlag hat die Regierung Gelegenheit, dem Reichstag ihrem Arbeitsplan für das kommende Jahr zur Annahme vorzulegen.

Was die Forschung betrifft, so hat vor allem der Franzose Jèze den Charakter des Budgets als Arbeitsplan der Regierung und als deren politisches Programm hervorgehoben. Aus den Budgetdebatten des finnischen Reichstages geht hervor, dass sich auch die finnischen Tagespolitiker über diesen Aspekt des Budgets sehr wohl im klaren sind. Vor allem die Oppositionsparteien sehen im Haushaltsvoranschlag der Regierung deren eigentliches, ihre Gegnerschaft hervorrufendes Arbeitsprogramm.

Bei Abfassung des Haushaltsvoranschlages benutzt die Regierung den gesamten Verwaltungsapparat in der Form, dass beginnend von den niedrigsten Behörden die erforderlichen Beträge den jeweils höheren Instanzen gemeldet werden. Auf Basis der eingegangenen Voranschläge arbeiten sodann die einzelnen Ministerien für ihre eigenen Belange einen Haushaltsvoranschlag aus und übergeben diesen mit beigefügter Motivierung dem Finanzministerium.

Aufgabe des Finanzministeriums — wo die Budgetvorbereitung konzentriert ist — ist es, zu kontrollieren, dass zwischen der Ausgaben- und der Einnahmenseite des Budgets Balance herrscht, und in der Regel die Vorschläge der Fachministerien entsprechend einzuschränken. Über diese Streichungen verhandelt der Finanzminister mit den Fachministern, doch ist der Finanzminister nach finnischen Recht zu einer endgültigen Streichung einmal vorgeschlagener Posten nicht berechtigt. Solche Punkte des Haushaltsvoranschlages, über die bei interministerieller Verhandlung keine Übereinstimmung erzielt wurde, werden von der Regierung entschieden, u.zw. zunächst von deren Finanzkommission. Dieser Kommission gehören ausser dem Premierminister noch 2—4 weitere Minister an. Vorsitz ist der Premierminister, der als leitende Persönlichkeit der Regierung in erster Linie für die allgemeine Tendenz der Arbeit der Regierung verantwortlich ist. Ihm gelingt es oft, darauf hinzuwirken, dass Posten, die im Voranschlag des Finanzministeriums schon gestrichen werden sollten, in den Regierungsvoranschlag wieder aufgenommen werden, weil sie mit dem politischen Tätigkeitsprogramm der Regierung übereinstimmen.

Nach der vorbereitenden Verhandlung in der Finanzkommission wird der Voranschlag sodann der Regierung zur Beschlussfassung vorgelegt, doch sind in diesem Stadium selten noch Veränderungen erreich-

bar. Hiernach folgt die definitive Beschlussfassung über den Voranschlag durch den Präsidenten der Republik, als dessen Vorlage der Haushaltsvoranschlag nunmehr dem Reichstag zugestellt wird — in der Praxis stimmt der Präsident dem Voranschlag ohne Veränderungen zu.

Der Haushaltsvoranschlag der Regierung enthält drei Teile: 1) die Vorlage als solche, 2) den Haushaltsvoranschlag und 3) die detaillierten Motivierungen zum letzteren. Die Vorlage als solche enthält die allgemeinen Begründungen des Voranschlages, während der Haushaltsvoranschlag selbst jenes katalogmässige Werk ist, aus dem nach den Änderungen des Reichstages das später im Gesetzblatt zu publizierende Budget des nachfolgenden Finanzjahres hervorgeht.

Seit dem Jahre 1949 enthält der Haushaltsvoranschlag der finnischen Regierung einen Anhang über die wirtschaftliche Entwicklung, u.zw. wird hier die jüngste volkswirtschaftliche Entwicklung sowie die Entwicklung der Staatsfinanzen aufgezeigt. Das entspricht auch dem in letzter Zeit in den meisten Ländern eingeführten sog. Nationalbudget, worunter eine Prognose der Einnahmen und Ausgaben der gesamten Volkswirtschaft verstanden wird.

Gemäss den finnischen Grundgesetzen muss die Vorlage der Regierung zum Haushaltsplan spätestens zwei Monate vor dem Beginn des betr. Finanzjahres dem Reichstag zugestellt werden. Diese Frist gilt auch für vom Voranschlag bedingte Vorschläge zu Steuerveränderungen, zur Aufnahme von Staatsanleihen oder zu neuen Ausgabengesetzen, oder für Vorschläge zur Abänderung früherer derartiger Gesetze, über die sämtlich beim Reichstag gesonderte Vorlagen einzubringen sind.

In dem Falle, dass während der Budgetvorbereitungen ein Regierungswechsel erfolgt, wird es für weniger zweckmässig gehalten, dass die abgehende Regierung in aller Hast ihre Vorlage zum Haushaltsplan dem Reichstag einzubringen versucht und somit der antretenden Regierung die Möglichkeit nimmt, dem Reichstag einen eigenen Voranschlag einzureichen. Wenn dies trotzdem erfolgt, können die Pläne der neuen Regierung die Einbringung von Abänderungsanträgen zu der vorhandenen Vorlage notwendig machen. Nachdem in Finnland die Abänderung von Regierungsvorlagen nur in der Form möglich ist, dass die dem Reichstag schon unterbreitete Vorlage widerrufen und die neue Vorlage an deren Stelle gesetzt wird, liegt hier schon rein technisch ein so schwieriges Verfahren vor, dass man es bisher noch

kein einziges Mal eingeschlagen hat. Eine neue Regierung kann dagegen in Form von Gesetzesvorlagen Vorschläge zu Abänderungen bestehender Einnahmen- oder Ausgabengesetze oder zum Erlass neuer derartiger Gesetze einbringen, und wenn der Reichstag diese Vorlagen annimmt, ist er verpflichtet, die entsprechenden Ausgaben- und Einnahmenposten auch bei der Budgetberatung zu berücksichtigen.

K a p. I V

D A S I N I T I A T I V R E C H T D E S R E I C H S T A G E S

Während der ersten Jahrzehnte der finnischen Selbständigkeit enthielten die finnischen Grundgesetze keine Bestimmungen über das Recht der Abgeordneten, zur Aufnahme neuer Kredite in das Budget Initiativanträge einzubringen. Allerdings wurde die Aufnahme solcher Kredite im Reichstag angenommen, wenn der Finanzausschuss bei seinen Beratungen über den Regierungsvoranschlag oder ein einzelner Abgeordneter bei der endgültigen Beratung des Voranschlages in einer Plenarsitzung des Reichstages einen entsprechenden Vorschlag einbrachte. Durch die Reichstagsordnung des Jahres 1928 erfuhr dann diese Praxis eine Änderung. Für den Vorschlag zur Aufnahme von Krediten ins Budget wurde eine neue Initiativform geschaffen, die «Finanzinitiativantrag» genannt wird und ohne die keine neuen Kredite, die nicht im Regierungsvoranschlag vorhanden waren, aufgenommen werden können. Falls der Reichstag bei der Budgetberatung auf Basis der Vorbereitung im Finanzausschuss Beschlüsse fasst, die von den Vorschlägen des Ausschusses abweichen, ist das Budget zur Einholung eines neuen Gutachtens erneut dem Finanzausschuss vorzulegen. Beschlussfassung kann hiernach in der Plenarsitzung erfolgen erst, nachdem dieses Gutachten vorliegt.

Der Finanzinitiativantrag muss den Vorschlag zur Aufnahme eines bestimmten Kredites in das Budget enthalten und kann von einem einzelnen oder mehreren Abgeordneten schriftlich eingebracht werden. Derartige Initiativanträge sind im allgemeinen 10—14 Tage nach Sessionseröffnung einzureichen. Die Einbringung der Finanzinitiativanträge ist aber auch noch statthaft innerhalb einer Woche nachdem die Regierung dem Reichstag ihre Vorlage zum Haus-

haltsplan eingereicht hat, denn erst diesem können die Abgeordneten ja entnehmen, welcherart das vorgeschlagene Budget ist.

Die neuen Kredite können demzufolge heute nur dann zur Aufnahme ins Budget vorgeschlagen werden, wenn ein derartiger Finanzinitiativantrag vorliegt. Auch der Finanzausschuss ist hierzu ohne Antrag nicht berechtigt. Abgesehen davon, dass die Absicht des Gesetzgebers, dem Finanzausschuss die Initiative durch die Reichstagsordnung zu benehmen, an sich deutlich zutage tritt, hat man aber auch eine gegenteilige Auslegung ausgesprochen, nach der dieser Ausschuss nach wie vor dieses Recht hätte. Sowohl in der Theorie wie in der Praxis hat man sich indessen schon seit langem einmütig auf die vom Willen des Gesetzgebers gestützte Auslegung geeinigt, die dem Finanzausschuss das Recht zum Vorschlag neuer Kredite in das Budget abspricht.

Mittels der Finanzinitiativanträge kann in die Wege geleitet werden nur der Vorschlag zur Aufnahme neuer, bisher nicht im Regierungsvoranschlag vorhandener Kredite ins Budget. Dagegen ist der Reichstag auf Grund seines Budgetbeschlussrechtes befugt, Kredite, die im Regierungsvoranschlag bereits vorhanden sind, zu streichen, zu kürzen oder zu vergrössern.

Von ihrem Recht auf Finanzinitiativanträge machen die finnischen Abgeordneten reichlich Gebrauch; jährlich werden mehrere hundert solche eingereicht. Zweifellos spielt bei dieser Aufnahme neuer Ausgabenposten ins Budget auch eine Rolle, dass der Antragsteller mit Rücksicht auf die folgende Reichstagswahl um seine Popularität bemüht ist. Wie anderorts werden demnach auch in Finnland bei Ausübung des Initiativrechts in diesem Punkte vom Parlament nicht immer genügend die Forderungen des Staatshaushaltes beachtet, und hierin liegt es begründet, dass man in allen Staaten, deren Verfassung dem Parlament das Recht, budgetäre Initiativanträge einzubringen, eingeräumt hat, auch bestrebt ist, dieses Recht zu begrenzen.

