SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA N:o 72

TAUNO VESANEN

VALTIONTALOUTTA KOSKEVAT EDUSKUNNAN RATKAISUT JA HALLITUKSEN TOIMIVALTA

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 72

SUOMALAISEN LAKIMIES-
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 72

TAUNO VESANEN

VALTIONTALOUTTA KOSKEVAT EDUSKUNNAN RATKAISUT JA HALLITUKSEN TOIMIVALTA

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN
TUTKIMUS

DIE BESCHLÜSSE DES REICHSTAGES ZUM STAATSHAUSHALT
UND DIE BEFUGNISSE DER REGIERUNG

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung

ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

VALTIONTALOUTTA KOSKEVAT EDUSKUNNAN RATKAISUT JA HALLITUKSEN TOIMIVALTA

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLINEN TUTKIMUS

KIRJOITTANUT

TAUNO VESANEN

FILOSOFIAN MAISTERI, LAKITIETEEN LISENSIAATTI, VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III keskiviikkona toukokuun 19 päivänä 1965 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1965
Vammalan Kirjapaino Oy.
ISBN 978-951-855-834-0 (PDF)

ALKUSANAT

Tässä teoksessa pyritään selvittämään eduskunnan ja hallituksen välistä toimivallan jakoa valtiontalouden hoitoa koskevia oikeusohjeita sovellettaessa. Tutkimuksen kohteina olevien kysymysten tarkastelu tapahtuu siis eduskunnan päättämän tulo- ja menoarvion sekä sen hyväksymien muiden valtiontalouden hoitoa koskevien oikeusohjeiden pohjalta.

Saattaessani julkisuuteen tutkimukseni tulokset kiitän professori *Paavo Kastaria* suopeudesta, jolla hän on suhtautunut tutkimukseeni. Olen hänelle syvästi kiitollinen arvokkaista neuvoista ja myös niistä huomautuksista, jotka hän on kohdistanut teokseni kielelliseen muotoon ja jotka ovat olleet suureksi hyödyksi pyrkiessäni saamaan esitykseeni kiinteyttä. Dosentti *Jaakko Uotilaa* kiitän myötämielisestä suhtautumisesta työhöni ja sitä edistäneistä hyvistä neuvoista. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentiltä *Aarne Nuorvalalta* olen saanut tarvitsemaani rohkaisua. Esimiehilleni ja työtovereilleni valtiovarainhallinnon virastoissa — muita unohtamatta vanhemman hallitussihteerin *Väinö Knuutin* auliuden mainiten — olen kiitollinen kiinnostuksesta ja ystävällisyydestä, jota olen saanut osakseni vuosien kuluessa vaivatessani heitä tutkimukseni ongelmia koskevilla keskusteluilla.

Kiitollisuudella mainitsen myös *Emil Aaltosen säätiöltä* saamani taloudellisen tuen. *Suomalaista Lakimiesyhdistystä* kiitän teokseni julkaisemisesta.

Helsingissä, huhtikuussa 1965

Tauno Vesanen

SISÄLLYSLUETTELO

s.

Lähdekirjallisuus XV
Julkaisujen lyhennyksiä XXXVII
Muita lyhennyksiä XXXVIII

JOHDANTO

A. Tutkimuksen kohde ja eräitä tähän liittyviä kysymyksiä

1. Eduskunnan finanssivalta 1
2. Tulo- ja menoarvion käsite ja merkitys 4
3. Tutkimustehtävän lähtökohta ja rajoittaminen 11
4. Tutkimustehtävässä omaksutuista käsitteistä ja sen tavoitteista 11
5. Tavanomainen oikeus oikeuslähteenä tutkimustehtävän alueella 16
6. Tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustuslainmukaiset edellytykset 19
7. Tulo- ja menoarviorahasto 24

B. Yleiskatsaus eräiden muiden maiden valtiontalouden hoidon järjestelmiin

1. Englanti 26
2. Ranska 31
3. Saksan Liittotasavalta 34
4. Ruotsi 37
5. Tanska 40
6. Norja 41

C. Budjetin soveltamisen vallankäyttöelimet

1. Tasavallan presidentin osallistuminen budjettimenettelyyn sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt tulo- ja menoarvion 43
2. Valtioneuvosto tulo- ja menoarvion soveltajana 47
3. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan toimivalta 50
4. Valtiovarainministeriö tulo- ja menoarvion soveltamisen valvojana 56
5. Määrärahoja käyttävät ja tuloja perivät viranomaiset 59

I OSA. TULO- JA MENOARVION SOVELTAMISTA KOSKEVIA YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

1. LUKU. HALLITUKSEN VALTUUS JA VELVOLLISUUS HOITAA VALTIONTALOUTTA BUDJETIN PUITTEISSA VALTIONTALOUDEN HOIDON OIKEUSOHJEIDEN NOJALLA

A. Budjetin soveltamista sitovat normit

1. Onko tuloarviolla merkitystä valtiontalouden hoidon oikeusohjeena? 62
2. Menoarvion soveltamisen sidonnaisuus HM 68,1 §:ssä tarkoitettuihin säännöksiin 67
3. Lakiperusteisen menon lisääminen eduskunnan harkinnassa olevilla määrärahoilla 75
4. Valtion velvoitukseen perustuvat menot ja menoarvion soveltaminen 77
5. Jokaisen »Oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva» 79
6. Virat ja virastot budjetin soveltajan harkintavallan sitojina 81
7. Ylimääräiset eläkkeet ja apurahat 84
8. Ennakolta arvaamattomiin ja satunnaisiin yleisiin tarpeisiin varatut määrärahat 86

B. Hallituksen harkintaoikeuden laajuus menoarvion soveltamisessa

1. Menoarvion velvoitus- ja valtuusluonteesta eräissä muissa maissa esitettyjen käsitysten mukaan 88
2. Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja valtioelämän käytännössä esiintyneitä käsityksiä 95
3. Poliittiset ja oikeudelliset perusteet menoarvion valtuus- ja velvoitusmerkityksen määrääjinä 101
4. Menoarvion valtuus- ja velvoitusmerkitys kysymyksen ollessa menoarviosta kokonaisuutena 102
5. Kysymys erillisen määrärahan valtuus- tai velvoitusmerkityksestä 103
6. Onko ylimääräisen toimen perustamista varten myönnettyä määrärahaa oikeus käyttää menoarviossa hyväksyttyä alempaan palkkausluokkaan kuuluvan toimen palkkaukseen 109

C. Budjetin perustelujen merkityksestä

1. Menoarvion perustelut 110
2. Rahaasia-aloitteen perustelut 117
3. Menoarvion vähentäminen lisämenoarvion perusteluissa 118
4. Tuloarvion perustelut 119

2. LUKU. MENOARVION SOVELTAMINEN YKSITTÄISTAPAUKSISSA

A. Määrärahan käyttämisen edellytykset budjetin soveltamisen kannalta

1. Oppi »menon toteuttamisasteista» sekä tämän kriitillinen tarkastelu ja soveltuvuus Suomen valtiontalouden hoidon järjestelmään 120
2. Valitusoikeus maksumääräyksen antamisesta tai sen epäämisestä 123

B. Menoarvion soveltamistapausten tyyppiryhmiä

1. Menoarvion soveltamistapausten laadullinen luokittelu. Menon normaalityyppi 126
2. Sitoutuminen menon suorittamiseen 127
3. Pitkän tähtäimen meno 131
4. Lainananto 135
5. Kassasuoritusta vastaamaton meno 142

II OSA. MENOARVION SOVELTAMISTA KOSKEVAN HM 70,1 §:n TULKINTA

3. LUKU. MENON SIDONNAISUUS MENOARVIOON JA MÄÄRÄRAHAAN

A. Määrärahan kiinteys ja menoarvion tai määrärahan ylittäminen

1. Arviomääräraha verrattuna kiinteään määrärahaan ja menoarvion ylittämisestä eräissä muissa maissa 145
2. Arviomäärärahan tarkemmat tunnusmerkit ja ylittämisoikeus 147
3. Voidaanko muun kuin arviomäärärahan ylittäminen erityisin perustein sallia? 153
4. Määrärahan ja menoarvion ylitykset käytännössä 156

B. Kielto siirtää määräraha eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen

1. Virement-kiellon oikeudellisesta sisällöstä Suomessa esitettyjä käsityksiä .. 160
2. Tieteisopissa ja käytännössä esitettyjä käsityksiä kysymyksestä, saadaanko samaan tarkoitukseen käyttää useampaa kuin yhtä määrärahaa 164
3. Määrärahan menoarvion osasta toiseen siirtämistä koskeva kielto käytännössä 168

4. LUKU. MENON JA TULON SIDONNAISUUS VARAINHOITOVUOTEEN SEKÄ TÄMÄN SIDONNAISUUDEN JOUSTAVUUS

A. Kompetenssibudjetti ja kassabudjetti

1. Budjetin vuotuisuus ja siihen kohdistuvat lievennykset eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan ... 174
2. Kompetenssibudjetti- ja kassabudjettimenetelmät Suomen tulo- ja menoarvion soveltamisen kannalta ... 178
3. Kompetenssibudjetti- ja kassabudjettimenetelmät tuloarvion ja sen toteutumisen kannalta ... 183

B. Menoarvion vuotuisuuden tunnusmerkit

1. Määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskeva kielto. Siirtomääräraha ... 186
2. Menorästimenettely budjetin vuotuisuuden lieventäjänä ... 193
3. Aikaisempaan varainhoitovuoteen kohdistuvan menon suorittaminen myöhemmän vuoden menoarvion määrärahasta ... 199

C. Hallintotoimen pätemättömyyttä koskevat näkökohdat ja menoarvion virheellinen soveltaminen

1. Hallintotoimen pätemättömyys ... 205
2. Menoarvion soveltamisen pätemättömyys ... 207

III OSA. ERITYISKYSYMYKSIÄ

5. LUKU. MENON MYÖNTÄMINEN JA SUORITTAMINEN ILMAN MÄÄRÄRAHAA SEKÄ MENOIHIN TARVITTAVIEN KASSAVAROJEN PUUTE

A. Varojen ennakkoon käyttäminen

1. Menon ennakkoon myöntäminen eräissä muissa maissa ... 211
2. Menon ennakkoon myöntämisen muodot käytännössä ... 215
3. Voiko menon ennakkoon myöntämisen perusteena olla tavanomainen oikeus? ... 217
4. Valtiontalouden hoidosta pakkotilanteessa ... 219

B. Valtiontalouden hoito tulo- ja menoarvion tai menoihin tarvittavien varojen puuttuessa

1. Budjetin puuttumisen aiheuttama tilanne eräiden muiden maiden valtiontalousjärjestelmissä ... 223
2. Budjetin valmistumisen siirtyminen yli varainhoitovuoden alun ... 226

3. Tulo- ja menoarvion voimassaoloajan pidentäminen tutkijain käsitysten mukaan ja käytännössä ... 234
4. Tulo- ja menoarvion väliaikaisen järjestämisen perustuslainmukaisuus ... 240
5. »Refus du budget en bloc» eräiden maiden valtiontalousjärjestelmien mukaan ... 241
6. Eduskunnan kieltäytyminen päättämästä budjettia ... 244
7. Valtiontalouden hoito kassakriisitilanteessa tai tämän uhan vallitessa ... 245

C. Tarveainevaraston hankkiminen valtion kassavaroilla menon suorittamisen muotona

1. »Varastotilin pito-oikeuden» vakiintuminen valtiontalousoikeuden järjestelmään ... 247
2. Varastotilin pito-oikeus poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta ... 251
3. Varastotilin pito-oikeuden rajat ... 255

6. LUKU. VALTIONLAINAN OTTAMINEN

A. Lainanoton yleiset edellytykset

1. Valtionlainan ottaminen eräissä muissa maissa ... 259
2. Valtionlainan ottamista koskevan säännöksen sisällyttäminen HM:oon ... 263
3. Valtionlainan ottamista koskevan eduskunnan suostumuksen muoto ... 265
4. Valtionlainan koron ja indeksikorotuksen vapauttaminen tulojen perusteella kannettavista veroista sekä sen pääoman vapauttaminen omaisuusverosta ... 269
5. Eduskunnan lainanottosuostumuksen sisällön yksilöinti ... 270
6. Eduskunnan lainanottosuostumuksen merkitys ... 278

B. Valtionlainan ottamisen erityismuotojen tunnusmerkeistä

1. Hallintovelat ja finanssivelat ... 281
2. Lyhytaikaisen luoton muotoja ja kysymys sen budjetoimisesta ... 282
3. Valtionlainan konvertoiminen ja konsolidoiminen ... 285
4. Pakkolaina ... 288
5. Tavaraluotto ... 294