Eine direkte Begrenzung des betreffenden Rechtes gibt es in Finnland nicht, soweit die Finanzinitiativanträge in der dafür vorgesehenen Form und in der vorgeschriebenen Zeit eingebracht sind. Eine einschneidende Begrenzung des Finanzinitiativantrages des Reichstages bedeutet indessen die Rechtsnorm der Verfassung, die (§ 68, Abs. 3) besagt: «Ein Kredit, den der Reichstag anlässlich einer aus seiner Mitte hervorgegangenen Initiative beschlossen hat, wird in den Haushaltsplan bedingt aufgenommen.» Die Regierung ist demnach berechtigt, darüber zu beschliessen, ob dieser bedingt eingesetzte Posten verwendet wird oder nicht. Die Genehmigung hierzu gibt der

Präsident durch Bestätigung dieser bedingten Kredite, und somit hat der Präsident für derartige Posten ein absolutes Vetorecht, das es ihm ermöglicht, das Recht des Reichstages auf Finanzinitiativanträge völlig unwirksam zu machen.

Ihr Budgetinitiativrecht können einzelne oder mehrere Abgeordnete auch so benutzen, dass sie in Form einer *Anheimstellungsinitiative* vorschlagen, das Haus möge beschliessen, der Regierung vorzuschlagen, dass ein bestimmter Kredit bereits in den Regierungsvoranschlag aufgenommen werde. Derartige Anheimstellungsinitiativen werden nicht in jedem Falle dem Finanzausschuss zugestellt, sondern demjenigen Ausschuss, in dessen Zuständigkeit der betr. Posten jeweils gehört. Für den Finanzausschuss besteht im Zusammenhang mit der Beratung des Regierungsvorschlags zum Haushaltsplan später die Möglichkeit, sich zu Posten zu äussern, die auf Grund von Anheimstellungsinitiativen des Reichstages in den Haushaltsvoranschlag aufgenommen worden sind. Weder der Reichstag noch der Ausschuss ist durch Annahme der Anheimstellung gebunden.

In Zusammenhang mit der Budgetberatung ist es in Finnland nicht selten erforderlich gewesen, die Gesetzesbestimmungen zu Einnahmen oder Ausgaben zu verändern oder völlig neue derartige Gesetze zu erlassen. Nun besteht allerdings ein besonders grosses Hindernis für die Anberaumung von solchen Gesetzesberatungen während der Budgetbehandlung darin, dass zunächst das Budget schleunig verabschiedet werden muss. Es ist aus diesem Grunde in Finnland nicht erlaubt, dass Abgeordnete in Zusammenhang mit der Einbringung des Haushaltsvoranschlages durch die Regierung *Initiativanträge* zum Erlass von Gesetzen über Einnahmen oder Ausgaben des Staates einbringen. Während der allgemein für die Einbringung von Initiativanträgen vorgesehenen Zeit, also am Beginn der alljährlichen Sitzungsperiode, steht es den Abgeordneten natürlich frei, Initiativanträge jeder Art einzubringen, d.h. also auch solche zu Einnahmen- oder Ausgabengesetzen. Falls die Regierung in Zusammenhang mit ihrem Haushaltsvoranschlag solche Gesetzesvorlagen einbringt, sind aber auch die Abgeordneten berechtigt, innerhalb von sieben Tagen nach der Regierungsvorlage zu denselben Gegenständen Gesetzesinitiativen einzubringen, und diese Initiativen werden sodann zusammen mit den betr. Gesetzesvorlagen beraten.

Schon die Regierung hat in ihrem Haushaltsvoranschlag für die Balance des Budgets zu sorgen. Die Reichstagsordnung schreibt ferner vor (§ 49, Abs. 2), dass der Finanzausschuss in seiner Stellungnahme

zum Haushaltsvoranschlag vorschlägt, wie die zur Bestreitung der Ausgaben erforderlichen Mittel beschafft werden. Nach dieser Norm hat der Finanzausschuss das Recht, zur Vermehrung der Einnahmen, soweit dies zur Balancierung des Budgets nötig ist, Veränderungen der Bestimmungen besetehender Steuer- oder anderer Einnahmengesetze sowie neue derartige Gesetze und neue Staatsanleihen vorzuschlagen.

Kap. V

STRUKTUR UND FILIATION DES BUDGETS

Die Regierung muss schon in ihrem Haushaltsvoranschlag und der Reichstag bei Verabschiedung des Budgets die gesetzlich vorgeschriebenen Bestimmungen über die Struktur und Filiation des Budgets beachten.

Das Wesen des Budgets bringt zunächst schon einmal eine Zweiteilung in Ausgaben und Einnahmen mit sich. Die folgenden grössten Gruppen sind bei den Einnahmen die eigentlichen Einnahmen und die Kapitalerträge sowie entsprechend bei den Ausgaben die eigentlichen Ausgaben und die Kapitalkosten. Die Einnahmen werden gegliedert in Abschnitte, Kapitel und Momente, die Ausgaben in Hauptklassen, Kapitel und Momente.

Der finnische Einnahmeetat enthält bei den eigentlichen Einnahmen fünf Abschnitte; einen sechsten Abschnitt bilden die Kapitalerträge. Der Ausgabenetat enthält in der Praxis zwanzig Hauptklassen; die Hauptklassen 1—18 enthalten die eigentlichen Ausgaben, Nr. 19 die ertragbringenden und Nr. 20 die nicht ertragbringenden Kapitalkosten.

Der wirtschaftliche Charakter der Einnahmen geht direkt aus dem Budget hervor, weil sie nach dem *Realprinzip*, d.h. nach ihrer Art gegliedert sind. Die Art der Ausgaben hinwiederum geht nicht aus allen Ausgabengruppen direkt hervor, weil die eigentlichen Ausgaben des Budgets grösstenteils verwaltungsmässig, d.h. nach dem *Ministerialprinzip*, gegliedert sind. Deshalb befinden sich in dem erwähnten Anhang des Regierungsvoranschlages statistische Angaben über die Budgetausgaben unter Verwendung der international gebräuchlichen Gliederungsart nach der Nationaleinnahmelehre. Die Hauptpunkte dieser Filiation sind Ausgaben für den Konsum, für Investitionen und

für Einkommensübertragungen, sowie Ausgaben für die Staatsschuld und andere Kapitalkosten.

Wie oben schon erwähnt, müssen im Budget die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Einnahmen ausgewiesen werden. Wenn in den finnischen Verfassungsgesetzen hier von *B a l a n c e* gesprochen wird, so ist damit offenbar nur eine formale, d.h. kamerale Balance von Einnahmen und Ausgaben gemeint (Finanzierungs- oder Kassabalance). Das finnische Budget gilt demnach als balanziert, wenn die Summe der Einnahmen und die der Ausgaben gleich gross ist. Der Einnahmeetat kann nicht nur enthalten, sondern enthält auch häufig Einnahmen, die durch Staatsanleihen erhältlich sind. Bekanntlich bestehen über die Balanziertheit eines Budgets auch andere Ansichten. So z.B. werden bei dem von der UNO verwendeten System die Tilgungsbeträge der «Staatsschuld» nicht den budgetären Ausgaben zugerechnet, und auf der Einnahmeseite wird die Aufnahme einer «Staatsanleihe» nicht als Einnahme verbucht.

K r e d i t e sind Beträge, die das Budget als für bestimmte Verwendungszwecke vorgesehen ausweist. Für jeden Posten ist dessen Betrag und Bestimmung somit getrennt angegeben.

Nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen dürfen die Posten des Budgets nicht überschritten und nicht auf das folgende Finanzjahr übertragen werden. Doch lassen sich diese Verbote umgehen dadurch, dass sie im Ausgabenetat als bewilligt angegeben werden. Hieraus ergibt sich, dass es budgetrechtlich gesehen drei Arten von Krediten gibt: feste, überschreitbare und übertragbare Posten. Posten, deren Überschreitung erlaubt ist, sind unter dem betr. Moment des Budgets als *überschreitbare Kredite* anzugeben; solche, die ganz oder teilweise in das nachfolgende Finanzjahr übertragen werden dürfen, sind unter dem betr. Moment als *übertragbare Kredite* anzugeben. Falls keine andere Bezeichnung erfolgt, handelt es sich um einen Kredit, der nicht überschritten und nicht übertragen werden darf, d.h. um einen *festen Kredit*.

Wird ein Moment des Ausgabeetats als überschreitbarer Kredit bezeichnet, so bedeutet das, dass der für den betr. vorgesehenen Zweck zu verwendende Betrag nicht fixiert ist, sondern dass die aufgenommene Summe eine ungefähre obere Grenze angibt, zu deren Heraussetzung die Regierung jedoch ohne Anhörung des Reichstages berechtigt ist. Bei den übertragbaren Krediten wiederum handelt es sich um Beträge, deren Verwendung nicht auf ein Finanzjahr beschränkt

ist, sondern die entweder ganz oder deren nicht verwendeter Teil zur Benutzung im nachfolgenden Finanzjahr vorgetragen werden kann.

Durch diese überschreitbaren und übertragbaren Kredite wird das Budgetrecht des Reichstages für das nachfolgende Finanzjahr zweifellos etwas eingeschränkt. Trotzdem sind Kredite dieser Art sehr häufig im Budget aufgetreten. Man wäre geneigt anzunehmen, dass die festen Kredite als Normaltyp gelten müssen, doch sind sie summenmässig in der Minderheit und auch ihrer Anzahl nach bilden sie nur rd. die Hälfte aller Budgetposten.

Ausser den obenerwähnten Eigenschaften haben die Kredite auch diejenige, dass sie verfassungsgesetzlich nur für den Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie bewilligt wurden. Überträge von solchen Krediten an andere (*virements*) sind somit nach finnischem Budgetrecht verboten. Die qualitative Eigenart dieser Kredite setzt der Freizügigkeit der Regierung Grenzen, denn je genauer der Verwendungszweck eines Kredits angegeben wird, desto kleiner wird so die Bewegungsfreiheit, die die Regierung bei Durchführung des Haushaltsplanes hat. Über die graduelle qualitative Sonderstellung von Haushaltskrediten enthalten die finnischen Verfassungsbestimmungen keine Normen, doch ist diese Sonderung in der Praxis ziemlich weit geführt worden.

Das finnische Budget enthält häufig Kredite zur Unterstützung privater Vereine oder Aktiengesellschaften. Selten ist dagegen die Aufnahme von Haushaltskrediten zugunsten privater Einzelpersonen. In allen diesen Fällen gilt allerdings der Grundsatz, dass die Gelder dem Gemeinwohl dienen müssen.

Der Reichstag kann in der Motivierung des Budgets Kredite mit Bedingungen verknüpfen, von denen das Verwendungsrecht des betr. Kredites abhängig gemacht wird. Gewöhnlich werden in diesen Bedingungen jedoch nur nähere Bestimmungen über die Verwendung des betr. Kredites angegeben. Nach allgemeiner Ansicht ist es unstatthaft, Kredite mit Bedingungen zu verknüpfen, die mit der Verwendung des betr. Betrages nicht in Zusammenhang stehen. Wie soll man sich nun verhalten, wenn der Reichstag trotzdem einen Kredit mit einer solchen unstatthaften Bedingung verknüpft hat? Erfolgte die Bewilligung, um einen Aussenstehenden zu unterstützen, gegenüber dem der Staat in keiner Weise verpflichtet ist, so kann eine an sich unstatthafte Bedingung beibehalten und die Unterstützung gestrichen werden, falls die Bedingung nicht erfüllt wird. Falls es

sich um einen Kredit handelt, der zur normalen Tätigkeit des Staates bezweckt ist, ist von der unstatthaften Bedingung unseres Ermessens abzusehen und der Standpunkt einzunehmen, dass die Bewilligung ohne Verknüpfung mit einer unstatthaften Bedingung erfolgt ist.

Kap. VI

VOLLSTÄNDIGKEIT UND EINHEITLICHKEIT DES BUDGETS

Verfassungsmässig besteht in Finnland das Vollständigkeitsprinzip des Budgets, und das besagt, dass sämtliche Ausgaben und Einnahmen des Finanzjahres im Budget ausgewiesen werden müssen. Ferner ist der Reichstag gesetzlich verpflichtet, bei den Budgetbeschlüssen das Bruttoprinzip zu befolgen, es dürfen also von den Einnahmen nicht die für ihre Beschaffung nötigen Ausgaben und von den Ausgaben nicht die in Zusammenhang mit ihnen anfallenden Einnahmen abgezogen werden.

Das Vollständigkeitsprinzip des Budgets wird dennoch in der Praxis häufig in der Form durchbrochen, dass in das ursprüngliche Budget eines Finanzjahres nicht sämtliche Ausgaben des Jahres aufgenommen werden und dass die erforderlichen zusätzlichen Mittel später in Form von Nachtragsbudgets beschlossen werden.

Die verfassungsmässig einzige Ausnahme vom Vollständigkeitsprinzip bilden die ausserhalb des Budgets befindlichen Fonds, die nicht für die jährlichen Bedürfnisse des Staates vorgesehen sind. Die Gründung solcher Fonds kann im Wege der einfachen Gesetzgebung erfolgen, nicht aber durch Budgetbeschluss. In Fonds angelegt, d.h. dem Zugriff des Reichstages entzogen, sind schon so hohe Beträge Staatsmittel — über 300 Mrd Fmk — dass hierüber Unzufriedenheit herrscht.

Nach dem Einheitlichkeitsprinzip soll der jährliche Haushaltsplan ein einheitliches Ganzes darstellen, das in Form eines Budgetdokuments vorgelegt wird. Mit diesem Prinzip ist gewissermassen auch die Forderung auf Einheitlichkeit der Staatskasse verknüpft, also auch das Verbot, bestimmte Einnahmen mit der Bezahlung von im Budget aufgeführten bestimmten Ausgaben zu koppeln (*Nonaffektationsprinzip*).

Die Affektation kann in Einzelfällen im Wege der einfachen Gesetzgebung durchgeführt werden, wennzwar dies heute sehr selten ist. Es sind statt dessen häufig gewerblich tätige Aktiengesellschaften in staatlichem Besitz geschaffen worden, die eine vom Staat gesonderte juristische Persönlichkeit haben, weshalb ihre Wirtschaftsführung im Budget nicht zutage tritt.

Kap. VII

GEBUNDENHEIT DER EINNAHMEN UND AUSGABEN

Weil das Budget in Finnland kein formelles Gesetz ist, folgt daraus, dass es in Übereinstimmung mit geltenden Gesetzen und den gesetzlichen Berechtigungen auszuarbeiten ist und dass die letztgenannten zu befolgen sind, falls das Budget von ihnen abweicht.

Was die *Einnahmen* betrifft, so ist zu diesen insbesondere unter § 67 der Regierungsform ausgeführt, dass weder Steuern noch sonstige Einnahmen im Budget weggelassen werden dürfen, welche nach geltendem Gesetz oder einer Verordnung im betr. Jahr zu entrichten sind. Aus dem Vollständigkeitsprinzip des Budgets ergibt sich des weiteren, dass auch andere Einnahmenbeträge nicht weggelassen werden dürfen, u.zw. weder von der Regierung noch von untergeordneten Behörden festgesetzte, ferner keine laut Vertrag dem Staat zufallenden Einkünfte, ebenso nicht Gewinne von ertragbringendem Eigentum oder Einkünfte aus gewerblicher Tätigkeit oder solche, die durch Staatsanleihen angefallen sind, denen der Reichstag zugestimmt hatte. Nachdem es oftmals schwer ist, die Höhe der anfallenden Einkünfte im Voraus zu kalkulieren, muss der Reichstag diese schätzen. Bei der Schätzung ist Richtigkeit anzustreben, doch können hierbei aufgetretene Fehler keine Wirkung auf das Eintreibungsrecht der fehlerhaft berechneten Beträge haben, sondern bei der Erhebung der Einkünfte müssen die entspr. Gesetzesvorschriften befolgt werden. Zur Einhaltung dieser Vorschriften sind die Behörden auch dann verpflichtet, wenn eine rechters in das Budget aufzunehmende Einnahme vom Budget weggelassen worden sein sollte.

Nach § 68, Abs. 1 der Regierungsform ist auch ein Teil der Staatsausgaben «als solche und unvermindert» in der Form ins Budget aufzunehmen, dass der Reichstag bei der Haushaltsberatung auf diese Kredite

keinen Einfluss üben kann. Diese sog. gebundenen Ausgaben sind entweder durch Gesetze oder andere Bestimmungen gebunden oder rühren aus Verträgen, Verbindlichkeiten oder sonstigen gesetzlichen Verpflichtungen her.

Die absolute Bestimmung der Regierungsform, die festen Ausgaben als solche in das Budget aufzunehmen, bedeutet, dass sich das Budgetrecht des Reichstages nicht auf sie erstreckt. Sie bilden gewissermassen die eiserne Grundlage des Budgets, das vom Reichstag unverändert angenommen werden muss. Der Budgetbeschluss des Reichstages darf diejenigen Gesetze oder rechtlichen Bestimmungen, die diesen Teil des Budgets betreffen, nicht beeinträchtigen; geschieht dies doch, so ist der betr. Beschluss ohne Wirkung.

Die Bestimmungen zum Budgetrecht des Reichstages fussen offenbar auf dem Prinzip, dass die Exekutive zu allen Ausgabeverpflichtungen, zum Erlassen von Ausgaben verursachenden Verordnungen sowie anderer Bestimmungen allgemeiner Natur und auch zum Eingehen von Verträgen oder anderen Verbindlichkeiten der Zustimmung des Reichstages bedarf, welche, falls nicht im Gesetz gegeben, im Budget gegeben werden muss. Falls die Exekutive unter Missachtung des Budgetrechts des Reichstages ohne dessen Zustimmung durch Verordnung, Vertrag oder Verpflichtung Ausgabenmittel gebunden hat, so ist der Reichstag berechtigt, derartige Ausgaben im Budget zu streichen.

Den Gegensatz der gebundenen Ausgaben im Budget bilden die freien Ausgaben, die weder durch Verpflichtungen des Staates noch durch Gesetze oder Verordnungen im Voraus gebunden sind. Bezüglich dieser Ausgaben darf der Reichstag gemäss Regierungsform § 68, Abs. 2, frei beschliessen, ob für sie Kredite bewilligt werden und wie grosse. Nachdem der Reichstag bei seinem Budgetbeschluss hinsichtlich gebundener Ausgaben kein Bestimmungsrecht hat, kommt der eigentlichste, reale Gehalt des Budgetrechtes des Reichstages in der Bewilligung der freien Ausgaben zum Ausdruck. Im Verhältnis zu den gebundenen Ausgaben stellen die freien Ausgaben nur einen kleinen Teil des Budgets, etwa 20—25 %, dar.

Bei der Schätzung der Einnahmen und Ausgaben für das Budgetjahr gilt das Wahrscheinlichkeitsprinzip: die Einnahmen und Ausgaben des Finanzjahres müssen möglichst nahe den Werten geschätzt werden, zu denen sie dann auf Basis der betr. Gesetze und gesetzlichen Bestimmungen bei Durchführung des Haushaltsplanes werden. Hierbei ist es unumgänglich, sich an die Erfahrungen der jüngsten erfahrbaren Zeit anzulehnen. Als Vergleichszah-

len zieht die Regierung denn auch die Einnahmen- und Ausgaben-zahlen des letzten und des vorhergehenden Buchschlusses sowie die im letztjährigen Budget enthaltenen Zahlen heran. Diese Zahlen kann dann auch der Reichstag als Ausgangspunkte für seine Budgetbeschlüsse verwenden.

Kap. VIII

DIE JÄHRLICHKEIT DES BUDGETS

Die Jährlichkeit des Haushaltsplans wird heute allgemein für natürlich gehalten. Die finnische Regierungsform enthält die Bestimmung, dass der Reichstag den jährlichen Haushaltsplan beschliesst, in den die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres aufzunehmen sind. Das Budget- oder Rechnungsjahr stimmt in Finnland mit dem Kalenderjahr überein und beginnt somit am 1. Januar.

In den meisten Staaten ist man bei der Wahl des Rechnungsjahres vom Kalenderjahre abgewichen. In Finnland ergibt sich aus dem Zusammenfall von Kalender- und Rechnungsjahr ein Missstand insofern, als die hauptsächlichliche Vorbereitung des Budgets somit im Sommer, also während der Ferienzeit der Beamtenschaft, zu leisten ist. Zu verschiedenen Malen war auch schon eine Verschiebung des Rechnungsjahrbeginns geplant, doch sind die Pläne bisher erfolglos geblieben. Ein Gesetz über eine derartige Veränderung müsste in Finnland im Wege der Verfassungsgesetzgebung erlassen werden.

Aus der Jährlichkeit des Budgets folgt, dass die Einnahmen und Ausgaben des Staates für das ganze und nur für jeweils dieses Rechnungsjahr in dasselbe aufzunehmen sind.