C. Hallituksen toimivalta valtionlainan ottamisessa

1. Lainaehtojen määrääminen ... 298
2. Valtioneuvoston lainanottovaltuuksien perustelut ... 300
3. Valtionlainan ehtojen muuttaminen ... 301
4. Lainanottoa koskeva toimivallan siirto ... 302
5. Valtionlainan ottamisen enimmäismäärä ja ajallinen raja ... 305
6. Valtion vuoden 1953 vakauttamislainan tulouttaminen ... 308
7. Eduskunnan lainanottosuostumuksen rajat ylittäen annetun VN:n lainanottopäätöksen pätevyys ... 313

7. LUKU. VALTIONTAKAUS JA VALTIONTAKUU EDUSKUNNAN SUOSTUMUSTA EDELLYTTÄVINÄ VALTION SITOUMUKSINA

A. Valtiontakaus ja valtiontakuu valtiontalous-oikeudelliselta kannalta yleensä

1. Valtiontakauksen ja valtiontakuun tunnusmerkit Suomessa ja eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan ... 316
2. Valtiontakauksen ja valtiontakuun antamisen valtiosääntöoikeudellinen perusta ... 319
3. Valtiontakauksen ja valtiontakuun yksityisoikeudellinen eroavuus sekä näiden käsitteiden soveltuvuus valtion sitoumuksiin ... 324

B. Valtiontakauksen antamiseen liittyviä erityiskysymyksiä

1. Vastavakuuden vaatiminen valtiontakausta annettaessa ... 331
2. Edellytys, »että valtio ei sitoudu vastaamaan mahdollisten kurssitappioiden korvaamisesta» ... 333
3. Revolvoiva valtiontakaus ja kaksinkertainen valtiontakaus ... 335

8. LUKU. VALTION OMAISUUDEN LUOVUTTAMINEN

A. Kiinteän omaisuuden, verojen ja tuloa tuottavien oikeuksien luovuttamisen edellytykset

1. Valtion omaisuuden luovuttaminen eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan ... 337
2. Kiinteän omaisuuden sekä tuloa tuottavien oikeuksien luovuttaminen ja panttaaminen HM:n mukaan ... 341
3. Kiinteän omaisuuden ja tuloa tuottavien oikeuksien luovuttaminen valtiovarastosta muutettaessa valtion liike- ja teollisuuslaitos osakeyhtiöksi ... 347

B. Valtion sellaisen omaisuuden luovuttamisen edellytykset, jota HM 74,1 §:ssä ei mainita

1. Valtion osakkeiden luovuttaminen ... 348
2. Valtion muunlaisen irtaimen omaisuuden kuin osakkeiden luovuttaminen ... 352
3. Luopuminen valtion saamisoikeudesta ... 353

Zusammenfassung ... 356
Asiahakemisto ... 382

LÄHDEKIRJALLISUUS

Aalto, Lasse: Veron maksamisesta eräillä valtion velkasitoumuksilla. Ver 1961 s. 93—95.

Abraham, L. A. — Hawtrey, S. C.: A Parliamentary Dictionary. London and Colchester * 1956.

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.

— » — Folket, riksdagen och regeringen såsom statsorgan enligt Finlands statsförfattningsrätt. NAT 1928 s. 117—141.

Ahlander, Björn: Några reflexioner om förhållandet mellan juridik och politik. SvJT 1949 s. 721—728.

Ahnlund, Nils: 1634 års regeringsform. Ett 300-årsminne. SvJT 1934 s. 437—454.

Akzin, Benjamin: La désuetudo en droit constitutionnel (Quelques conséquences pour le droit anglais). RDP 1928 s. 697—723.

Alanen, Aatos: Näkökohtia analogian käytöstä. LM 1961 s. 231—238.

— » — Yleinen oikeustiede. Turku 1948.

Allardt, Erik — Littunen, Yrjö: Sosiologia, 2. pain. Porvoo 1961.

Allix, Edgard: Traité élémentaire de science de finances et de législation financière française, 6e édit. Paris 1931.

Andenaes, Johs.: Statsforfatningen i Norge, 3. utg. Oslo 1962.

Andersen, Ernst: Forfatning og saedvane. Studier over nogle af forfatningsrettens hovedspørsmaal. København 1947.

Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret. København 1954. (Statsforfatningsret).

— » — Om ugyldige forvaltningsakter med saerligt henblik paa ugyldighedsgrundene. Kjøbenhavn 1924. (Om ugyldige forvaltningsakter).

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Borgå 1964.

Andgren, Sigfrid: Konung och ständer 1809—1812 mot bakgrunden av ett författningsprojekt från sistnämnda år. En studie i maktdelningslärans tillämpning (Ak. avh.). Lund 1933.

— » — Kungl. Maj:t och 1810 års rikstat. StatsvT 1945 s. 292—305.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis I, 14. Aufl. Köthen (Anhalt) 1932.

---

* Tässä ja jäljempänä vastaavasti kysymyksessä painatuspaikka tai, jollei se ilmene lähdeteoksesta, julkaisemispaikka.

Anschütz, Gerhard — Thoma, Richard (julkaisijat): Handbuch des Deutschen Staatsrechts, I 1930, II 1932. Das öffentliche Recht der Gegenwart 28—29. Tübingen.

Apelt, Willibalt: Geschichte der Weimarer Verfassung. Nördlingen 1946.

Ardnt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Altenburg 1901.

Aschehoug, T. H.: Den nordiske Statsret. (Nordisk Retsencyklopaedi I). Kjøbenhavn 1885.

Bank, Bernhard: Über Umfang und Grenzen der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe. AöR, NF 41/1955/1956 s. 261—275.

Barbé, Albert: Le vote du budget En Angleterre Et le contrôle de son execution (Thèse). Caen 1904.

Barangé, Charles: Sous le Signe des Maxima Budgétaires. RBB, Juin 1949 s. 187—188.

Barthélemy, J(oseph): L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. Saint-Amand (Cher) 1904.

Barthélemy, Joseph: Précis de droit constitutionnel, 4e édit. revue et refondue. Tours 1938.

Batyrev, V. M. — Sitnin, V. K.: Neuvostoliiton finanssi- ja luottojärjestelmä. Helsinki 1946.

Baudhuin, Fernand: Les Théories modernes en matière de finances publiques, 3e édit. Bruxelles 1944.

— » — Précis de finances publiques, I 1948, II 1949. Bruxelles. (Précis).

Becker, Thorvald: Hallituksen oikeus ottaa valtiolainoja ja antaa lainavakuuksia. Vja 1917 s. 305—311.

— » — Les emprunts d'État Finlandais au point de vue juridique I (Thèse). Helsingfors 1913. (Les emprunts).

— » — Vähän ulkomaisten valtiovelkojain saamisten turvaamisesta. LM 1913 s. 167—175.

Berger, Jean: Le service des Domaines. Son rôle nouveau dans la législation française. RFin 1955 s. 92—106.

Berlin, Knud: Den danske statsforfatningsret, I 1943, II,I 1933. Kjøbenhavn.

Besse, Pierre — Bloch-Lainé, Francois: Finances publiques. Fascicules I—V. Paris 1956 (monistettu).

Besse, Pierre — Baumgartner, W.: Finances publiques. Budget et politique budgétaire. Paris 1954 (monistettu).

Beyer, Bruno: Kritische Studien zur Systematisierung der Staatsfunktionen. ZgesSW 1911 s. 421—473.

Bizaguet, Armand: L'exécution du budget de l'État dans le Temps. L'exercise et la gestion. RTr 1952 s. 243—251.

Bjarne, Hans: Om Finansforvaltningen i Staten. Bidrag til Kendsskapet til Finansforvaltningens, Finanslovgivningens og Finanskontrollens Historie, Opgaver og Organisation. København 1934.

Björksten, S. R.: Olämpligt lagstiftningsförfarande. DL 1930 s. 105—108.

— » — Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929. (Statsrådet).

Bloch-Lainé, François — Vogüé, Pierre de: Le Trésor public et mouvement général des fonds. Vendôme 1960.

Blum, Johannes: Budgetrecht und Finanzpraxis. XfP 1913 s. 346—482.

Blumenstein, Ernst: System des Steuerrechts, 2 Aufl. Zürich 1951.

Bossom, Alfred C.: Our house. An Introduction to parliamentary procedure. Edinburg 1948.

Boucard, Max — Jèze, Gaston: Éléments de la science des finances et de la législation financière française I—II. Saint-Amand, Cher 1902.

Bramsnaes, C. V.: Finanslov og finansstyre 1894—1949. København 1955.

Braun, Paul Ernst: Die Ausgabeninitiative des Parlaments in ihrer Entwicklung und Geltung. AöR, NF 6/1924 s. 42—92.

Breie, Lars: Kontrollen av statens regenskaper i Norge. NAT 1956 s. 149—155.

Bridges, Edvard Ettingdone: Budget, United Kingdom, Encyclopaedia Britannica, A New Survey of Universal Knowledge 4, s. 330—333. London 1955.

Brittain, Herbert: The British Budgetary System. London, Hertford and Harlow 1959.

Brotherus, K. R.: Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen, 2. pain. Porvoo 1948.

Brusiin, Otto: Oikeellisuudesta. DL 1935 s. 30—46.

— » — Oikeusfilosofia ja käytäntö. DL 1934 s. 243—254.

— » — Oikeusteoriasta. ValtYV 1947 s. 22—28.

— » — Oikeustiede ja käytäntö. DL 1944 s. 197—204.

— » — Tuomarin harkinta normin puuttuessa (Väitösk.). Vammala 1938. (Tuomarin harkinta).

— » — Yleisestä oikeusteoriasta. SS 1962 s. 159—163.

Brünn, Max Fr.: Forholdet mellem stat og rett i den nyere tyske teorie. TfR 1939 s. 494—520.

Buck, A. E.: The Budget in Governments of today. New York 1934.

Buisson, du Mesnil du: Le Budget de l'État. Côntrol des Ordonnateurs. Paris 1923.

Burdeau, Georges: Une survivance: la notion de Constitution. L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre s. 53—62.

Burkhead, Jesse: Government budgeting. USA.

— » — Le budget de réalisation aux États-Unis. RFin 1955 s. 260—282.

Buty, Robert: Le vote du Budget et l'amélioration des methodes de travail parlementaire (Thèse). Paris 1926.

— » — Budget. Larousse du XX^{e} Siecle I s. 902. Paris 1928.

Campion, Gilbert: An introduction to the procedure of the House of Commons, 2nd edit. London 1950.

Campion (Gilbert) — Lidderdale, D. W. S.: European Parliamentary Procedure. A comparative handbook. London 1953.

Capitant, René: Le droit constitutionnel non écrit. Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de Francois Geny, III: Les sources des diverses branches du droit, s. 1—8. Liège.

Carré de Malberg, R.: Contribution à la Théorie générale de l'État, I 1920, II 1922. Bar-le-Duc. (Contribution).

— » — La distinction des lois materielles et formelles et le concept de loi dans la consitution de Weimar. BSLC 1927—1928 s. 597—619, BSLC 1928—1929 s. 155—173.

Cartou, L(ouis): Le contrôle des opérations immobilières poursuivies par les services publics ou d'intérêt public. RFin 1953 s. 96—112.

Cartou, Louis: Les emprunts publics indexés. RFin 1954 s. 80—104.