Nach finnischem Recht werden Einnahmen, die sachlich zu einem Rechnungsjahr gehören aber vor Ablauf dieses Jahres nicht erhoben werden konnten, bei Buchschluss, falls ihre Beträge bekannt sind, als Einnahmen des Rechnungsjahres verzeichnet und gleichzeitig als Einnahm en r ü c k s t ä n d e zur Einhebung im Lauf des folgenden Jahres vorgetragen. Ebenfalls wird eine sachlich zu einem Rechnungsjahr gehörende Ausgabe, die vor Ablauf des betr. Rechnungsjahres nicht hat geleistet werden können, soweit ihr genauer Betrag bekannt ist, als Ausgabe des betr. Rechnungsjahres verzeichnet und als Ausgaben r ü c k s t a n d zur Auszahlung im folgenden Rechnungsjahr vorgetragen. Unter sachlich zu einem Rechnungsjahr gehörenden Ausgaben werden offenbar Ausgaben verstanden, die als Ergebnis der Ver-

waltung während dieses Jahres entstanden sind, also alle die Schulden und Verpflichtungen, die sich im Verlaufe des Jahres für den Staat ergeben haben.

Wie wir früher sahen, besteht ein Teil des Budgets aus sog. übertragbaren Krediten, die also in das nachfolgende Rechnungsjahr übertragen werden dürfen. Mit Ausgang des Rechnungsjahres sind unbenutzte übertragbare Kredite oder die unbenutzten Teile derselben beim Buchschluss als benutzt zu vermerken, gleichzeitig jedoch zur ausseretatmässigen Verwendung während des nachfolgenden Rechnungsjahres vorzutragen.

Aus den Bestimmungen über die Einnahmen- bzw. Ausgabenrückstände sowie über übertragbare Kredite ist ersichtlich, dass die Zugehörigkeit von Einnahmen und Ausgaben zum Rechnungsjahr in Finnland hauptsächlich durch ein Zuständigkeitsbudgetsystem (*budget d'exercice*) entschieden wird.

Nachdem ins Budget nur Kredite für die Dauer eines Jahres aufgenommen werden können, lässt sich durch dasselbe die Durchführung von Aufgaben, die auf längere Zeit hinaus Mittel erfordern, nicht gewährleisten. Diese Möglichkeit besteht nur auf dem Wege der Gesetzgebung.

Eine besondere Gruppe bilden bei den Ausgabengesetzen die sog. Plangesetze. Durch derartige Gesetze werden bestimmte langfristige Programme bestätigt, deren Durchführung für längere Zeit als für die Dauer eines Jahres staatliche Mittel erfordert. Derartige Plangesetze sind in Finnland z.B. über den Eisenbahnbau, über Grundanschaffungen der Armee und über den Bau von Krankenhäusern erlassen worden. Hauptzweck beim Erlass solcher Gesetze ist es, den Reichstag zu verpflichten, die zur Durchführung des betr. Vorhabens benötigten Mittel auch in die Budgets späterer Jahre aufzunehmen.

Als Leitfaden für die Führung der Staatsfinanzen wird in vielen Ländern ein sog. Finanzplan ausgearbeitet, der für die Aufstellung des jährlichen Budgets wertvolle Hinweise gibt, obwohl ihm nicht die rechtsverbindliche Kraft innewohnt, die das Budget hat. Ein derartiger, die gesamten Staatsfinanzen umfassender Plan wurde in Finnland bisher noch nicht ausgearbeitet, aber zur Vorbereitung seiner Einführung ist kürzlich ein Comité einberufen worden.

Für den Fall, dass die Gesetzestexte hierüber keine Norm enthalten, ist man in einigen Ländern der Ansicht, dass das Parlament berechtigt ist, den Regierungsvoranschlag gänzlich, d.h. *en bloc*, abzulehnen. Obwohl die finnischen Grundgesetze die Ablehnung

des Regierungsvoranschlages en bloc an keiner Stelle *expressis verbis* verbieten, sind die Kommentatoren des finnischen Budgetrechtes ziemlich einmütig der Ansicht, dass der Reichstag ein solches Recht *nicht* hat. Dieser Standpunkt wird auch in der Praxis vertreten und der Reichstagspräsident hat es als ungesetzlich verboten, über diesen Gegenstand eingebrachte Anträge zur Abstimmung vorzulegen.

In § 69, Abs. 1 der Regierungsform sind nun allerdings, u.zw. hauptsächlich mit Rücksicht auf eine Verspätung des Budgets, Bestimmungen über die Führung der Finanzen aufgenommen worden für den Fall, dass der Reichstag den Haushaltsvoranschlag nicht vor Beginn des Jahres beschlossen hat. Die erwähnte Gesetzesstelle besagt, dass die Regierung, wenn dieser Fall eintritt, und wenn die Regierung den Haushaltsplan im Jahr vorher zwei Monate vor Schluss der Sitzungsperiode eingebracht hatte, trotz des Fehlens eines Budgets berechtigt ist, die gebundenen Ausgaben zu leisten und vorläufig die hierfür nötigen Einnahmen weiter zu erheben, so auch die befristeten Steuern, deren Erhebung sonst laut Gesetz mit Abschluss des vorangegangenen Jahres beendet gewesen wäre. Wenn aber das Nichtvorhandensein eines Budgets auf der Verspätung der Einbringung des Regierungsvoranschlages beruht, so ist aus erwähnter Bestimmung *e contrario* zu folgern, dass die Regierung in diesem Falle nicht berechtigt ist, befristete Steuern über den Zeitpunkt hinaus zu erheben, bis zu welchem sie bewilligt waren.

Wenn sich nun der Reichstagsbeschluss über das Budget um mehrere Tage verspätet, so erweisen sich die obenerwähnten Bestimmungen der Regierungsform für den eingetretenen Zustand in der Praxis nicht als hinreichend. Die Regierung hat dann dem Reichstag eine Vorlage eingebracht und der Reichstag hat diese angenommen, u.zw. über das vorläufige Inkraftbleiben des Haushaltsplans des vorangegangenen Jahres bis zur Fertigstellung des Budgets für das kommende Jahr. Nach der Annahme dieses vorläufigen Budgets durch den Reichstag wird über den Gegenstand eine Verordnung veröffentlicht.

Kap. IX

DIE REMISSDEBATTE

Beim Reichstag ist während jeder ordentlichen Sitzungsperiode von der Regierung eine Vorlage einzubringen, die einen Haushaltsvoran-

schlag für das folgende Rechnungsjahr enthält. Der Budgetvoranschlag und die anderen von der Regierung eingebrachten Finanzvorlagen sowie die dem Reichstag vorgelegten Finanzinitiativanträge sind gemäss Reichstagsordnung obligatorisch vom Finanzausschuss zur Beratung vorzubereiten. Bevor der Voranschlag dem Finanzausschuss zugestellt wird, findet im Plenum des Reichstages die Remissdebatte statt.

Bei dieser Debatte wird viel diskutiert, doch kann ein anderer Beschluss als der, den Voranschlag zur Vorbereitung dem Finanzausschuss zuzustellen, nicht gefasst werden. Die Beratung wird regelmässig vom Finanzminister mit der sog. Budgetansprache eröffnet. Hiernach sprechen die Abgeordneten in der Reihenfolge ihrer Wortmeldung. Die Abgeordneten statten mit ihren Ausführungen den Finanzausschuss mit Äusserungen über die Änderungen aus, die der Ausschuss ihren Wünschen entsprechend am Regierungsvoranschlag vornehmen möge.

Einen wesentlichen Teil dieser Debatte bilden natürlich die kritischen Einwände, deren Gegenstand der Regierungsvoranschlag und das aus ihm ersichtliche Regierungsprogramm ist. Die Debatte kann sich über ein so weites Feld erstrecken, dass behauptet wird, es könne in der Remissdebatte «über alles zwischen Himmel und Erde» gesprochen werden. Anders als in den Reichstagen vieler anderer Länder besteht im finnischen Reichstag nicht die Möglichkeit der Einschränkung der Sprechzeit — nicht durch Bestimmung des Reichstagspräsidenten und nicht einmal durch Beschluss des Hauses.

K a p. X

DAS BUDGET IM FINANZAUSSCHUSS

Die mit der Vorbereitung der Reichstagsarbeit befassten Ausschüsse haben in Finnland eine stärkere Position als in den meisten anderen Ländern, weil über die Ausschüsse durch Grundgesetze verfügt ist, wodurch ihre Stellung nicht verändert werden kann und sie nicht aufgelöst werden können, es sei denn im erschwerenden Wege der Verfassungsgesetzgebung.

Der Finanzausschuss hat 21 ordentliche und wenigstens 6 stellvertretende Mitglieder. Nachdem die Ausschussmitglieder unter

Berücksichtigung der Verhältniswahl zu wählen sind, hat auch jede Fraktion im Ausschuss eine ihrem Stärkeverhältnis im Reichstag entsprechende Mitgliederzahl. Es ist deshalb vom Finanzausschuss auch gesagt worden, dass er ein Reichstag «en miniature» sei.

Nachdem der Haushaltsvoranschlag beim Finanzausschuss eingegangen ist, werden Unterausschüsse gebildet, und es wird jedem die Vorbereitung eines bestimmten Teiles des Voranschlages für die abschliessende Beratung im gesamten Ausschuss übertragen.

Gewöhnlich hält der Finanzausschuss einige Punkte des Regierungsvoranschlages oder deren Motivierungen für so wenig klar, dass er die Beibringung zusätzlicher Auskünfte fordert. Hierfür bestehen auch gute Voraussetzungen, nachdem der Finanzausschuss durch die Reichstagsordnung berechtigt ist, in alle Bücher und Konten des Staates Einsicht zu nehmen. Gewöhnlich ist ferner, dass der Ausschuss Sachverständige beruft, u.zw. können dies Mitglieder der Regierung, Beamte der Ministerien oder zentraler Behörden, wirtschaftliche oder juristische Sachverständige oder Vertreter von Interessengruppen sein.

Wie erinnerlich, ist der Finanzausschuss derzeit nicht berechtigt, in Form eigener Initiative für die Aufnahme neuer Kredite ins Budget Anträge einzubringen, doch hat der Ausschuss hierzu die Möglichkeit durch Annahme von Finanzinitiativanträgen, die von Abgeordneten eingebracht sind und die in Zusammenhang mit dem Budget beraten werden. Ohne einen Antrag kann der Ausschuss ausserdem von der Regierung vorveranschlagte Kredite beliebig erhöhen, soweit er nicht von dem vorgesehenen Verwendungszweck abgeht. Wie wir oben ferner sahen, hat der Finanzausschuss zur Vermeidung eines defizitären Budgets ein Recht auf Initiativen bezüglich der Einnahmen. Hierdurch besteht für den Finanzausschuss das Recht, erhebliche Erhöhungen von Einnahmen oder Ausgaben vorzuschlagen, und die Regierung erhält nach der ersten Lesung des Budgets Gelegenheit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Der Ausschuss ist indessen nicht verpflichtet, sich nach den Ansichten der Regierung zu richten. Über irgendeinen Gegenstand, vor allem bei Finanzinitiativanträgen, holt der Finanzausschuss ausserdem oft auch Gutachten der Fachausschüsse ein. Auch die in solchen Gutachten ausgesprochenen Ansichten sind bei Beschlussfassung zu dem betr. Gegenstand für den Finanzausschuss nicht verbindlich.

In zweiter Beratung berät der Finanzausschuss definitiv über seine Stellungnahme zu den einzelnen Budgetpositionen und teilt seinen Beschluss dem Reichstag in einem Bericht mit, in dem er seinen eigenen

motivierten Budgetvoranschlag vorlegt. Die Ausschussbeschlüsse erfolgen mit einfacher Mehrheit, und die bei Abstimmung in der Minderheit verbliebenen Ausschussmitglieder haben die Möglichkeit, ihre Ansichten in einer dem Bericht angefügten Einspruchserklärung vorzutragen.

Kap. XI

DER BUDGETBESCHLUSS IM PLENUM DES REICHSTAGES

Der Haushaltsvoranschlag des Finanzausschusses wird den Beratungen zugrunde gelegt, wenn der Reichstag nach der vorbereitenden Beratung des Finanzausschusses den Haushaltsvoranschlag in Plenarsitzung berät. Diese definitive Budgetberatung beginnt mit einer allgemeinen Aussprache, die sich frei über den gesamten Bereich des Budgets bewegen kann. In ihr können allgemeine Gesichtspunkte und Kritiken geäußert werden, sie kann sich aber ebenso gut auch auf einen bestimmten Einzelpunkt des Budgets richten.

Hiernach beginnt unverzüglich die Detailberatung, wobei zuerst der Ausgabeetat nach Hauptklassen und hiernach der Einnahmeetat nach Abschnitten beraten wird.

Falls mit dem Haushaltsvoranschlag Gesetzesvorlagen über den Erlass eines neuen Steuer- oder anderen Einnahmengesetzes oder über die Aufnahme einer Staatsanleihe verbunden sind, sind diese Vorlagen separat nach Massgabe der Gesetzgebungsordnung zu beraten. In diesen Punkten kann Beschluss über die betr. Positionen des Budgets erst gefasst werden, nachdem über Vorlagen, die nach den Gesetzgebungsvorschriften beraten werden müssen, durch zweite Lesung Beschluss gefasst worden ist.

Bei der Beratung über den Ausgabeetat wird über jedes Kapitel jeder Hauptklasse einzeln und bei Beratung über den Einnahmeetat über jedes Kapitel jedes Abschnittes in Einzelverhandlung beraten. Der Reichstag muss indessen seine Beschlüsse nach Momenten fassen, und zwar entscheidet bei der Abstimmung einfache Mehrheit und bei Stimmengleichheit das Los.

Hat der Reichstag bei der Beratung des Haushaltsvoranschlages des Finanzausschusses das Gutachten des Ausschusses nicht unverändert angenommen, so muss der Voranschlag an den Ausschuss zurückgehen,

und dieser hat nun über die vom Reichstag vorgenommenen Veränderungen sein Gutachten abzugeben. Schlägt der Finanzausschuss eine Abänderung der Reichstagsbeschlüsse vor, dann beschliesst der Reichstag in verlängerter einmaliger Lesung über 1) Annahme oder 2) Ablehnung und Verbleiben bei dem früheren Beschluss.

Bei Motivierung des Budgets kann der Reichstag auch Wünsche annehmen, die die Aufforderung an die Regierung enthalten, solche Massnahmen zu ergreifen, die sich in Sachzusammenhang mit der Bewilligung oder Ablehnung von Krediten befinden oder die eine Wirkung auf diese haben können, oder die nur genauere Hinweise zum Verwendungszweck bewilligter Kredite darstellen.

In die Motivierung seines Budgetbeschlusses kann der Reichstag auch eine an die Regierung gerichtete Entschliessung aufnehmen, die Kritik an der Tätigkeit der Regierung oder sogar eine Misstrauensäusserung bedeutende Rüge oder auch ein direktes Misstrauensvotum darstellt. Diese Entschliessungen müssen allerdings in Sachzusammenhang mit dem Budget stehen.

Kap. XII

DER NACHTRAGHAUSHALTSPLAN

Nach Massgabe des Vollständigkeitsprinzips des Budgets müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres in das ordentliche Budget aufgenommen werden. Im Verlauf des Finanzjahres können aber neue Bedürfnisse auftreten, zu deren Deckung Beträge nötig sind, deren Aufnahme ins Budget nicht vorauszusehen war. Die finnischen Verfassungsgesetze haben hier die Möglichkeit zur Verwendung eines Nachtragshaushaltsplanes gelassen. § 69, Abs. 2 der Regierungsform sagt hierzu:

«Wenn Änderungen eines endgültig beschlossenen Haushaltsplanes sich als notwendig herausstellen, muss dem Reichstag eine Vorlage über Ergänzungen zum Haushaltsplan vorgelegt werden».

Die Verwendung eines Nachtragshaushaltsplanes ist somit nur für Ausnahmefälle vorgesehen. Kredite sollen in seinem Rahmen bewilligt werden nur für Ausgaben, die bei Beschlussfassung über das ordentliche Budget unbekannt waren, die aber so dringend und notwendig

sind, dass die Bewilligung der entsprechenden Kredite nicht bis zur Beschlussfassung über das Budget des nächsten Jahres hinausgeschoben werden kann.

Auch bezüglich der Nachträge besitzt die Regierung das Initiativrecht. Die Vorbereitung eines Nachtragshaushaltsplanes der Regierung erfolgt in derselben Weise wie die Vorbereitung des ordentlichen Budgets.

Die *ratio* des finnischen Budgetrechtes ist die, dass ein Beschluss über nötige Nachtragskredite im Reichstag zu erfolgen hat, bevor Beschluss über die Ausgaben erfolgen kann, zu deren Deckung die betr. Kredite vorgesehen sind. In der Praxis allerdings werden alle die kleinsten Überschreitungen von Krediten, wie etwa die Bedarfsgelder von Behörden, erst in einem bei Jahresende auszuarbeitenden Nachtragshaushaltsplan zusammengefasst.

Ganz im Gegensatz zu den Ausgaben im Rahmen des ordentlichen Budgets ist dem Reichstag bezüglich der in den Nachtragshaushaltsplan aufzunehmenden Ausgaben jedes Initiativrecht verwehrt. In den Nachtragshaushaltsplan können nach üblicher budgetrechtlicher Auslegung Kredite, die nicht die Regierung vorgeschlagen hat, nicht einmal auf Grund von Finanzinitiativanträgen aufgenommen werden. Ebenso wie bei der Beschlussfassung über den ordentlichen Haushaltsplan hat der Reichstag jedoch bei der Beratung des Nachtragshaushaltsplans das Recht, die von der Regierung vorgeschlagenen Kredite zu senken, zu streichen oder zu erhöhen. Auch sonst ist der Nachtragshaushaltsplan im Reichstag in derselben Weise zu beraten wie das ordentliche Budget.

Im Nachtragshaushaltsplan werden entweder völlig neue Kredite oder Erhöhungen zu den Krediten des ordentlichen Budgets bewilligt. Der Reichstag hat auch das Recht, die budgetrechtliche Natur von Krediten des ordentlichen Budgets oder deren Zweck oder Verwendung zu verändern. In den Nachtragshaushaltsplan können ferner Bestimmungen darüber aufgenommen werden, dass Kredite des ordentlichen Budgets zu vermindern oder zu streichen sind, falls es der Zweck des Verfahrens ist, das Verwendungsrecht der im ordentlichen Budget bewilligten Kredite für die Regierung zu begrenzen.

Mit der Verwendung des Nachtragshaushaltsplans sind in vielen Ländern so viele Übelstände verknüpft, dass dies für eine gesunde Entwicklung der Staatsfinanzen eine ernste Gefahr bildet. Das ist auch in Finnland der Fall.

Die Nachtragshaushaltspläne lassen die an sich schon beträchtlichen Staatsausgaben noch mehr anschwellen. Auch in Finnland ist die Ver-

wendung von Nachtragshaushaltsplänen in den letzten Jahren übergross geworden; es wurden deren mehrere beschlossen und nicht weniger bis zu einem Drittel der Ausgaben eines Finanzjahres sind gelegentlich im Nachtragshaushaltsplan bewilligt worden.

Oftmals verletzt die Regierung das Vollständigkeitsprinzip absichtlich dadurch, dass sie sich in ihrem ordentlichen Haushaltsvoranschlag nicht um Vollständigkeit bemüht, sondern in vollem Bewusstsein einer Teil der Ausgaben bis zum Beschluss über den Nachtragshaushaltsplan anstehen lässt.

Ein schlagender Übelstand besteht darin, dass ein bedeutender Teil der im Nachtragshaushaltsplan vorgeschlagenen Kredite *de facto* im Voraus schon unberechtigt verbraucht worden ist. Dieses Verfahren hat der Reichstag bei Beratungen zu Nachtragshaushaltsplänen schon mehrfach verurteilt.

Der Reichstag nimmt nicht immer die für den Nachtragshaushaltsplan beschlossenen Krediten entsprechende zusätzliche Einnahmen in den Nachtragshaushaltsplan auf, sondern bevollmächtigt die Regierung, ohne Vorschlag zusätzlicher Einnahmen durch eine Entschliessung am Schluss des Nachtragshaushaltsplans zur Deckung der Ausgaben im Verlauf des Jahres anfallende Einnahmen zu verwenden. Dieses Vorgehen entspricht nicht unbestritten der Bestimmung der Regierungsform darüber, dass das Budget die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Mittel ausweisen muss, und es muss angenommen werden, dass diese Bestimmung auch für Nachtragsetats zutrifft.

Kap. XIII

RECHTLICHE BEDEUTUNG UND CHARAKTER DES BUDGETS

Das Budget ist in Finnland nicht ein formelles Gesetz. Es wird im Reichstag in einmaliger Beratung gelesen, während zur Beschlussfassung über formelle Gesetze drei Lesungen nötig sind. § 66 der Regierungsform führt indessen aus, dass das Budget in der für Gesetze vorgeschriebenen Form zu veröffentlichen ist, d.h. also durch die Regierung im finnischen Gesetzblatt. In der Praxis wird auch beim Budget das für die Gesetzgebung vorgeschriebene Verfahren

eingehalten, dass der Präsident das Budgetdokument unterzeichnet und der Finanzminister es gegenzeichnet, bevor es veröffentlicht wird.