Castberg, Frede: Norges Statsforfatning I—II, 2 utg. Oslo 1959. (Statsforfatning).
— » — Rettsfilosofiske grunnspørsmål. Oslo 1939.
Castrén, Erik: Kansainvälinen oikeusseuraanto. Vammala 1950.
Cavalli, Hans: Om statslån och statsskulder. Rättsliga studier kring § 76 Regeringsformen (Ak. avh.). Malmö 1942.
Courtès, E.: Traité Théorique et Pratique de Droit public et de Science financière, 10e édit. complètement refondue. Paris 1941.
Czörnig, Carl v.: Vergleichende Uebersicht der in Preussen, Sachsen, Baiern, Würtenberg, Baden, Frankreich und Belgien bestehenden Stimmungen über Budget, Staatsrechnung und Controle. ZgesSW 1865 s. 217—244.
Dacheux, Rieul: Les Finances des états totalitaires. Paris 1938.
Davies, R. W.: The development of the Soviet Budgetary System. Cambridge 1958.
Delbez, Louis: Éléments de finances publices. Nancy 1955.
Del Vecchio, Giorgio: Lehrbuch der Rechtsphilosophie, 2. Aufl. Basel 1951.
Dementon, Henry: Traité du Domaine de l'État, 4e édit. Marseille 1949.
Dertilis, P. B.: Considérations sur le problème de l'autonomie du droit fiscal ou plus généralement du droit financier. RDP 1957 s. 813—829.
Devillez, M. Hubert: La législation budgétaire et le contrôle financier aux Etats-Unis. AFPC 1936 s. 93—129.
Devolvé, Jean: Les »Délégations de Matières» en Droit Public (Thèse). Toulouse 1930.
Dicey, A. V.: Introduction to the study of the law of the constitution, 9th edit. Edinburg 1950.
Doemming, Klaus-Berto v. — Füsslein, Rudolf Werner — Matz, Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates. JöR, NF 1 1951 s. V—XVI, 1—941.
Drexelius, Wilhelm — Weber, Renatus: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952. Kommentar. BerlinW 1953.
Dreyfus, F-Camille: Budget, La Grande Encyclopédie. Inventaire raisonné des sciences, des lettres et des arts VIII s. 329—351. Tours 1890.
Dubois, Ernest: Étude sur le système belge en matière de budget de l'État. Exposé historique et critique. Hayez 1904.
Duguit, Leon: Manuel de droit constitutionnel, 4e édit. Bordeaux 1923.
— » — Traité de droit constitutionnel; 2e édit. en quatre volumes: II—III: La théorie générale de l'Etat, Bordeaux 1923; 2e édit. en cinq volumes: IV: L'organisation politique de La France, Bordeaux 1924; 3e édit. en cinq volumes: II: La théorie générale de l'Etat: Première Partie: Éléments, fonctions et organes de l'Etat, Bordeaux 1928. (Traité).
Dumontier, Jacques: Le budget économique de la Nation. RA 1955 s. 479—488.
Dungern, Friedrich v.: Die drei Theorien vom Staatshaushalt. ZgesSW 1952 s. 453—469.
Durand, Claude: Désaffectation et déclassement des biens du domaine public. RDP 1956 s. 233—273.
Duverger, Maurice: Finances puhlices. Vendôme 1963.
— » — Institutions financières, 3e edit. Vendôme 1960. (Institutions).

Duverger, Maurice: L'Affectation des immeubles domaniaux aux services publics. Traité théorique et pratique. Paris 1941.

Eckhoff, Torstein: Rettsvesen og rettsvitenskap i U.S.A. Oslo 1953.

Eek, Hilding: Beskattningsmaktens gränser enligt grundlagen. SvJT 1947 s. 433—435.

Emig, Kurt: Der Begriff der Verfassung im heutigen deutschen Recht. ZGesSW 1935 s. 463—482.

Erich, R(afael): Lakien ja asetusten valtiosäännönmukaisuuden tutkiminen. Muutamia huomautuksia. Vja 1913 s. 1—4.

Erich, Rafael: Budgetpolitik och statsförfattningsrätt. JFT 1931 s. 234—240.

— » — Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912. (Staatsrecht).

— » — Huomautuksia valtiosääntöoikeuden muutoksista ja vaihteluista meidän päivinämme. Vja-A 1935 s. 411—421.

— » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 s. 72—157.

— » — Suomen valtio-oikeus, I Helsinki 1924, II Porvoo 1925. (Valtio-oikeus).

— » — Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet med speciell hänsyn till finsk rätt. JFT 1911 s. 271—401.

— » — Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen I—II. Porvoo 1909.

Erler, Georg: Grundprobleme des Internationalen Wirtschaftsrechts. Göttingen 1956.

Esmein, A.: Eléments de droit constitutionnel francais et comparé, 8e édit. revue par *Henry Nezard;* I: La liberté moderne: Principes et institutions; II Le Droit constitutionnel de la Republique Francaise. Bordeaux 1927.

Estlander, Ernst: Bidrag till tolkningen af regeringsformens stadganden om budgeten. Festskrift för Friherre R. A. Wrede s. 235—248. Helsingfors 1921.

Fahlbeck, Pontus: Regeringsformen i historisk belysning. Stockholm 1910.

Figère, Maurice: La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire. Mode de présentation et procédure de discussion des documents budgétaires. Uzes, Gard 1951.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Der Verfassung vom 11. August 1919 mit einer Skizze seiner Entwicklung aus den Verfassungszuständen des alten Reiches. Stuttgart 1923.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. I, Allgemeiner Teil, 8. Aufl. Nördlingen 1961.

Fougner, Sigurd: Det norske bevilgningsreglement. NAT 1929 s. 66—83.

Fournier, Henry: La Réforme financière & monétaire en Belgique (Thèse). Cambrai 1927.

Fraysseik, H. de: Les Techniques budgétaires francaises dans leur évolution générale et leur tendances actuelles. RTr 1949 s. 357—363.

Freund, G. S.: Die Rechtsverhältnisse der Öffentlichen Anleihen. Naumburg a. S. 1907.

Fricker, K. V.: Gesetz und Budget. ZgesSW 1894 s. 381—409.

Friedmann, W. (editor): The Public Corporation. A Comparative Symposium. Canada 1954.

Frisch, Hans v.: Die Aufgaben des modernen Staates. ZfP 1908 s. 230—244.

Furuhjelm, E.: Om det parlamentariska styrelsesättet, med särskild hänsyn till regeringens och representationens inbördes ställning. JFT 1877 s. 43—60, 128—164.

G., P.: Le domaine de l'état. RTr 1951 s. 213—221, 246—254, 258.

Gachkel, Serge: Le Mécanisme des finances soviétiques, monnaie, prix, crédit, budget. Paris 1946.

Gerloff, Wilhelm — Neumark, Fritz: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., I 1952, II 1956. Tübingen.

Germann, O. A.: Laintulkinta, lainaukot ja oikeuden täydentäminen. LM 1963 s. 523—540.

Giese, Friedrich: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 4. Aufl. Neustadt bei Coburg 1955.

Gmelin, Hans: Budgetrecht. Politisches Handwörterbuch I s. 280—282. Leipzig 1923.

Gneist: Budget, Rechtlexikon IV, 3. Aufl. s. 427—432. Leipzig 1880.

Gordon, E.: La responsabilité civile des Ministres. RFin 1932 s. 389—420.

Gouet, Yvon: La coutume en droit constitutionnel interne et en droit constitutionnel international. Envisagée principalement dans ses rapports avec les autres modes de constatation du droit. Toulouse 1932.

Gozard, Gilles: La Caisse Autonome d'Amortissement. RPP/Février 1953 s. 113—128.

Greuner, Hans: Neuere haushaltsrechtliche Bestimmungen. Ergänzungsband zu *Schulze — Wagner,* Reichshaushaltsordnung. Textsammlung mit Erläuterungen und Sachregister. BerlinW 1954.

Griziotti, Benvenuto: L'interprétation fonctionelle des lois financières. RFin 1950 s. 5—26.

Grotenfelt, Kustavi: Den finska grundlagskomitén år 1865 jämte densamma rörande handlingar. Helsingfors 1912.

Guggenheim, Edwin: Der Garantievertrag. ZBR, LXV/1917.

Guillemant, R.: Le Controle préventif des engagements de dépenses (Thèse). Lille 1924.

Haenel, Albert: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Leipzig 1888.

Hakkila, Esko: Suomen Tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.

Hamann, Andreas: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Darmstadt 1956.

Hanson, A. H.: Parliamentary Questions on the Nationalised Industries PA/ Spring 1951 s. 51—66.

Hatschek, Julius: Deutsches und preussischen Staatsrecht I—II, 2. Aufl. neubearbeitet und herausgegeben von *Paul Kurtzig.* Detmold 1930. (Deutsches Staatsrecht).

— » — Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten I: Die Verfassung. Handbuch des Oeffentlichen Rechts. IV. II. 4. I. Tübingen 1905. (Englisches Staatsrecht).

Hauriou, Maurice: Précis élémentaire de droit constitutionnel, 4e édit. par *André Hauriou.* Mayenne et Paris 1938.

Hawtrey, R. G.: The Exhequer and the control of expenditure. London and Aulesbury 1921.

Heath, Thomas: The Treasury. London 1927.

Heckel, Johannes: Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags. Das öffentliche Recht der Gegenwart 29, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, s. 392—411. Tübingen 1932. (Budgetverabschiedung).

— » — Einrichtung und rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes. Das öffentliche Recht der Gegenwart 29, Handbuch des Deutschen Staatsrechts II, s. 374—392. Tübingen 1932. (Einrichtung).

— » — Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht. AöR, NF 22/1932 s. 257—338.

Heckel — Berlin: Budgetäre Ausgabeninitiative im Reichstag zugunsten eines Reichskulturfonds. AöR, NF 12/1927 s. 420—471.

Heckel, Max von: Das Budget. Leipzig 1898. (Das Budget).

Heckel, M. von — Lotz, W.: Staatsschulden. Handwörterbuch der Staatswissenschaften VII, 4. Aufl., s. 811—829. Naumburg a.d.S. 1926.

Heinig, Kurt: Amerikanisches Budgetwesen in bundes-deutscher Perspektive. Bemerkungen zu einem Reisebericht an den Deutschen Bundestag. FinA, NF 16/1955/56 s. 423—431.

— » — Das Budget; I: Die Budgetkontrolle, 1949; II: Das Budgetwesen, 1951. Tübingen.

Helo, Johan: Eduskunnan budjettioikeus Suomen lain mukaan. LM 1926 s. 183—226.

Henaff, Armand Le: Le budget en Angleterre. RPP/Mars 1954 s. 289—298. Saint-Amand-Montrond, Cher 1954.

Herlitz, Nils: Föreläsningar i förvaltningsrätt III. Förvaltningsrättsliga plikter. Stockholm 1949. (Föreläsningar).

— » — Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 5. uppl. Stockholm 1957. (Statsskickets historia).

— » — Nordisk offentlig rätt. I—II, Stockholm 1958; III, Stockholm 1963. (Offentlig rätt).

— » — Riksdagens finansmakt. Sveriges Riksdag II_{12}. Stockholm 1934. (Finansmakt).

— » — Svenska statsrättens grunder, 2. uppl. Stockholm 1956. (Statsrättens grunder).

— » — Sveriges Riksdag. Stockholm 1932. (Riksdag).

Hermanson, R. F.: Muistiinpanot Suomen finanssihallinnon luennoista. Luennoitsijan luvalla julkaissut *Gösta Palmgren*. Jyväskylä 1920.

Hermanson, Robert: Anteckningar enligt professor *R. Hermansons* föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt; I 1894; II, III 1898; IV 1893. Helsingfors.

— » — Det rätta och Staten. JFT 1929 s. 283—292.

— » — Lagens hälgd. JFT 1898 s. 45—81.

— » — Monarkens rätt att utan riksdagens samtycke upptaga statslån. Utlåtanden och betänkanden. På uppdrag av statsrådet samlade och utgivna av en för ändamålet tillsatt kommitté. Helsingfors 1933. (Monarkens rätt).

— » — Några grundsatser tillhörande den finska budgeträtten. JFT 1910 s. 92—114.

— » — Om juridisk konstruktion i statsrätten I—III. JFT 1878—1879 s. 1—32, 457—516.

Hermanson, Robert: Till frågan om begreppet rättighet. JFT; I 1881 s. 173—190; II 1887 s. 107—130.

— » — Utlåtande till grundlagskommittén över kommitténs utkast till regeringsform för Finland, 1.10.1917 päivätty lausunto. Valtionarkisto (konekirjoitettu). (RF-utlåtande).

Hermanson, Robert Fredrik: Om lagstiftning, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner (Afh.). Helsingfors 1881. (Om lagstiftning).

Hermanson, Robert — Kaira, Kaarlo: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, 3. pain. Helsinki 1952.

Herrfahrdt, Heinrich: Staat und Recht im Licht letzter Werte. ZfP, NF 1956 s. 207—227.

Herrmann, Nicole: La Préparation et le vote du budget fédéral aux États-Unis (Thèse). Pithiviers 1954.

—» — Quelques aspects du »budget fédéral» aux Etats-Unis (Attributions de l'Exécutif et du Législatif). RFin 1954 s. 623—641.

Hettlage, Karl Maria: Die Neuordnung der deutschen Finanzverfassung FinA, NF 14/1953/54 s. 405—481.

Hildebrand, Emil: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896. (Statsförfattningens utveckling).

— » — Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800. Stockholm 1891. (Regeringsformer).

Hildebrand, Karl: Riksgäldskontoret 1789—1934. Sveriges riksdag II_{13} s. 109—241. Stockholm 1934.

Himmelstrup, Jens—Møller, Jens: Danske forfatningslove 1665—1953, 2. udg. København 1958.

Hippel, Ernst von: Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staatakts, 2. Aufl. Würzburg 1960.

Hoegner, Wilhelm: Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts. München 1949.

Holmberg, Håkan: Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. ValtYV 1942—1943 s. 94—117.

Honka, Olavi: Oikeusvaltiomme erikoispiirteitä. SS 1957 s. 275—280.

Huber, Ernst Rudolf: Verfassungsrecht des Grossdeutschen Reiches, 2. Aufl. Hamburg—Wandsbek 1939.

Huuska, Väinö: SAK:n toiminta painostusryhmänä 1950-luvulla. Pol 1962 I s. 1—33, II s. 85—111.

Hyvönen, J. T.: Valtioneuvoston ja ministeriöiden päättämisvallan rajoista. JFT 1930 s. 340—354.

Håstad, Elis: Regeringssättet i den schweiziska demokratien. Uppsala 1936.

Höpker—Aschoff (Hermann): Das Finanzwesen. Parlamentarischer Rat Bonn 1948/49. Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland X, s. 51—60. Wuppertal—Vohwinkel 1949.

Haushaltsplan, Der Grosse Brockhaus, 16. völlig neubearbeitete Aufl. in 12 Bänden V s. 303. Oldenburg 1954.

Iivonen, Yrjö: Kehysbudjetti. Pol 1960 s. 16—19.

Illum, Knud: Lov og Ret. København 1945.

Imboden, Max: Der nichtige Staatsakt. Eine verwaltungsrechtliche Studie. Horgen—Zürich 1944.

Jacomet, M. R.: Les budgets, le contrôle de leur execution. AFPC 1936 s. 17—92.

Jansse, Lucien: Les Traits principaux du régime des biens du domaine public. Paris 1938.

Jansson, Jan-Magnus: Die Verfassungsentwicklung in Finnland seit dem Jahre 1939. JöR, NF 6/1957 s. 285—318.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. unter Verwertung des handschriftlichen Nachlasses durchgesehen und ergänzt von *Walter Jellinek*, 5. Neudruck. Berlin 1929.

— » — Budgetrecht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften III, 3. Aufl., s. 308—323. Naumburg a/S. 1909.

— » — Gesetz und Verordnung. Freiburg i.B. 1887.

— » — Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Altenburg 1906.

Jellinek, Walter: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Eine verwaltungs- und prozessrechtliche Studie. Leipzig 1908.

Jennings, Ivor: Cabinet government, 3rd edit. Cambridge 1959.

— » — The Law and the Constitution, 5th edit. Aylesbury and Slough 1959.

Jèze, Gaston: Cours de finances publiques (Licence), professé à la Faculté de Droit de l'Université de Paris pendant le 1er semestre 1924—1925. La technique du crédit public. La remboursement de la dette publique. Laval 1925.

— » — Cours de finances publiques: La technique du crédit public. Le remboursement de la dette publique, 1925; La date de remboursement de la dette publique. Histoire de l'amortissement en France, 1926; La date de remboursement de la dette publique. Histoire de l'amortissement en Angleterre, 1927. Paris.

— » — Cours de science des finances et de législation financière francaise. Dépenses publiques—Théorie générale du Crédit public, 6e édit. Laval 1922. (Dépenses publiques—Crédit public).

— » — Cour de science des finances et de législation financière. Théorie générale du budget, 6e édit. Laval 1922. (Théorie générale du budget).

— » — De l'independance des pouvoirs publics dans la determination des sources de recettes. RDP 1909 s. 425—473.

— » — Le budget du point de vue juridique. RFin 1907 s. 329—348.

— » — Le fait générateur de l'impôt. RDP 1937 s. 618—634. Laval 1937.

— » — Traité de Science des finances. Le budget. Paris 1910. (Le budget).

Jèze, Gaston—Neumark, Fritz: Allgemeine Theorie des Budgets. Tübingen 1927.

Jouvet, Alphonse-Albert: La restauration financière de la Belgique (Thèse). Langres 1925.

Julkinen talous ja rahapolitiikka. Talouspolitiikan perusohjelma H, s. 68—72. Helsinki 1954. (TPO).

Kaira, Kaarlo: Finanssitoimikunnan laatimasta valtioneuvoston lainanottovaltuuksien kehittämistä koskevasta ehdotuksesta annettu asiantuntijalausunto/28. 4. 1955 (monistettu). VvM:n arkisto. (Eduskunnan lainanottosuostumus).

— » — Finlands statsrätt under krigstiden. StatsvT 1948 s. 113—131.

— » — Lisäbudjetin oikeudellinen perusta. Veronmaksaja 2/1952 s. 5—6.

— » — Om »décharge» för statsrådets medlemmar enligt Finlands statsförfattning. TfR 1951 s. 66—84.

— » — Perustuslainsäädännön täysivaltaisuudesta. ValtYV 1947 s. 84—91.

Kaira, Kaarlo: Suunniteltu valtion metsäyhtymä ja perustuslait. Metsänhoitaja 1/1960 s. 20—23. Lakimies ja yhteiskunta 1960 s. 52—54.
— » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. LM 1941 s. 367—386.
— » — Valtioneuvoston jäsenten »vastuuvapaudesta». LM 1950 s. 537—555.
— » — Valtion talousarvio ja hallitusmuoto. KOP, TK 1956 s. 254—259.
— » — Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932. (Valtiosopimukset I).
— » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan (Väitösk.) Helsinki 1932. (Valtiosopimukset II).
— » — Valtiosopimusten välittömästä oikeusvaikutuksesta Suomen oikeuden mukaan. DL 1933 s. 47—59, 69—82.
Kaskimies, Eino: Valtion tulo- ja menoarvio sekä tililainsäädäntö. Jyväskylä 1932.
Kastari, Paavo: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (Väitösk.) Helsinki 1940. (Eduskunnan hajoitus).
— » — Englannin Valtiovarainministeriön (The Treasury) asema, rakenne ja tehtävä. Lontoo 1948 (monistettu). VvM:n arkisto. (Treasury).
— » — Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotoina. LM 1941 s. 387—405.
— » — Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. LM 1936 s. 80—100.
— » — Hallitusmuodon 6 §:n synty ja ns. saavutetut oikeudet. LM 1961 s. 549—565.
— » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määräenemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä? LM 1960 s. 944—961.
— » — Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. Kaarlo Kaira U. J. Castrén juhlajulkaisu s. 123—144. Vammala 1961. (Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja).
— » — Kysymyksestä, joka koskee kansaneläkelaitoksen riippumattomuutta budjettiviranomaisista, kansaneläkelaitokselle annettu lausunto/7. 12. 1956 (konekirjoitettu). VvM:n arkisto.
— » — Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä Tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa. ValtYV 1941 s. 39—63.
— » — Ministerivaliokuntia koskevia näkökohtia. ValtYV 1947 s. 92—108.
— » — Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoimisesta. LM 1947 s. 31—61.
— » — Nykyisen Tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikoisasemaa koskevia näkökohtia. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 80 v. s. 492—510. Vammala 1945.
— » — Näkökohtia eräistä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearing-luottoihin liittyvistä oikeuskysymyksistä. LM 1959 s. 647—677.
— » — Perustuslainsäätämisjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 1960 s. 75—108.
— » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (SP:n erikoisasema).
— » — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. LM 1958 s. 524—539.
— » — Suomen valtiosääntö. Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille. VII s. 259—272 Porvoo 1960.
— » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.

Kastari, Paavo: Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960 s. 675—709.

— » — Turun yliopiston valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden professorin viran hakijoiden tieteellisistä ansioista Turun yliopiston Lainopilliselle tiedekunnalle annettu asiantuntijanlausunto/22. 1. 1962 (konekirjoitettu). (Ls/Turun yliopiston professorin virka).

— » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta. LM 1956 s. 770—790.

— » — VvM:ssä valmisteltavana olleesta valtiontalouden tasapainottamislainaa koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi annettu Ls/3. 4. 1963 (konekirjoitettu). VvM:n arkisto. (Ls/Pakkolainaluonnos).

Keihäri, Kaarlo: Kysymyksestä, mikä koskee valtion rautatielaitoksen muodostamista laitokseksi, jonka taloutta hoidettaisiin valtiovarastossa tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevana rahastona, valtionrautateiden organisatiokomitean finanssijaostolle annettu lainopillinen lausunto/7. 4. 1958 (monistettu). VvM:n arkisto. (Rautateiden organisatio).

— » — Muistio budjetin uudistamista koskevasta finanssitoimikunnan mietinnöstä. 1953 (monistettu). VvM:n arkisto. (PM/Budjetinuudistus).

Kelsen, Hans: General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts 1946.

— » — Reine Rechtslehre, 2. Aufl. Baden b. Wien 1960. (Rechtslehre).

— » — Über Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode. Vortrag gehalten in der Soziologischen Gesellschaft zu Wien. Leipzig 1911. (Über Grenzen).

Kichler, Paul: Entwicklung und Wandlung des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts in Deutschland. Bonn 1957.

Kilpi, Lassi: Erikoismaksuista. JFT 1955 s. 304—329.

Kivikari, Eero U.: Tulo- ja omaisuusveron maksamisesta valtion velkasitoumuksilla. Ver 1952 s. 75—77.

Kjellén, Rudolf: Döda bokstäfver i Sveriges gällande Regeringsform. StatsvT 1902 s. 101—122, 181—200.

Klee, Friedrich: Das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Zusammenstellung der in der Bundesrepublik und den Ländern geltenden Vorschriften des Reichshaushaltsrechts und der dazu ergangenen Bundes- und Ländervorschriften nebst Verweisungen und einer Einführung in das Reichshaushaltsrecht. Nördlingen 1951.

Klein, Friedrich: Senkung der Haushalteinnahmen des Bundes durch Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates ohne Zustimmung der Bundesregierung? Zur Problematik des Art. 113 des Bonner Grundgesetzes. StW 1950 s. 759—803.

Kluge, Rudolf—Krüger, Heinrich: Verfassung und Verwaltung im Grossdeutschen Reich (Reichsbürgerkunde). Rudolstadt 1941.

Knoellinger, Carl Erik: Till frågan om borgens- och garantiavtalens inbördes avgränsning. JFT 1930 s. 94—132.

Koellreutter, Otto: Deutsches Staatsrecht. Stuttgart 1953.

Kopp, Hans W.: Inhalt und Form der Gesetze I—II. Zürich 1958.

Kormann, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Würzburg 1910.

Korte, Kai: Asiain käsittelystä ministeriössä sekä ministerin ja esittelijän vastuusta. 3. 5. 1961 (monistettu). VvM:n arkisto.

Kotonen, Anton: Onko eduskunta oikeutettu tutkimaan asetusten (vastaav. valtioneuvoston päätösten) perustuslainmukaisuutta? LM 1932 s. 145—156.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar). Hamburg—Wandsbek 1950.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches IV, 5. Aufl. Tübingen 1914. (Staatsrecht).

— » — Parlamentarische Rechtsfragen. DJZ 1903 s. 5—10.

Laferrière, Julien: La coutume constitutionnelle. Son role et sa valeur en France. RDP 1944 s. 20—44.

Laferrière, Julien—Waline, Marcel: Traité élémentaire de science et de législation financières. Paris 1951.

Lagerroth, Fredrik: Beskattningsmakten i 1809 års RF. Ett polemisk inlägg i den statsrättsliga diskussionen. StatsvT 1938 s. 1—51, 109—149.

— » — Beskattningsstadgandet i RF § 57. Genmäle. StatsvT 1939 s. 58—63.

— » — Enhetlig budget eller specialfonder? Ett frihetstida finansproblem. StatsvT 1933 s. 303—321.

— » — Regeringsformen § 73. StatsvT 1927 s. 89—115.

— » — Statsreglering och finansförvaltning i Sverige till och med frihetstidens ingång. Skrifter utgivna av Fahlbeckska Stiftelsen XI. Malmö 1928. (Statsreglering).

— » — »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta». StatsvT 1953 s. 27—40.

Lahtinen, Osvi: Zum Aufbau der rechtlichen Grundlagen. (Akad. Abh.) Helsinki 1951.

Lang, Hans: Der Haushaltsplan im Deutschen Reich und im Freistaat Bayern (Diss.). Paderborn 1930.

Langenskiöld, K.: Betänkande angående de allmänna principerna vid en ifrågasatt reorganisation af det finska kassa- och räkenskapsväsendet. Helsingfors 1890.

Lanzag, André de: Droit et pratique budgétaires de l'Etat Français. Paris 1938.

Larsen, Petter A.: Statens revisjonsvesen i Danmark. NAT 1950 s. 24—32.

Laski, Harold J.: Parliamentary Government in England. A Commentary. 3. Impr. London 1948.