Das Budget weicht vom Gesetz auch insofern ab, dass der Präsident in Bezug hierauf kein Bestätigungsrecht hat, welches ihm jedoch bei Gesetzen zukommt. Eine Ausnahme bilden jedoch die auf Finanzinitiativanträge des Reichstages hin in das Budget aufgenommenen sog. bedingten Kredite. In Bezug auf diese hat der Präsident — wie schon erwähnt — gemäss der Regierungsform das Bestätigungsrecht und, durch Verweigerung der Bestätigung, ein absolutes Vetorecht. In dem zu veröffentlichenden Budget wird jedoch nicht mitgeteilt, welche Kredite «bedingt» sind, und über die Bestätigung oder Nichtbestätigung dieser Kredite entscheidet der Präsident später im Laufe des Finanzjahres.

Wie wir oben sahen, müssen in Finnland alle auf Grund von Gesetzen oder auf Grund von anderen rechtlichen Bestimmungen anfallenden Einnahmen des Finanzjahres ins Budget aufgenommen werden. Die Einnahmen sind somit gesetzlich so gebunden, dass der Reichstag bei der Budgetberatung nicht über sie beschliessen kann, sondern dass er nur zur Schätzung ihrer Höhe befugt ist.

Ebenfalls sahen wir, dass der Reichstag bei dem Budgetverfahren weder durch Gesetze noch durch staatliche Verpflichtungen festgesetzte sog. gebundene Ausgaben verändern darf, sondern dass diese in das Budget aufzunehmen sind und dass sich das Recht des Reichstages darauf beschränkt, auch hier nur die Höhe abzuschätzen. Bei den anderen Ausgaben, den sog. freien Ausgaben, kann der Reichstag indessen frei beschliessen, ob und welcher Höhe er Kredite bewilligt. Soweit die Höhe dieser Ausgaben genau bestimmt werden kann, wird für den betr. Zweck ein fester Kredit bewilligt, der also nicht überschritten werden darf. Im umgekehrten Falle wird für diesen Zweck ein überscheitbarer Kredit bewilligt, den die Regierung im Bedarfsfalle ohne Hörung des Reichstages überschreiten darf.

Die für freie Ausgaben bewilligten Kredite bedeuten somit für die Regierung die Berechtigung, diese Ausgaben auf den Staat zukommen zu lassen. Hat aber die Regierung auch die Verpflichtung, diese Kredite zu verwenden? Nach finnischem Recht wird diese bekannte Streitfrage des Budgetrechtes im allgemeinen bejahend beantwortet. Die Antwort wird *e contrario* aus der eben angeführten Ausnahmebestimmung der Regierungsform hergeleitet, nach der die Regierung berechtigt ist, bedingte Kredite unbenutzt zu lassen.

Nur auf Grund dessen, dass ein Kredit zur Unterstützung eines Rechtsuntertan, z.B. eines Vereins, in das Budget aufgenommen worden ist, besteht für den letzteren noch kein Forderungsrecht.

Es ist immer davon auszugehen, dass die Vollzugsorgane bei Durchführung des Budgets das Recht haben, in letzter Hand über die Unterstützungskredite zu entscheiden, die ins Budget aufgenommen worden sind. Somit kann keinesfalls gefolgert werden, dass sich durch das Budget für den Rechtsuntertan subjektive Rechte ergeben und das Budget stellt also auch materiell gesehen kein Gesetz dar. Das Budget und der Budgetbeschluss gehören in den Bereich der Exekutive, und mit Bezug hierauf möchten wir sagen, dass das Budget ein Verwaltungsakt ist.

Auf Grund vorliegender Untersuchung können wir den Begriff des Budgets nach finnischem Recht wie folgt definieren:

Der Haushaltsplan ist ein vom Reichstag beschlossener Verwaltungsakt, durch den im Voraus jeweils für ein Finanzjahr die nach Massgabe anderer Gründe für den Staat anfallenden Einnahmen und die gebundenen Ausgaben geschätzt werden und durch den die Exekutive berechtigt wird, die durch eine feste oder gleitende Grenze bestimmten unter das Budget fallenden freien Ausgaben aus staatlichen Mitteln zu leisten, und diese Berechtigung schliesst meist auch die Verpflichtung ein, die intendierten Aufgaben durchzuführen.

Kap. XIV

DIE JÜNGSTE ENTWICKLUNG DER STAATLICHEN FINANZEN

Die jährlichen Schlusssummen des Budgets betrugen in Finnland während der letzten Jahre sowohl beim Einnahme- wie beim Ausgabeetat über 450 Mrd. Fmk. gegenüber knapp 5 1/2 Mrd. Fmk. vor dem zweiten Weltkrieg (1 DM = 81 Fmk). Selbst wenn wir die durch die Inflation eingetretene Finnmarkentwertung und die Bevölkerungszunahme einbeziehen, lässt sich ein relatives Ansteigen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben von mehr als dem Vierfachen beobachten.

Früher, solange die liberale Auffassung des Staatsbegriffes galt, war es Hauptaufgabe des Staates, lediglich für die innere und äussere

Sicherheit zu sorgen. Für die Entwicklung der Finanzpolitik und der staatlichen Aufgaben hat sodann der zweite Weltkrieg eine geradezu revolutionierende Bedeutung gehabt. Diese Entwicklung war eine allgemeine. An die Stelle des liberalen Staates ist der sog. Wohlfahrtsstaat getreten, der mit allen Mitteln versucht, für die Wohlfahrt seiner Bürger zu sorgen. Mehr als die Hälfte der budgetären Ausgaben besteht aus sog. Einkommensübertragungen, mit denen bezweckt wird, das Auskommen der wirtschaftlich weniger gut gestellten Bevölkerungsteile dadurch zu verbessern, dass die in Form von Steuern von dem wirtschaftlich besser gestellten Volksteil erhobenen Mittel in Form von Subventionen, Unterstützungen usf. der ersteren Gruppe zugeführt werden.

Über die allgemeine Tendenz der Entwicklung kann man froh sein, aber deren Schattenseiten sind übertriebene Steuern. Das durch die hohen Steuern hervorgerufene hohe Kostenniveau beeinträchtigt das Konkurrenzvermögen der finnischen Exportindustrie auf den Weltmärkten. Auch vermindert die hohe progressive Besteuerung den unternehmerischen Geist und hierdurch bremst die übergrosse steuerliche Belastung die Entwicklung der Produktion und eine Zunahme des Volkseinkommens.

Schlimmer als das reine Ansteigen der Ausgaben ist es, dass das finnische Budget vergrößert wurde, ohne dass man für eine entsprechende Bereitstellung ausreichender Mittel sorgte. Wohin ein derartiges Verfahren führt, zeigten in konkreter Form die Liquiditätsschwierigkeiten, in die die finnischen Staatsfinanzen im Jahre 1957 gerieten. Der Staat musste damals, als die Krise ihren Gipfel erreicht hatte, für die Dauer einer Woche seine sämtlichen Zahlungen einstellen.

Der Anlass für das Entstehen der Illiquidität war die allgemeine Rezession, aber als tiefere Ursache muss der Umstand angesehen werden, dass die Bestimmungen der Verfassungsgesetze bei der Beschlussfassung über das Budget nicht beachtet worden waren. Unter Verletzung des Vollständigkeitsprinzips waren Teile der Ausgaben des Finanzjahres absichtlich nicht ins Budget aufgenommen worden — so z.B. die Arbeitsbeschaffungskredite. Die Einnahmen aus den Staatsanleihen waren im Budget so hoch veranschlagt worden, dass ihre Erreichung unmöglich war. Als hiernach in Nachtragshaushaltsplänen in ziemlichem Umfang Mehrausgaben beschlossen wurden, entwickelte sich die Kassenlage in der obengeschilderten Form.

Für mitschuldig an dem überraschenden Anwachsen der Staatsausgaben ist in Finnland auch das Verfahren zu halten, das bei Erlass von Ausgabengesetzen zu befolgen ist. Derartige Gesetze werden in Finnland häufig erlassen ohne hinreichende Klärung der durch sie verursachten Kosten und ohne Rücksicht darauf, ob die staatlichen Finanzen durch sie möglicherweise überfordert werden.