— » — Reflections on the Constitution. The House of Commons, the Cabinet, the Civil Service. Liverpool, London and Prescot 1951.

Laubadère, André de: Domanialité publique, propriété administrative affectation. RDP 1950 s. 5—28.

— » — La Constitution française de 1958. ZaöRVR 20/1959/60 s. 506—561.

Laufenburger, Henry: Aspects psychologiques des Finances publiques. Beiträge zur Geld- und Finanztheorie s. 49—59. Tübingen 1951.

— » — Finances comparées. États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S. Mesnil—Eure 1957. (Finances comparées).

— » — Traité d'économie et législation financières, II: Dette publique et Richesse privée (Dette publique), III: Budget et Trésor. Bar-le-Duc 1948.

Lefrancier, V.: Du taux dans les operations financières à long terme (Thèse). Paris 1935.

Lepargneur, Georges: Le financement hors budget des depenses publices. RTr 1950 s. 148, 176.

Leppo, Matti: Julkinen talous ja finanssipolitiikka. Porvoo 1957.

— » — Johdatus finanssipolitiikkaan. Helsinki 1947. (Johdatus).

Leroy-Beaulieu, Paul: Traité de la science des finances II, 8e édit. Paris 1912.

Lichtervelde, Louis de: Les méthodes budgétaires d'une démocratie. Paris et Bruxelles 1912.

Lie, Mikael: Minister-ansvaret ute og hjemme. Oslo 1926.

Lindman, Sven: Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala 1935. (Parlamentarismens införande).

— » — Suomen valtiojärjestelmä. Porvoo 1962.

Lindström, P. E.: Den svenska statsförvaltningens organisation. NAT 1920 s. 41—60.

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1959.

Loth, M. Pierre: Un élément de la dette flottante. Les bons à très court terme. Le role qu'ils ont joué aux époques critiques de notre histoire financière et leur liquidation (Thèse). Paris 1929.

Lotz, Walther: Finanzwissenschaft, 2. Aufl. Tübingen 1931.

Lundqvist Andersen, Ax.: Statens Revisionsvaesen i Danmark och Norge. NAT 1936 s. 112—125.

Maitland, F. W.: The constitutional history of England. Cambridge 1955.

Makkonen, Kaarle: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784.

Malmgren, Robert: Sveriges Författning. En lärobok i Svensk Statsrätt; I 2. uppl. 1948; II 1941, Malmö. (Författning).

— » — Sveriges grundlagar och tillhörande författningar. Med förklaringar. 8. uppl. Stockholm 1961. (Grundlagar).

Mancel, Yves: Le budget et le financement du plan. RFin 1947 s. 147—159.

Mangoldt, Herman von: Das Bonner Grundgesetz. BerlinSW 1953.

Marshall, Geoffrey—Moodie, Graeme C.: Some Problems of the Constitution. Tiptree, Essex 1959.

Matzen, H.: Den Danske Statsförfatningsret III, 4. Udg. Kjøbenhavn 1909.

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 7. Aufl. Nördlingen 1958.

Maurach, Reinhart: Handbuch der Sowjetverfassung. Passau 1955.

May, Thomas Erskine: Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, 16th edit. Redhill, Surrey 1957.

Mechelin, L.: Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland. Handbuch des Oeffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien 4, II, 1, 2. Freiburg i. B. 1889. (Staatsrecht).

— » — Ny regeringsform. Från brytningstider. Minnen och erfarenheter I s. 83—112. Borgå 1913. (Ny regeringsform).

Melin, Ingvar S.: Möjligheterna att kontrollera den statliga affärsverksamheten i aktiebolagsform. Pol 1959 s. 126—139.

Menzel, Eberhard: Rechtsformen der formalen Verfassungsänderung. Eine verfassungshistorische und verfassungsdogmatische Studie. Festschrift für *Friedrich Giese.* Zum 70. Geburtstag. S. 152—194. Frankfurt/Main 1953.

Merikoski, V.: Common law. LM 1952 s. 355—369.

— » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, I 1959, II 1961. Vammala. (Oikeussuojajärjestelmä).

Merikoski, V.: Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. LM 1959 s. 1—30.

— » — Kysymyksistä, jotka koskevat valtion rautatielaitoksen talouden hoitoa rahaston muodossa sekä rahastomuotoisen taloudenhoidon vaikutusta siihen, millaisin virka- ja palvelussuhtein valtion rautatielaitosta olisi hoidettava, ja tämän vaikutusta nykyisen virkakunnan asemaan, valtionrautateiden organisatiokomitean finanssijaostolle annettu asiantuntijalausunto/13. 1. 1958 (konekirjoitettu). VvM:n arkisto.

— » — Suomen julkisoikeuden oppikirja, 2. pain., I 1946, II 1949. Porvoo. (Julkisoikeus).

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin, 2. pain., I 1962, II 1964. Porvoo. (Julkisoikeus pp).

— » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä).

— » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.

Milatchitch, Stevan: La Règle de l'unité dans le budget de l'etat français (Thèse). Bordeaux 1932.

Minvielle, Rosny: Les emprunts à lots. RFin 1955 s. 125—163.

Model, Otto: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. des Kurzkommentars zum Grundgesetz nebst Überblick über die staatliche Entwicklung seit 1945 und wesentliche überstaatliche Einrichtungen. Moers/Nrdrh. 1952.

Morange, Georges: Finances et constitution. Dans Refaites une constitution, préface de *Jules Basdevant,* s. 257—269. Corbeil, S.-et-O. 1946.

— » — La nature juridique des actes d'imposition. RFin 1950 s. 540—550.

— » — Le fait générateur dans le mecanisme juridique de naissance de la créance d'impot. RDP 1943 s. 319—348, RDP 1944 s. 133—157.

— » — L'interprétation des lois fiscales. RFin 1951 s. 638—653.

Morgenstierne, Bredo: Laerebok i den norske statsforfatningsret, I 1926, II 1927. Oslo.

Morrison, Herbert: Public Control of the Socialised Industries. PA/Spring 1950 s. 3—9.

Moye, Marcel: Précis de législation financière, 9e édit. Bordeaux 1932.

Muir, Ramsay: How Britain is governed. A critical analysis of modern developments in the British system of government, 2nd edit. Bungay, Suffolk 1930.

Naumann, Christian: Sveriges statsförfattnings-Rätt, 2. uppl; I 1879, II 1880, III 1881—1883, IV 1883—1884, Stockholm.

Neovius, Ernst: Piirteitä Suomen valtiovarain hallinnon historiasta. YA 1905 s. 3—16, 66—78.

— » — Suomen raha-asiain järjestämisestä Porvoon valtiopäiviä lähinnä seuranneina vuosina I (Väitösk.). Helsinki 1899.

— » — Vähän valtion tulo- ja menoarviosta meillä. LM 1903 s. 155—173.

Neumark, F(ritz): Regalien (Finanzregalien). Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI, 4. Aufl., s. 1208—1214. Naumburg a.d.S 1925.

Neumark, Fritz: Der Reichshaushaltplan. Ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt. Rudolstadt 1929. (Reichshaushaltplan).

— » — Theorie und Praxis der Budgetgestaltung. Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 554—605. Tübingen 1952. (Theorie und Praxis).

Nevanlinna, E.: Finlands nya budgeträtt. NAT 1925 s. 69—72.
— » — Julkinen talous ja sen asema yhteiskunnallisessa talouselämässä. Porvoo 1930. (Julkinen talous).
— » — Suomen raha-asiat vuosina 1863—1904. Helsinki 1907. (Raha-asiat).
— » — Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921. (Tulo- ja menoarvio).
— » — Suomen valtiotalous I, Menotalous. Kansantaloudellisia tutkimuksia I. Helsinki 1933.
— » — Valtiotalous. Yhteiskunnallinen käsikirja s. 568—576. Helsinki 1910.
Niefeld, S. J.: The Development of the Budget System of the United States. FinA, NF 13/1951/52 s. 606—614.
Niemi, J. E.: Valtiontaloudelliset näköalat vuoden 1962 talousarvioehdotuksen valossa. KA 1962 s. 259—271.
Nilsson-Stjernquist, Nils: Ständerna, statsregleringen och förvaltningen. Striden om makten över utgifterna 1809—1844. Lund 1946.
Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Porvoo 1961.
Oksanen, Voitto: Lääninkonttori lääninhallituksen osastona ja tilivirastona. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen, s. 270—277. Helsinki 1943.
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, 2. pain. Helsinki 1961.
Paasikivi, J. K.: Lainkäytön kehittymisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa (Väitösk.). Helsinki 1901.
Peake, Osbert: Parliamentary Control of Government Expenditure. PA/Summer 1948 s. 77—84.
Peaslee, Amos J.: Constitutions of Nations, 2nd edit. The Hague 1956.
Petot, Jean: De la discussion budgétaire classique à l'essai de nouvelles procédures. RFin 1958 s. 299—347.
Petterson, E. W.: Selostus valtiolaitosten hoidossa olevista rahastoista. Helsinki 1928.
Phillips, O. Hood: The constitutional law of Great Brittain and the Commonwealth, 2nd ed. London and Reading 1957.
Picot, Georges — Baumgartner, Wilfrid — Labeyrie, E — Deroy, Henry: Budget, Trésor, Comptabilité. Encyclopédie française X. L'État Moderne, s. 10·58—8, 10·60—1—16. Paris 1935.
Please, S.: Government Control of the Capital Expenditure of the Nationalised Industries. PA/Spring 1955 s. 31—41.
Pons, Brice: Le Droit d'amendement en matière budgetaire (Thèse). Toulouse 1936.
Potter, Harold: A short outline of English legal history, 4th edit. London 1945.
Prélot, Marcel: Précis de droit constitutionnel, 3e édit. Tours 1955.
Puhakka, Y. W.: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925. (Laki ja asetus).
— » — Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Ministerien vastuunalaisuus).
— » — Valtakunnanoikeuksista ja ministerioikeudenkäynneistä. DL 1923 s. 65—76.
— » — Valtiosäännön ja lain käsitteet hallitusmuodossa. LM 1925 s. 131—143.
Purhonen, Eino: Arvostelu teoksesta *Paalanen, Erkki:* Valtion kassa- ja tilinpitojärjestelmä. LM 1957 s. 282—284.

Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961. (Budjettivalta).
— » — Eri määrärahatyypit ja niiden käsittely eduskunnassa. Pykälä r.y:n 25-vuotisjuhlajulkaisu 1935—1960 s. 96—108. Vammala 1960. (Määrärahatyypit).
— » — Lain käsitteestä. LM 1956 s. 810—830.
— » — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus. VjA 1953 s. 68—71.
— » — Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä (Väitösk.). Vammala 1955. (Valtiontilintarkastus).
— » — Valtion kassakriisitilanteissa tapahtuneista laittomuuksista. LM 1960 s. 243—260.
Rauhala, K. W.: Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909; I: Vuodet 1809—1859, 1915; II: Vuodet 1859—1909, 1921. Helsinki.
Réglade, Marc: La coutume en droit public interne (Thèse). Bordeaux 1919.
Rekola, Aarne: Verolakien säätämisedellytyksistä. Ver 1960 s. 172—177.
— » — Verotus ja yksilön oikeussuoja. Kutsu Lainopillisen Tiedekunnan tohtoripromootioon joulukuun 14 päivänä 1955 s. 5—37. Helsinki 1955. (Verotus ja oikeussuoja).
Rekola, Esko: Valtion kassatalouden näkymistä. KOP, TK 1962 s. 6—12.
— » — Valtiontalous. Oma maa. Tietokirja Suomen kodeille. X. s. 298—307. Porvoo 1961. (Valtiontalous).
Reuter, Paul: Quelques aspects de la règle de l'annualité des dépenses publiques dans la pratique budgétaire française. RFin 1949 s. 261—288.
Reuterskiöld, C. A.: Den svenska grundlagens förutsättningar. Till professorn Robert Hermanson vid fyllda 70 år 19 2/2 16 Professori Robert Hermansonille 70 vuotiaalle s. 58—78. Helsingfors 1916.
— » — Om statsregleringen som svensk rättsinstitut. Uppsala 1932. (Om statsregleringen).
— » — Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser m.m. I: Regeringsformen och successionsordningen, 2. uppl. Uppsala 1934. (Grundlagar).
Ridges, E. W.: Constitutional law, 8th edit. by *G. A. Forrest.* London 1950.
Rosenborg, Wilhelm: Om riksdagar. Föreläsningar hållna vid Helsingfors Universitet, vårterminen 1863. Helsingfors 1863.
Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret, I 1959, II 1960. København. (Statsforfatningsret).
— » — Laerebog i Folkeret, Almindelig Del, 3. udg. Ringkjøbing 1951. (Folkeret).
— » — Om Ret og Retfaerdighet. En Indførelse i den analytiske Retsfilosofi. København 1953. (Om Ret).
— » — On law and justice. London 1958.
— » — Theorie der Rechtsquellen. Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen. Linz 1929. (Rechtsquellen).
Rowinski, N. N.: Der Staatshaushalt der UdSSR, I Leipzig 1951, II Dresden 1953.
Ruutu, Yrjö: Johdatus valtiosääntöoppiin. Porvoo 1938.
Rydin, H(erman) L(udvig): Svenska Riksdagen. Afhandling i statsrätt. Förra delen: Riksdagens sammansättning och inträde i verksamhet, 1873. Senare delen: Des sammansättning och verksamhet, I 1878, II 1879. Stockholm. (Riksdagen).

Rydin, Herman Ludvig: Om Svenska folkets beskattningsrätt. (Ak. afh.) Uppsala 1855. (Beskattningsrätt).

Rytkölä, Olavi: Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950.

— » — Merenkulkumaksut. Vammala 1958.

— » — Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus (Väitösk.). Vammala 1948. (Palkkaus- ja eläkeoikeus).

Salokari, Esko: Muistio budjetin uudistamista koskevasta finanssitoimikunnan mietinnöstä valtion tilinpidon näkökulmasta/28. 11. 1953 (monistettu). VvM:n arkisto. (PM/Budjetinuudistus).

Sarjala, Wiljam: Vuoden 1961 budjetti. KA 1960 s. 357—367.

Sauer, Wilhelm: System der Rechts- und Sozialphilosophie, 2. Aufl. Basel 1949.

Schantz, G. v.: Budget. Handwörterbuch der Staatswissenschaften III, 4. Aufl., s. 84—118. Jena 1926.

Schaub, Alfred: Das öffentliche Vermögen (Diss.). Hamburg 1951.

Shauman, Frans Ludv.: Ett och annat om sättet att tolka våra grundlagar; rörande frågorna: huruvida tullsatsens bestämmande är regeringens ensak och huruvida regeringen är befogad att utan ständernas samtycke upptaga statslån. Tal och uppsatser rörande Statsrättsliga förhållanden i Finland s. 68—89. Borgå 1876.

Scheuerle, Wilhelm A.: Grundlinien der sowjetrussischen Finanzen. FinA, NF 14/1953/54 s. 270—295.

Schultze, R. — Wagner, E.: Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 8. März 1930 13. Dezember 1933 nebst den Wirtschaftsbestimmungen für das Reich, 3. Aufl. Berlin 1952.

Schwartz, O. — Arndt, A.: Staatsfinanzen. Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts III s. 473—494. Tübingen 1914.

Seeck, Hedda: Der Kampf des deutschen Reichstags um sein Budgetrecht. FinA 1919 II s. 181—232.

Seidler, Gustav: Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der constitutionellen Monarchie mit besonderer Rücksichtnahme auf das Österreichische und deutsche Verfassungsrecht. Wien 1885.

Sipponen, Kauko: Laki ja reglementti de Gaullen Ranskassa. Kaarlo Kaira U. J. Castrén juhlajulkaisu s. 239—256. Vammala 1961. (Laki ja reglementti).

— » — Valtiosääntö ja valtioelämä. Pol 1959 s. 113—125.

— » — Valtiovallan kolmijako. Pol 1961 s. 127—145 (I), 174—203 (II); Pol 1962 s. 34—68 (III).

Smithies, Arthur: The Budgetary Process in the United States. A Research Study for the Committee for Economic Development. USA 1955.

Somló, Felix: Juristische Grundlehre. Leipzig 1917.

Spreng, Rudolf — Birn, Willi — Feuchte, Paul: Die Verfassung des Landes Baden-Würtenberg. Kommentar mit einer Einführung in die Entstehung des Landes und der Verfassung sowie dem Text des Grundgesetzes. Stuttgart 1954.

Stier-Somlo, Fritz: Budgetrecht. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft I s. 822—827. Naumburg a.d.S. 1926.

Stjernquist, Nils: Dubbla beslut. Till frågan om beslutsförfarandet i riksdagens kamrar. StatsvT 1960 s. 1—25.

— » — Översyn och modernisering av vår författning. StatsvT 1954 s. 366—375.

Stourm, René: Le budget, 6e édit. Paris 1909.

Ståhlberg, K. J.: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927. (Parlamentarismi).

— » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. pain. Helsinki 1928. (Hallinto-oikeus).

— » — Valtio-oikeuden selvittelyä. Lausuntoja s. 12—23. Helsinki 1947.

Sundberg, Halvar G. F.: Villkor för anslag. Uppsala Universitets Årsskrift 1932, Juridik 4. Uppsala 1932. (Villkor för anslag).

— » — Statsbidragssystemet i svensk förvaltning. NAT 1935 s. 349—374.

Sundelson, J(acob) Wilner: Budgetary methods in national and state governments. State of New York. Special report of the state tax commission N:o 14. Albany 1938.

Sundelson, Jacob Wilner: Budgetary principles. Political science quarterly 1935 s. 236—263. New York.

Suviranta, Antti: Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Kaarlo Kaira U. J. Castrén juhlajulkaisu s. 263—271. Vammala 1961. (Rajankäyntiä).

— » — Helsingin Yliopiston lahjoitusrahastoista. Vammala 1956.

— » — Budjetin ulkopuolella olevista rahastoista. LM 1965 s. 213—230.

— » — Palkkatyön käsite vero-oikeudessa (Väitösk.). Helsinki 1961. (Palkkatyö).

— » — »Uusi tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin sisältymätön määräraha». LM 1955 s. 299—324.

Süsterhenn, Adolf — Schäfer, Hans: Kommentar der Verfassung für Rheinland Pfaltz. Koblenz-Neuendorf 1950.

Söderqvist, Nils: Om Konungens i Sverige rätt att förfoga öfver Statens tillgångar. JFT 1914 s. 125—163, 247—320.

Senaatin alamainen esitys uuden Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodon säätämisestä. 1907. (Sen es/1907).

Senaatin ehdotus Keisarillisen Majesteetin armolliseksi esitykseksi Suomen Kansaneduskunnalle uudesta Suomen Suuriruhtinaanmaan Hallitusmuodosta. 1907. (Sen ehd/1907).

Takki, Toivo: Mikä on aiheuttanut valtion kassakriisin? KOP, TK 1957 s. 97—102.

— » — Miten valtion budjetti syntyy? KT 1951 s. 453—454 (1.), 467—468 (2.).

Tammio, E. H. I.: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.

Tarjanne, Tapio: Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943.

— » — Vero-oikeus. Turku 1939.

Tarkiainen, Tuttu: Hallituslakko presidentin poliittisen vastuunalaisuuden muotona. SS 1939 s. 387—397.

— » — Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä (Väitösk.). Jyväskylä 1938.

Teljo, Jussi: Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio. Jyväskylä 1938. (Tulo- ja menoarvio).

— » — Valtionpäämiehen asema Suomessa. SS 1937 s. 343—356.

Thomsen, Chr. L.: Ubevilgede stadsudgifter. NAT 1947 s. 24—32.

Tribe, Frank: Parliamentary Control of Public Expenditure. PA/Winter 1954 s. 363—381.

Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht, Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1917.

Trotabas, Louis: Institutions financières. Tours 1955. (Institutions).

— » — Précis de science et législation financières, 11e édit. Mesnil, Eure 1955. (Précis).

Tunberg, Sven: Den svenska riksdagens uppkomst och utveckling intill medeltidens slut. Sveriges Riksdag I_{1}. Stockholm 1931.

Törnqvist, Erik: Valtion budjetin uudistus. KA 1951 s. 98—115.

Treasury Control of Establishments. The text of an Establishment Circular sent by the Treasury to Departments on 29 July 1949. PA/Spring 1950 s. 59—67.

Uotila, Jaakko: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus (Väitösk.). Vammala 1963. (Päätösvallan siirtäminen).

— » — Näkökohtia tehokkuudesta, riittävyydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1960 s. 806—823.

Ussing, Henry: Kaution, Haandbog i Obligationsretten. Speciel Del. København 1928.

Valvanne, Heikki: Finanssitoimikunnan pyytämä lausunto budjetinuudistamiskomitean mietinnön johdosta/5. 5. 1951 (monistettu). VvM:n arkisto. (Ls/Budjetinuudistus).

— » — Valtion tulot ja menot sekä kassaliike. Ehdotus tutkimusmenetelmäksi ja tämän sovellutus vuosiin 1945—1947. Helsinki 1949. (Kassaliike).

Varenius, Otto: Svensk budgeträtt. StatsvT 1928 s. 93—120.

Vegting, W. G.: Domaine public et res extra commercium. Étude historique du droit romain, français et néerlandais. Pays-Bas 1950.

Vesanen, Tauno: Hallitusmuodon valtiontalousnormeista ja niiden tulkinnasta. KOP, TK 1957 s. 206—215.

— » — Valtiontalouden hoitoa koskevien periaatteiden kehittymisestä. KA 1962 s. 35—63, 143—166.

— » — Valtiontalouden kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä, L, 1959 s. 509—523.

Vesly, C. Panouillot de: Les Méthodes d'évaluation budgétaire en France et a l'Etranger (Thèse). Evreux 1938.

Vialon, Friedrich Karl: Das Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland. AöR, NF 38/1951/52 s. 19—34.

— » — Haushaltsrecht. Systematische Einführung. Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes, der Länder und Gemeinden. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO). Berlin 1953. (Haushaltsrecht).

— » — Öffentliche Finanzwirtschaft. Sammlung von Gesetzen, die die öffentliche Finanzwirtschaft im Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften betreffen, nebst den wichtigsten Durchführungsverordnungen und Ausführungsbestimmungen mit Erläuterungen, Hinweisen und ausführlichem Sachverzeichnis. Berlin SW 1956.

Vihma, Väinö: Sopimussakko. Helsinki 1950.

Vinogradoff, Paul: Custom and Right. Oslo 1925.

Viranko, Allan: Budjettioikeudellisia kysymyksiä. LM 1930 s. 1—34.

Vogels, Alois: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Handkommentar. Stuttgart 1951.

Wade, E. C. S. — Phillips, G. Godfrey: Constitutional law. An outline of the law and practice of the constitution, including central and local government and the constitutional relations of the British Commonwealth and Empire, 4th edit. London and Colchester 1951.

Wagner, Adolf: Finanzwissenschaft I: Einleitung, Ordnung der Finanzwirtschaft, Finanzbedarf, Privatwerb., 3. Aufl. Leipzig 1883.

Waline, Marcel: Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958. RDP 75/1959 s. 699—717.

Wawerla, W. — Ambrosius, L.: Das Haushaltsrecht. Grundriss des Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. Düsseldorf 1958.

Wawrczek, Curt: Neuordnung der öffentlichen Haushalte. Eine Grundlagendarstellung zu der Hamburger Schrift mit gleichlautenden Titel. FinA, NF 14/1953/54 s. 482—524.

Webb, Sidney: Grants in aid: a Criticism and a proposal, New Edit., revised and enlarged. London 1920.

Weichmann, Herbert: Budgetsysteme des Auslandes: Schweden, FinA, NF 14/1953/54 s. 704—714. Die Struktur des amerikanischen Bundesbudgets, FinA, NF 15/1954/55 s. 171—182. Frankreich, FinA, NF 18/1958 s. 218—235.

Welinder, Carsten: Budget. Svensk Uppslagsbok V, 2. uppl. p. 248—250. Malmö 1948.

— » — Offentlig hushållning. Ystad 1955.

Wigforss, Ernst: Hur en svensk riksbudget blir till. Stockholm 1927.

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. uppl. Tammerfors 1932. (Finansrätt).

— » — Författningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Allmänna läror).

— » — Nordisk finansrätt. TfR 1927 s. 22—41.

— » — Om Finlands statsbudget. JFT 1900 s. 333—379.

— » — Valtion finanssisuunnitelmasta sekä tulo- ja menoarviosta. YA 1906 s. 211—217.

— » — Vårt statsräkenskapsväsende. JFT 1905 s. 1—25.

Willoughby, W. F.: Budget. Encyclopaedia of the social sciences III s. 38—44. USA 1930.

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Verfassung. Tübingen 1922.

Wrede, R. A.: Riksdagen och Finlands grundlagar. JFT 1922 s. 73—89.

— » — Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, 4. pain. Porvoo 1963.

Zorn, Philipp — Zinn: Budgetrecht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften III s. 118—126. Jena 1926.

Ylöstalo, Matti: Takauksesta. Porvoo 1957.