ASIAHAKEMISTO

Affektatio 113—114

Alijäämäinen budjetti 93

Alkoholiliikkeen voitto 91

Aloiteoikeus

— anomus 17, 59—60

— eduskunnan aloiteoikeus 59—85

— eduskunnan aloiteoikeus tulo- ja menolakeihin nähden 81—85

— hallituksen tulo- ja menoarvioesitys 42—58, 90

— hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen muuttaminen 56—58

— lisäbudjettiin nähden 179—184

— määräraha-aloite 59—74, 150, 162, 168, 182—183

— parlamentin budjettialoiteoikeuden rajoittaminen 75—76

— toivomusaloitteet 78—81

Amerikan Yhdysvallat 43, 49, 75, 112, 131, 156, 194, 209

Anomus 17, 59—60

Anomusehdotus 60

Apurahat 121—123

Arvioiminen

— budjetin tulojen 118

— budjetin tulojen ja menojen 126—129

Arviomäärärahat 97—101

Asetusten antamisvalta 121—122, 125

Asiantuntijat

— kuultavina valtiovarainvaliokunnassa 161—162

Belgia 112, 131

Bevillningar 2

Budget de gestion 133

Budget d'exercice 133—134

Budjetinpäätätmissalvalta 39

Budjetin uudistamiskomitea 88, 94—95

Budjetti, ks. Tulo- ja menoarvio

Budjettikierros 37—38

Budjettilaki 115

Budjettiperiaatteet, ks. Tulo- ja menoarvio

Budjettipoliittinen tehtävä

— budjetin 40—41

Budjettipolitiikka 41, 142

Cash operations 138

Consolidated Fund Services 119

Eduskunnan jäsen 63, 74

— sananvapaus 153

Eduskunnan uudistamiskomitea 15

Eduskunta

— aloiteoikeus 59—85

— budjetin päättäminen täysistunnossa 165—176

— oikeus hoitaa omaa talouttaan 78

— puhemies 124—125, 152

Ehdolliset määrärahat, ks. Määrärahat

Ekspansiivinen budjettipolitiikka 41

Eläkkeet

— uusien ylimääräisten eläkkeiden antaminen 121—123

Englanti 35, 47, 75, 112, 119, 131, 145, 153, 154

Epäluottamuslause 175—176

Erikoisuus, ks. Määrärahat

Esitys

— budjettiesitykseen liittyvät hallituksen muut esitykset 55—56

Eturyhmät 161

Evästyskeskustelu 151

Exercice 133—134

Filiatio 86

Finanssipoliittinen tehtävä

— budjetin 40—41

Finanssipolitiikka 94—95, 142, 206

Finanssisuunnitelma 35, 141—142, 209

Finanssitoimikunta 111

Finanssivalvontavalta (hist.) 4—6, 19—23

Hallinnollinen systeemi 133—134

Hallintovuosi 133—134

Hallituskonselji 7

Hallitusmuoto

— säätäminen 25—31

„Harha-asetus” 147

Historiikki 1—33, 59—62

Hollanti 131

Hylkääminen

— budjetin hylkääminen en bloc 142—144

Italia 131

Itsevaltiuden aika 3—5

Itseverotusoikeus, ks. Kansan itseverotusoikeus

Jaottelu

— budjetin 86—106

Kabinettikysymys 175—176

Kameraalinen tasapainoisuus 93

Kansanbudjetti 50—51

Kansanedustaja, ks. Eduskunnan jäsen

Kansan itseverotusoikeus 1—4, 11, 14

Kassa- ja tililaitoksen uudistus v. 1899 18—19, 86—87

Kassakriisi 207—209

Kassasysteemi 133

Kassatasapaino 93

Kehysbudjetti 46

Keskussairaaloiden rakentaminen 140

Kiinteät määrärahat 97—101

Kontinuiteetti-periaate 159

Kontraktiivinen budjettipolitiikka 41

Kustavilainen aika 6—7, 20

Kvalitatiivinen erikoisuus 101—105

Kvantitatiivinen erikoisuus 96

Käsite

— budjetin 35—37, 203—204

— eduskunnan budjettivallan 38—39

Käteissuoritukset 138

Lain tulkinta 67

Lakimääräiset menot 119—120

L Suomen valtiotalouden oikeusperusteista v. 1919 25—28, 30

„Lehmänkaupat” 172

Lisäbudjetti 109, 177—192

— järjestelmän epäkohtia 189—192

— käsittely eduskunnassa 184—185

— lisätulojen ehdottaminen 191—192

— määrärahojen poisto tai alentamiset 187

— oikeusperusteet 177—179

— sisällys 185—188

— tulojen lisäykset 188

— valmistelu- ja aloiteoikeus 179—184

Luku, ks. Tulo- ja menoarvio

Luottamusksymys 175—176

Luvattomat ehdot määrärahoissa 106

Lähetekeskustelu 149—153

Maakuntakäräjät 1

Maakuntapäivät 3

Maanlaki 1—2

Medicinalfonden 10

Menolait 55—58, 168—169

— eduskunnan aloiteoikeus 81—85

— niiden säätäminen 208—209

Menorästit eli -jäämät 135—136

Menot

— arvioiminen 93—94

— budjetin menojen ryhmät 86—92

— budjetin menojen kansantulo-opillisen jaotus 91

— budjetin menojen valtion tehtävien mukainen jaotus 92

— budjetin menojen oikeudellinen merkitys 197—202

— menojen toteuttaminen 132—133

— kulutusmenot 87—88

— sijoitusmenot 87—88

— sidotut menot 118—126, 197—198

— vapaat menot 118—119, 126, 198—202

— valtiopäivien oikeus määrätä valtion menoista (hist.) 4—5, 8—10, 12, 23

Ministeri, ks. Valtioneuvosto, Valtiovarainministeri

Ministeriaaliperiaate 91

Momentti, ks. Tulo- ja menoarvio

Myöhästyminen

— budjetin hyväksymisen 144—148

Määritelmä

— tulo- ja menoarvion 35—37, 203—204

Määräraha-aloite

— teko aika 64

— tekotapa 63—64

Ks. Aloiteoikeus

Määrärahat 12—13, 95—106

— ajallinen erikoisuus 96—97

— arviomäärärahat 97—101, 120, 126

— ehdolliset määrärahat 17, 74—78, 199—200

— ehdollisten määrärahojen vahvistaminen 194—195

— ehdot 105—106

— ehdotetun määrärahan korottaminen eduskunnassa 68—70, 74

— ehdotetun määrärahan käyttötavan muuttaminen eduskunnassa 71

— etukäteen käytettyjen määrärahojen ottaminen lisäbudjettiin 190—191

— hist. 17

— kiinteät määrärahat 97—101

— kokonaismääräraha 68

— laadullinen erikoisuus 101—105

— määrällinen erikoisuus 96

— siirtomäärärahat 97—101, 136—137

— siirtäminen toiseen vuoteen 96, 99—101

— „uusi määräraha” 71—74

— vain oikeutus vaiko myös velvoitus hallitukselle 199—202

— yhdistetty eli kokonaismääräraha 68, 95

— yksinkertainen määräraha 68

- yksityisen henkilön avustamiseksi 104—105
- ylittäminen 96—101

Neuvostoliitto 131, 141
 Nonaffektatioperiaate 112—114
 Norja 131, 156
 »Normaalibudjetti» 4

Ohjelmalait 139—141
 Oikeudellinen tehtävä
 — budjetin 39—40
 Osasto, ks. Tulo- ja menoarvio

Painostusryhmät 161
 Panttaaminen
 — valtion maaomaisuuden, verojen tai tuloja tuottavien oikeuksien 113
 Parlamentaarin valtiontilintarkastus 19—23, 39
 Ks. Finanssivalvontavalta

Perustelut
 — budjettiehdotuksen 49—50
 Perustuslakikomitea 25—28, 76, 103, 115
 Perustuslakivaliokunta
 — lausunto valtiovarainvaliokunnan oikeudesta lisätä budjettiin uusia määrärahoja 65—67
 — lausunto siitä, milloin määräraha on uusi (VJ 75,2 §) 72—73
 — lausunto budjetin ulkopuolella olevien rahastojen perustamisesta 110
 — lausunto varainhoitovuoden muuttamisesta 132
 — lausunto budjettiin liitettyjen toivomusten sallittavuudesta 174—175

Poliittinen tehtävä
 — budjetin 40
 Porvoon valtiopäivät 7
 Puhemies, ks. Eduskunta
 Puoluekuri 172
 Puolustuslaitoksen perushankinnat 140
 Pääluokka, ks. Tulo- ja menoarvio
 Pääomamenot 86—90
 Pääomatulot 86—89
 Päättäminen
 — budjetin 37

Quorum 159

Rahaasia-aloite 61, 63
 Ks. Aloiteoikeus, Määräraha-aloite
 Raha-asiainvaliokunta, ks. Valtioneuvosto
 Rahastot
 — budjetin ulkopuolella olevat 109—111
 Rahoitustasapaino 93
 Rakenne
 — budjetin 86—106

Ranska 35, 43, 75, 78, 103, 129, 131, 144—145, 153, 162
 Rautateiden rakentaminen 140
 Reaaliperiaate 91
 Ruotsi 46, 57, 112, 113, 131, 145, 156
 Ruotsin vallan aika 1—6
 »Rutiinibudjetti» 109, 129, 189

Saksa 47, 57, 77, 96, 102, 104, 131, 145
 Salainen valiokunta 5—6
 Senaatti 7, 10, 14, 24
 Sidonnaisuus
 — budjetin tulojen ja menojen 115—129

Sidotut menot, ks. Menot
 Siirrot, ks. Määrärahat
 Siirtomäärärahat 97—101
 Sitominen
 — menojen 124—125
 Skandinavian maat
 — budjetin tasapainoisuuden järjestelmä 94
 Slotshjelpen 10
 Sopimusten tekeminen 121—122
 Sortokausi 23—24
 Subjektiiiviset oikeudet 124—125, 202
 Suhdannepolitiikka 93
 Suhdannevaraukset 209
 Suomen Pankin voittovarot 13
 Suostuntabudjetti 13—15, 16
 Suostuntalautakunta 2
 Suostuntasäntö 18
 Suostuntavalioikunta 12, 16
 Sveitsi 131

Taloudellinen katsaus 50, 91
 Talousarvio 34—35
 Taloussuunnitelma 35, 141—142, 209
 »Tammikuun valiokunta» 11, 20
 Tanska 131, 153
 Tarveainevarastot 109
 Tasapainoisuus
 — budjetin 92—95
 Tasavallan presidentti 49, 54—55
 — ehdollisen määrärahan vahvistaminen 76—77, 194—195
 — veto-oikeus 77, 194
 Temporaalinen erikoisuus 96—97
 TiliL v. 1931 87—91, 93, 131—132
 Toivomukset
 — budjettiin liitetyt 173—175
 — määrärahan ottamisesta lisäbudjettiesitykseen 183—184
 Toivomusalotteet 78—81
 Tullit, ks. Verot
 Tulo- ja menoarvio
 — bruttoperiaate 107—108
 — budjettiehdotuksen valmistaminen 45—49