Komitean- yms. mietintöjä ja lausuntoja:

Förslag till regeringsformen med motiv af 1864 års grundlagskomité. Valtionarkiston kokoelmiin kuuluvat käsinkirjoitetut ehdotukset. 1865. (PrKM 1865).

Komiteanmietintö maamme rahainhoidon silmälläpidosta maamme keskusvirastoissa. Helsinki 1887. (KM 1887:5).

Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland och till ståndsprivilegier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden uppgjorda af en för ändamålet tillsatt Komité. Helsingfors 1887. (KM 1887:9; KM 1887: 9 Motiv; KM 1887: 9 Reservation).

Komitébetänkande angående omorganisation af finska statsverkets kassa- och räkenskapsväsendet I. Helsingfors 1896. (KM 1896: 11).

Eduskunnan uudistamiskomitean mietintö ja ehdotus laiksi kansaneduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatointen laillisuutta. Helsinki 1906. (KM 1906: 12).

Revisionikomitean mietintö. Helsinki 1916. (KM 1916: 1).

Perustuslakikomitean mietinnöt N:ot 1—5 ja 7. Helsinki 1917. (KM 1917: 5—9 ja 11).

Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö. (KM 1921: 21).

Komiteanmietintö komitealta, joka on asetettu tarkastamaan professori *Nevanlinnan* ehdotusta asetukseksi valtion varainhallinnosta ja ehdotusta valtioneuvoston päätökseksi, joka sisältää tarkemmat määräykset valtion varainhallinnosta. (KM 1928: 1).

Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Kirjoittanut J. T. Hyvönen. (KM 1928: 15).

Komiteanmietintö komitealta, joka on asetettu harkitsemaan, mitä täydennyksiä ja muutoksia olisi tehtävä valtion tulo- ja menoarvioon sekä sen nojalla laadittavien erikoismenosääntöjen rakenteeseen. (KM 1934: 5).

Tulo- ja menoarviokomitean mietintö. Helsinki 1938. (KM 1938: 16).

Valtiokonttorikomitean mietintö. Helsinki 1939. (KM 1939: 11).

Valtioneuvoston ohjesääntökomitean mietintö. (KM 1943: 2).

Tilintarkastussäännöstökomitean mietintö. Helsinki 1943. (KM 1943: 8).

Eduskunnan revisiokomitean mietintö. Helsinki 1950. (EdkKM/1950 Vp Asiak IV).

Budjetinuudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1951. (KM 1951: 3).

Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogivelse av 1948 års budgetutredning. (SOU 1952: 42).

Finanssitoimikunnan lausunto indeksiehdon sopivaisuudesta luotonantoon ja -ottoon. 1953 (monistettu).

Finanssitoimikunnan mietintö budjetin uudistamisesta. 1953 (monistettu). (Finanssitoimikunnan BM).

Finanssitoimikunnan osamietinnöt N:ot 1—4 tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta (monistetut). (Finanssitoimikunnan RM 1953: 1, Finanssitoimikunnan RM 1954: 2, Finanssitoimikunnan RM 1954: 3, Finanssitoimikunnan RM 1955: 4).

Valtioneuvoston rationalisoimiskomitean mietintö. 1953 (monistettu). (VNRatKM).

Valmet Oy:n taloudellista uudelleenjärjestelyä harkitsemaan asetetun komitean mietintö. 1954 (monistettu). (ValmetKM 1954).

Grundlagarnas bestämmelser om budgeten m.m. Betänkande avgivet av 1950 års budgeträttskommitté. (SOU 1954: 40).

Finanssitoimikunnan lausunto valtiovarainministeriölle valtioneuvoston lainanottovaltuuksien kehittämisestä. 1955 (monistettu). (Finanssitoimikunnan Ls/Lainanottovaltuudet).

Finanssitoimikunnan välilausunto N:o 1 tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta. 1955 (monistettu). (Finanssitoimikunnan VäliLs 1955).

Statliga företagsformer I. Statsägda aktiebolag i Sverige (av *Rune Tersman*). (SOU 1956:6).

Tilisääntökomitean osamietinnöt N:ot 1 ja 2 (monistetut). (TilisKM 1/1957; TilisKM 2/1958).

Opintolainojen valtiontakausta ja stipendijärjestelmän muuttamista käsittelemään asetetun komitean mietintö. Helsinki 1957. (KM 1957: 11).
Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. Helsinki 1958. (KM 1958: 5).
Riksdagens budgetarbete. Betänkande avgivet av budgetkommittén. (SOU 1959: 16).
Metsähallintokomitean mietintö (KM 1959: 7).
Hankintakeskuskomitean mietintö. 1959 (monistettu). (VHKKM).
Yleisradiolainsäädäntökomitean mietintö. Helsinki 1960. (KM 1960: 5).
Valtionhallinnon organisaatiokomitean mietintö VIII. Valtiovarainministeriön hallinnonhaara. 1961 (monistettu). (VhOrgKM 1961: 8).
Hankintaohjelmakomitean mietintö. 1962 (monistettu). (HankintaOKM).
Finanssisuunnitelmakomitean mietintö. 1962 (monistettu).

JULKAISUJEN LYHENNYKSIÄ

AFPC	= Annales de Finances Publiques Comparées.
AIDP	= Annuaire de l'Institut international de droit public.
AöR	= Archiv für öffentliches Recht.
AöR, NF	= Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge.
BSLC	= Bulletin de la Société de législation comparée.
DJZ	= Deutsche Juristen-Zeitung.
DL	= Defensor Legis.
FinA	= Finanz-Archiv.
FinA, NF	= Finanz-Archiv, Neue Folge.
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.
JO	= Journal officiel de la Republique Française.
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.
KA	= Kansantaloudellinen Aikakauskirja.
KOP, TK	= Kansallis-Osake-Pankki Taloudellinen katsaus.
KT	= Kansamme Talous.
LM	= Lakimies.
NAT	= Nordisk Administrativt Tidskrift.
PA	= Public Administration.
Pol	= Politiikka. Valtiotieteellisen Yhdistyksen julkaisu.
PP	= Parliamentary Papers.
RA	= La revue administrative, revue bimestrielle de l'administration moderne.
RBB	= Revue Banque et Bourse.
RDP	= Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
RFin	= Revue de Science et de Législation financierès. Vuodesta 1956: Revue de Science financière.
RPP	= Revue Politique et Parlementaire.
RTr	= La revue du Trésor, organe d'études et d'informations professionnelles.
SOU	= Statens offentliga utredningar.
SS	= Suomalainen Suomi.
StatsvT	= Statsvetenskaplig Tidskrift för politik-statistik-ekonomi.
StW	= Steuer und Wirtschaft.
SvJT	= Svensk Juristtidning.
TfR	= Tidskrift for Rettsvitenskap.
TS	= Taloudellisia selvityksiä. Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja. Sarja A.
ValtYV	= Valtio ja Yhteiskunta. Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja.
Ver	= Verotus
Vja	= Valvoja
Vja-A	= Valvoja-Aika.
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
ZBR	= Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft.
ZfP	= Zeitschrift für Politik.
ZgesSW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
YA	= Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja.

MUITA LYHENNYKSIÄ

Art	= artikla
Asiak	= asiakirjat
Aso	= maatalousministeriön asutusasiainosasto; vuodesta 1959: asutushallitus
BHpl	= Bundeshaushaltsplan
BHplG	= Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans
BGrG	= Das Bonner Grundgesetz
BR	= Bundesrat
BRg	= Bundesregierung
BT	= Bundestag
Budj	= valtion tulo- ja menoarvio
BudjL TiliL	= Laki valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista/24. 4. 1931 (AsK N:o 136/31) muutoksineen
BudjA TiliA	= Asetus valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista annetun lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta/23. 1. 1942 (AsK N:o 71/42) muutoksineen
Budj-ehd	= hallituksen ehdotus valtion tulo- ja menoarvioksi
Budj-es	= hallituksen esitys valtion tulo- ja menoarvioksi
Bvregl	= Bevilgningsreglement (Vedtatt av Stortinget 19. 11. 1959)
Const	= Constitution de la Republique Française/4. 10. 1958
Décret du budget	= décret déterminant le mode de presentation du budget de l'Etat/19. 6. 1956
EdkTarkastL	= Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta/25. 11. 1922 (AsK N:o 274/22)
ehd	= ehdotus
Finanssitoimikunta	= valtiovarainministeriön finanssitoimikunta, joka alun perin asetettiin v. 1942
HValL	= Laki muutoksenhausta hallintoasioissa/24. 3. 1950 (AsK N:o 154/50)
Jul	= julistus
K	= kertomus
HallK	= Hallituksen kertomus toimenpiteistään
k	= kirje, kohta
Kela	= kansaneläkelaitos
KhM	= kansanhuoltoministeriö
KTM	= kauppa- ja teollisuusministeriö
KulkM	= kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö
Kvvht	= Kertomus Eduskunnalle niistä toimenpiteistä, joihin Eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarainhoidosta ja tilinpidosta ovat antaneet aihetta
Kvvt	= Kertomus valtiovarain tilasta
L	= laki
L'ordonnance du budget	= L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances/2. 1. 1959
Ls	= lausunto
Lv	= lakivaliokunta
LvvK	= liikevaihtoverokonttori

LH = lääninhallitus
Ltv = laki- ja talousvaliokunta
Lvk = lainvalmistelukunta
LääkH = lääkintöhallitus
M = mietintö
MaanmH = maanmittaushallitus
MerH = merenkulkuhallitus
MinistL = Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta/30. 3. 1922 (AsK N:o 78/22) muutoksineen
MtH = maataloushallitus
MtM = maatalousministeriö
MetsäH = metsähallitus
Mtv = maatalousvaliokunta
OA = eduskunnan oikeusasiamies
OAK = eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan
OK = valtioneuvoston oikeuskansleri
OKK = valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista
OM = oikeusministeriö
OpM = opetusministeriö
PalkL = Laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta/22. 12. 1942 (AsK N:o 1030/42) muutoksineen
Pankv = pankkivaliokunta
PlM = puolustusministeriö
PrK = vuoden 1917 perustuslakikomitea
Prv = perustuslakivaliokunta
Ptk = pöytäkirjat
PSP = postisäästöpankki
PstH = posti- ja lennätinhallitus
RakH = rakennushallitus
RF = (Sveriges) Regeringsform
RGKregl = Reglemente för riksgäldskontoret/31. 7. 1958 (Bihang till riksdagens protokoll 1958. 13 saml. 2 avd. Nr 2) muutoksineen
RHO = Reichshaushaltsordnung/31. 12. 1922 muutoksineen
RtH = rautatiehallitus
RV = Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta
RV 1871 = Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 1871
RWB = Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden/11. 2. 1929
S = selitys
s. = sivu, sivua, sivun, sivut, sivulla, sivuilla
Sen = senaatti
Sen Talousos = senaatin talousosasto
SisM = sisäasiainministeriö
Sivv = sivistysvaliokunta
SosM = sosiaaliministeriö
SP = Suomen Pankki
SPOS = Suomen Pankin ohjesääntö
STilaL = Laki sotatilasta/26. 9. 1930 (AsK N:o 303/30) muutoksineen
Suurv = suuri valiokunta
TarkL = Laki valtiontalouden tarkastuksesta/23. 12. 1947 (AsK N:o 967/47)
TarkA = Asetus valtiontalouden tarkastuksesta/23. 12. 1947 (AsK N:o 969/47) muutoksineen
Tarkneuv = valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusneuvosto
Tarkvir = valtiontalouden tarkastusvirasto
TiliS = valtioneuvoston päätös, jolla vahvistetaan yksityiskohtaiset määräykset valtion kassa- ja tililaitoksesta sisältävä tilisääntö/23. 1. 1942 (AsK N:o 72/42) muutoksineen
TilisK = tilisääntökomitea
TilP = tilastollinen päätoimisto

TulliH = tullihallitus
Tv = talousvaliokunta
TVH = tie- ja vesirakennushallitus
Työvv = työväenasiainvaliokunta
UM = ulkoasiainministeriö
V = vastine
ValtiokonttoriL = Laki valtiokonttorista/8. 5. 1940 (AsK N:o 190/40) muutoksineen
Valtv = valtiovaliokunta
Vapo = Valtion polttoainetoimisto
VF = Verfassung
VhOrgK = Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea
VHK = valtion hankintakeskus
VK = valtiokonttori
VM = valiokuntamietintö
VNOS = Valtioneuvoston ohjesääntö/17. 12. 1943 (AsK N:o 995/43) muutoksineen
VNRatkL = Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä/30. 3. 1922 (AsK N:o 79/22) muutoksineen
VO = valtakunnanoikeus
VOPL = Laki Suomen valtiotalouden oikeusperusteista/17. 4. 1919 (AsK N:o 77/19 s. 1—4)
Vp = valtiopäivät
VR = valtionrautatiet
VTilinp = Valtion tilinpäätös
VTK = Kertomus valtiovarain tilasta
VttK = Valtiontilintarkastajain kertomus
VvK = valmisteverokonttori
VvM = (Suomen) valtiovarainministeriö
Vvv = valtiovarainvaliokunta
WRV = Die Weimarer Verfassung
YK = Yhdistyneet Kansakunnat -järjestö
yk = yleiskirje
YlimääräisA = Asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä/8. 12. 1949 (AsK N:o 755/49) muutoksineen
1954 Budjetinuudes = 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26 (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion tulo- ja menoarviosta sekä tilinpäätöksestä)
1954 Budjetinuudehd = } edelliseen sisältyvä lakiehdotus
1954 BudjLehd = }

Muut käytetyt lyhennykset perustuvat joko yleiseen kielenkäyttöön tai *Y. J. Hakulisen* Lakikielen Sanakirjaan.