- budjettiehdotus hallituksen ohjelmana 42—45, 151—152
- budjettiesitykseen liittyvät muut esitykset 55—56
- budjettiesityksen aika 51—55
- budjettiesityksen muuttaminen 56—58
- budjettikausi 130—132
- eduskunnan päättämänä hallintotoimena 202—204
- hallinnollinen budjetti 3—4, 6, 9—10
- hallituksen tulo- ja menoarvioesitys 42—58, 90
- hylkääminen en bloc 142—144
- jaottelu 19
- jatkettu ainoa käsittely 172—173
- julkaiseminen 193—194
- kulutus- ja sijoitustalouden toisistaan erottaminen 87—88
- käsite 35—37
- käsitteen määritelmä 203—204
- käsittelyvaiheet 37—38
- käsittely valtiovarainvaliokunnassa 159—164
- »lempinimet» 152
- liitebudjetti 111
- luvut 89—90
- lähetekeskustelu 149—153
- menojen kansantulo-opillinen jaotus 91
- menomomentit 68
- momentit 89—90
- myöhästyminen 144—148
- nettotulosperiaate 108
- nimitykset 34—35
- nonaffektatioperiaate 112—114
- oikeudellinen merkitys ja luonne 193—204
- osastot 89
- perusteluihin otetut toivomukset 173—175
- pääluokat 89—90
- päättäminen eduskunnan täysistunnossa 165—176
- rahastojen budjetit 18—19
- rakenne ja jaottelu 86—106
- sidotut menot 118—126, 197—198
- säätyjen budjetti 5
- tasapainoisuus 92—95
- tehtävät 39—41
- totuudenmukaisuuden periaate 126—127
- tulojen arvioiminen 118
- tulojen ja menojen arvioiminen 93—94, 126—129
- tulojen ja menojen paisuminen 205—207
- tulojen ja menojen ryhmät 86—92
- tulojen sidonnaisuus 115—118
- täydellisyysperiaate 107—111, 189, 208
- vakinainen tulo- ja menoarvio 19
- vapaat menot 118—119, 126, 198—202
- varsinainen budjetti 86—87
- voimassaoloajan väliaikainen jatkaminen 146—148
- vuoden tulot ja menot 132—138
- vuotuisuus 130—148
- yhtenäisyysperiaate 111—114
- ylimääräinen tulo- ja menoarvio 19, 86—87, 111
- ylittäminen 96
- Ks. Lisäbudjetti, Menot, Määrärahat, Tulot
- Tulolait 56—58, 118
- eduskunnan aloiteoikeus 81—85
- Tulonsiirrot 91—92, 104, 206
- Tulorästit eli -jäämät 134—135
- Tulot
- arvioiminen 93—94
- budjetin tulojen oikeudellinen merkitys 195—197
- budjetin tulojen ryhmät 86—92
- tulojen toteuttaminen 132
- Työllisyysvarat 102—103
- Tähtimomentit 103
- Täydennysaika 134, 138
- Täytäntöönpano
- budjetin 37
- Vajauksellinen budjetti 93
- Valiokunnat 154—155, 160
- Ks. Valtiovarainvaliokunta
- Valiokuntavaltioapäivät 3
- Valitsijamiehet 156—157
- Valmistelu
- budjetin 37, 45—49
- Valtiokonttori 3, 5
- Valtionavut 126
- Valtionenemmistöinen osakeyhtiö 114
- Valtioneuvosto 47—49, 99
- budjettiehdotus hallituksen ohjelmana 151—152
- hallituksen jäsenet budjettikäsitteilyssä 167
- hallituksen jäsenet kuultavina valtiovarainvaliokunnassa 161—162
- hallituksen vaihdos 56
- raha-asiainvaliokunta 47—48, 99
- vastuunalaisuus 31—33
- Valtion kassakriisi 207—209
- Valtionlainat 10—12, 13, 16, 55—56, 94, 117—118, 120, 168—169, 208
- Valtiontalous
- viimeaikainen kehitys 205—209
- Valtiontilintarkastus, ks. Parlamentaarinen valtiontilintarkastus

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastus-
komitea 60—61, 172

Valtiopäiväjärjestys

— v. 1869 11—12, 17, 59—60

— v. 1906 15—17, 60

— v. 1928 60—62

Valtiopäivät 2—3

Valtiosopimus 123

Valtiovaliokunta 12, 14, 17

Valtiovarainkomissio 5

Valtiovarainministeri 47—49

— budjettipuhe 151

Valtiovarainministeriö 45—47

Valtiovarainvaliokunta 61—62, 150,
154—164

— budjetin käsittely valtiovarain-
valiokunnassa 159—164

— budjettimietintö 163—164

— lausunto toivomusaloitteen käyttä-
misestä 80—81

— oikeus lisätä budjettiin uusia mää-
rärahoja 61, 65—67

— puheenjohtaja 166—167

— tuloaloiteoikeus 84—85

— valtion tilien tarkastamisoikeus
160—161

Valvonta

— budjetin täytäntöönpanon 37

Vapauden aika 5—6

Varsinaiset menot 86—89

Varsinaiset tulot 86—89

Vastalause

— valiokunnan mietinnössä 163—164

Vastuunalaisuus

— hallituksen vastuunalaisuus edus-
kunnalle 31—33

Veikkaus 113

Velvoitesysteemi 133—134

Venäjän vallan aika 7—25

Verolait 55—56, 117, 168—170

Verot

— liikevaihtovero 91

— pysyväiset verot 1

— suostuntaverot 1—4, 7—8, 10, 12—13,
16—17, 18, 23

— tullit 5, 10, 11, 12—13, 24

Verotaakka 205—207

Veto-oikeus, ks. Tasavallan presidentti

Virat

— uusien virkojen ja virastojen perus-
taminen 121—122

Virements 101

Vuotuisuus

— budjetin 130—148

Yhdistyneet Kansakunnat

— budjetin tasapainoisuuden järjes-
telmä 94

Yksityisen henkilön avustusmääräraha
104—105

Yksityiskohtainen käsittely 167—172

Yleiskeskustelu 165—167

Ylijäämäinen budjetti 93

Ylittäminen, ks. Määrärahat, Tulo- ja
menoarvio

Äänestykset

— eduskunnan täysistunnossa 170—172

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

1. **TAPIO TARJANNE**, Virkasuhteen lakkaaminen. 1934. Loppuunm.
2. **HUUGO RANINEN**, Fob-lauseke. 1934. Loppuunm.
3. **Y. J. HAKULINEN**, Kiinteistön luovutuksen muodosta. 1935. Loppuunm.
4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 450: — (225: —)
5. **URHO KEKKONEN**, Kunnallinen vaali-oikeus. 1936, nid. 600: — (300: —)
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936. Loppuunm.
7. **V. MERIKOSKI**, Erivapauden käsite. 1936, nid. 300: — (150: —)
8. **ARVO SIPILÄ**, Deliktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne. 1936, nid. 300: — (150: —)
9. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II. 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 300: — (150: —)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää: 1. **BRYNOLF HONKASALO**: Nulla poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaalilainsäädännön aikamääräykset. 3. **PAAVO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 300: — (150: —)
12. **TAUNO TIRKKONEN**, Tuomionpurku. 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusosema. 1938, nid. 300: — (150: —)
14. **OTTO BRUSHIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 450: — (225: —)
15. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota I. 1938. Loppuunm.
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakko-huutokaupasta I. 1938. Loppuunm.
17. **V. MERIKOSKI**, Valtionapujärjestelmä. 1938. Loppuunm.
18. **ERIK CASTRÉN**, Ilmasota II. 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakko-huutokaupasta II. 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939. Loppuunm.
21. **PAAVO KASTARI**, Eduskunnan hajotus. 1940, nid. 750: — (375: —)
22. **ERIK CASTRÉN**, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia. 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE**, Kirjoituksia ja lausuntoja. 1943, nid. 500: — (250: —)
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid. 600: — (300: —)
25. **MARTTI RAUTIALA**, Puolisoiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I. Avioliiton aikana. 1945, nid. 600: — (300: —)
26. **INKERI ANTTILA**, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. 1946. Loppuunm.
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa. 1947, nid. 900: — (450: —)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nid. 600: — (300: —)
29. **INKERI ANTTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 450: — (225: —)
30. **NIILO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä. 1948, nid. 650: — (325: —)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätysoikeuden rakenteesta. 1948, nid. 800: — (400: —)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Valtion vakinaisten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 750: — (375: —)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nid. 400: — (200: —)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3:11 mukaan. 1949, nid. 900: — (450: —)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 400: — (200: —)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen lainminlyöntirikos. 1949, nid. 650: — (325: —)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

37. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 400: — (200: —)
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 800: — (400: —)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950. Loppuunm.
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen. 1950, nid. 650: — (325: —)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 500: — (250: —)
42. **AARO AHTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 1.200: — (600: —)
43. **SIMO ZITTING**, Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. 1951. Loppuunm.
44. **PAAYO HILTUNEN**, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 1.000: — (500: —)
45. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kuntain yhteistointa. 1952, nid. 900: — (450: —)
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. 1953, nid. 1.000: — (500: —)
47. **EINO NIKUPAAVOLA**, Yhteiskiinnityksestä I. 1953, nid. 1.900: — (950: —)
48. **LASSI KILPI**, Harkintatarkastus. 1955, nid. 700: — (350: —)
49. **EINO PURHONEN**, Parlamentaarin valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. 1955, nid. 1.000: —, sid. 1.200: — (nid. 500: —, sid. 700: —)
50. **INKERI ANTILA**, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 900: —, sid. 1.150: — (nid. 450: —, sid. 700: —)
51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 1.500: —, sid. 1.700: — (nid. 750: —, sid. 950: —)
52. **Simo Zitting**, Saantosuoja irtaimistaoikeudessa. 1956, nid. 900: —, sid. 1.150: — (nid. 450: —, sid. 700: —)
53. **VÄINÖ VIHMA**, Suorituksen mahdottomuus varallisuus oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 1.300: —, sid. 1.500: — (nid. 650: —, sid. 850: —)
54. **VEIKKO REINIKAINEN**, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. 1958, nid. 1.200: —, sid. 1.400: — (nid. 600: —, sid. 800: —)
55. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset. 1957, nid. 800: —, sid. 950: — (nid. 400: —, sid. 550: —)
56. **SIMO ZITTING**, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 900: —, sid. 1.100: — (nid. 450: —, sid. 650: —)
57. **PERTTI MUUKKONEN**, Muutosäänökset. Varallisuus oikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, nid. 1.300: —, sid. 1.500: — (nid. 650: —, sid. 850: —)
58. **INKERI ANTILA**, Väiläinen tekeminen. 1958, nid. 1.000: —, sid. 1.200: — (nid. 500: —, sid. 700: —)
59. **OLAVI RYTKÖLÄ**, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 800: — (nid. 400: —)
60. **OLLI IKKALA**, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 1.200: —, sid. 1.400: — (nid. 600: —, sid. 800: —)
61. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 1.500: —, sid. 1.700: — (nid. 750: —, sid. 950: —)
62. **PERTTI MUUKKONEN**, Esisopimus. 1960, nid. 1.100: —, sid. 1.300: — (nid. 550: —, sid. 750: —)
63. **K. A. TELARANTA**, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana. 1960, nid. 2.400: —, sid. 2.600: — (nid. 1.200: —, sid. 1.400: —)
64. **JOUKO HALILA**, Saamisoikeuksien kuittauksesta. 1960, nid. 2.000: —, sid. 2.200: — (nid. 1.000: —, sid. 1.200: —)
65. **TAPIO NOUSIAINEN**, Rangaistuksen määräämisestä. 1961, nid. 1.700: —, sid. 1.900: — (nid. 850: —, sid. 1.000: —)
66. **EINO PURHONEN**, Eduskunnan budjettivalta. 1961, nid. 1.200: —, sid. 1.400: — (nid. 600: —, sid. 800: —)

Julkaisut ovat **Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen** jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800, os. Helsinki, Runeberginkatu 39.