JOHDANTO

A. TUTKIMUKSEN KOHDE JA ERÄITÄ TÄHÄN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

1. *Eduskunnan finanssivalta.* Suomen valtiosääntöön on omaksuttu aineksia ns. vallanjako-opista.[1] Kun HM 36 §:ssä julkilausuttu parlamentaarisen hallitustavan periaate [2] antaa eduskunnalle keinon vapautua sen luottamuksen menettäneestä hallituksesta, voi kansanedustuslaitos välillisesti vaikuttaa toimeenpanovallan haltijan asennoitumiseen. Hallituksen toiminnalle eduskunta lisäksi osoittaa suuntaa budjettivaltansa nojalla. Lainsäädäntöelimenä se vastoin tasavallan presidentin vetoakin voi HM $19_{,2}$ §:n mukaisesti saada tahtonsa toteutetuksi — tosin vasta uusien vaalien jälkeen ja kokoonpanoltaan muuttuneena. Täten eduskunnalla valtiosääntöoikeudellisesti on yliote hallitukseen.

---

[1] Vallanjako-oppia koskevista käsityksistä ks. esim. *Erich,* JFT 1924 s. 72—129; *Erich,* Valtio-oikeus I s. 153—156; *Hakkila* s. 183; *Hermanson,* Om lagstiftning s. 1—7; *Hermanson—Kaira* s. 25—27; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 282; *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 64—65; *Merikoski,* Julkisoikeus I s. 49; *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 1—4, 83—84; *Purhonen,* LM 1956 s. 820—824; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 251, 261, 263, 312, 318, 321—322; *Sipponen,* Pol 1959 s. 114—115; *Sipponen,* Pol 1961 s. 129—145, 174—203, Pol 1962 s. 34—68; *Castberg,* Statsforfatning I s. 143—144; *Dicey* s. 337—339; *Esmein* I s. 493—576; *Haenel* s. 36—37; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 62—65, 781—784, ja II s. 604—605, 615—624; *Jèze,* Le budget s. 190; *Kelsen,* General Theory of Law and State s. 269—282; *Kopp* I s. 3—7; *Loewenstein* s. 31—34, 39, 40.

[2] Parlamentarismista ks. esim. *Hakkila* s. 173—178, 183—199; *Hermanson—Kaira* s. 70—73; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 281—305; *Kastari,* Tasavallan presidentin asema s. 5—10, 27—28; *Lindman,* Parlamentarismens införande s. 75—82; *Nousiainen* s. 141, 150; *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 184—190, 193—219; *Sipponen,* Pol 1959 s. 114—115; *Ståhlberg,* Parlamentarismi s. 19—24, 48—80; *Tarkiainen,* Tasavallan presidentin asema s. 9—70, 202—302; *Andenaes* s. 25; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 190—196.

Parlamentarismin tosiasialliseen sisältöön ja myös tämän periaatteen joustavuuteen vaikuttavat olennaisesti valtioelämän olosuhteet ja valtaa pitävien henkilöiden, ennen kaikkea tasavallan presidentin henkilökohtainen aktiivisuus. Tästä ks. *Kastari,* LM 1960 s. 675—709; *Kastari,* Tasavallan presidentin asema s. 29—85.

Kansanedustuslaitoksen finanssivalta, joka käsittää paitsi budjettivallan eli oikeuden päättää valtion tulo- ja menoarvion myös oikeuden antaa muita valtiontalouden hoitoa koskevia oikeusohjeita tai osallistua näiden antamiseen, juontuu kansan ja sitä edustavan elimen keskiajalla saavuttamasta veronmyöntämisoikeudesta, ns. itseverotusoikeudesta.[3] VJ $31_{,1}$ §:n nojalla hallituksella on budjetin suhteen aloiteoikeus.[4] VJ $30_{,1}$ §:n 2 kohdassa ja $75_{,2}$ §:ssä tarkoitetun toissijaisen aloiteoikeutensa nojalla eduskunta saa lisätä tulo- ja menoarvioon tarpeellisina pitämänsä määrärahat. HM $68_{,3}$ §:n mukaan tällainen eduskunnan valtiopäivillä tehdystä aloitteesta päättämä määräraha on kuitenkin ehdollinen, ts. tasavallan presidentin vahvistuksen vaativa. Määrärahaa ei tässäkään tapauksessa ole lupa käyttää ennen kuin myös toimeenpanovallan haltija hyväksyy sen käyttämisen. Eduskunnan budjettivalta ei siis merkitse ehdotonta valtaa yksipuolisesti määrätä budjetin sisältö siltäkään osalta, joka ei ole lakien ja muiden sitä korkeampien oikeusnormien sitoma. Kun hallitus kuitenkaan ei saa käyttää valtion varoja ilman eduskunnan lupaa, voidaan tällä todeta olevan hallussaan «valtiovaraston avain».[5]

Valtion lainanoton alalla eduskunnan finanssivalta ilmenee oikeutena harkita, voidaanko HM 64 §:ssä tarkoitettu lainanottosuostumus antaa.

---

[3] Valtiontalouden hoitoa koskevien oikeussääntöjen ja menettelytapojen kehittymisestä ks. *Helo* s. 183—187; *Keihäri,* VR:n organisatio s. 1—52; *Purhonen,* Budjettivalta s. 1—33; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 71—129; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 29—39; *Vesanen,* KA 1962 s. 33—61, 143—166; *Willgren,* Finansrätt s. 398—417.

[4] Ylimääräisille valtiopäiville ei voida antaa budjettiesitystä, mutta kyllä lisäbudjetti.. *Erich,* Valtio-oikeus I s. 363; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 135, 182; *Purhonen,* Budjettivalta s. 51, 185; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 23 viite 83.

Eduskunnan tultua hajoitetuksi tulo- ja menoarviokäsittely voi, niin kuin muidenkin asioiden käsittely, eduskunnassa jatkua uusien vaalien toimittamista koskevan määräyksen antamisesta huolimatta aina siihen asti, kunnes vaalikausi päättyy. *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 242.

[5] Budjetin laatimisesta ja päättämisestä sekä eduskunnan finanssivallan käsitteestä ks. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 19—86; *Purhonen,* Budjettivalta s. 38—40, 42—56, 59—85, 130, 149—173; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 13—24; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 16—18.

Tulo- ja menoarvion muun kuin oikeudellisen merkityksen tarkastelu jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle, joskin muidenkin kuin oikeudellisten normien merkitystä valtiontalouden hoidon tosiasiallisina ohjeina käsitellään joidenkin erityiskysymysten kohdalla. Budjetin poliittisesta ja finanssipoliittisesta tehtävästä ks. esim. *Purhonen,* Budjettivalta s. 40—41; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 130.

Samalla tavoin kuin budjetti eduskunnan lainanottosuostumuksen antamista koskeva asiakin tulee VJ 28 ja $75_{,1}$ §:n mukaisesti käsiteltäväksi hallituksen aloiteoikeuden pohjalta. Eduskunta-aloitetta koskevat VJ 31 §:n säännökset eivät toivomusaloitetta lukuunottamatta sovellu lainanottosuostumukseen. Kun valtiovarainvaliokunnalle on budjetin HM $68_{,4}$ §:ssä puheena olevan tasapainottamisen tarkoituksessa VJ $49_{,2}$ §:ssä varattu erityinen aloiteoikeus, soveltuu tämä myös eduskunnan lainanottosuostumuksen antamiseen.[6]

Eduskunnan finanssivallan ytimenä voidaan pitää verotusvaltaa.[7] Ilman tätä eduskunnan budjettivalta jäisi vaille perustaa. Kansanedustuslaitoksen verotusvalta ei merkitse eduskunnan ehdotonta oikeutta määrätä verotuksesta, vaan se sisältää oikeuden ja velvollisuuden osallistua HM 61 §:ssä tarkoitetun verolain säätämiseen. Tässäkin on siis kysymys eräänlaisesta, joskin toimeenpanovaltaa velvoittavaksi muodostuvasta eduskunnan suostumuksesta. — HM 62, 63, $65_{,1}$, $66_{,2}$ ja 74 §:n säännösten mukaisesti kansanedustuslaitoksen finanssivalta merkitsee lisäksi eduskunnan vastaavanlaista osallistumista eräitä muita valtiontalouden hoidon oikeusohjeita sisältävien lakien säätämiseen.

HM $69_{,2}$ §:n nojalla on eduskunnalle annettava esitys lisäbudjetiksi, jos vahvistettuun tulo- ja menoarvioon havaitaan välttämättömästi tarvittavan muutoksia. Lisämenoarvio voi käsittää sekä menoarvion lisää-

---

[6] *Hakkila* s. 285, 525; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 30—31, 78—79; *Purhonen*, Budjettivalta s. 92—95, 162; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 18—19; *Tammio* s. 47. Ks. lisäksi 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26 s. 2, 5 ($10_{,3}$ §) sekä 1957 Vp Asiak $III_{,II}$, PrvLs N:o 1/1.3.1955 ja tämän liitteinä olevat *Kairan* Ls/7.2.1955 s. 4—6, *Kastarin* Ls/6.5.1954 s. 7—9 ja *Keihärin* Ls/31.5.1954 s. 12—13.

Kun käytännössä tulo- ja menoarvioehdotuksen käsittelyyn liittyy kysymys eduskunnan lainanottosuostumuksen enimmäismäärästä, on VJ $49_{,2}$ §:n mainitun säännöksen soveltaminen toisinaan tapahtunut vain korottamalla hallituksen esityksessä tarkoitettua uusien valtionlainojen enimmäismäärää. Vuoden 1962 budjetin 6. Os. VI: 1 momentille merkittiin mainitun vuoden valtionlainoiksi 76 000 000 000 mk, vaikka oli ilmeistä, ettei näin suuri lainanotto ollut mahdollista; näitä lainoja kertyi vain 36 711 440 000 mk.

Vuotta 1963 edeltäneeltä ajalta tässä tutkimuksessa esitetyt markkamäärät tarkoittavat vanhoja markkoja ja vuoden 1962 jälkeiseltä ajalta esitetyt markkamäärät nykymarkkoja, joissa on ilmaistu myös voimassa olevissa säännöksissä ja määräyksissä esiintyvät suomenrahan määrät.

[7] *Mechelin*, Staatsrecht s. 299; *Purhonen*, Budjettivalta s. 1—2; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 29 viite 103; *Vesanen*, KA 1962 s. 35; *Duguit* IV s. 423—424, 438; *Jellinek*, Gesetz und Verordnung s. 77 viite 13; *Jèze*, Le budget s. 52—54; *Jèze*, Théorie générale du budget s. 24—25; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 21—23.

mistä että sen vähentämistä tarkoittavia ehdotuksia. Sääntöä, jonka mukaan varsinaisesta menoarviosta ei saa jättää pois määrärahaa sen vuoksi, että aikomuksena on sisällyttää se lisämenoarvioon, on tulo- ja menoarvion kaunistamisen tarkoituksessa paljonkin rikottu [8] valtiosääntöoikeudellisen pakotteen [9] puuttuessa. HM $69_{,2}$ §:n mukaan ei lisämenoarvio ole varsinaisesta budjetista erillinen valtiontalouden hoidon oikeusohje, vaan se merkitsee aikaisemmin päätetyn budjetin muuttamista.

Lisäbudjetin tasapainotus on usein jätetty ponnen muodossa esitetyn ylimalkaisen lausuman varaan, jonka mukaan menojen suorittamiseen käytetään valtiolle kertyviä tuloja. Ainakin silloin kun tällainen lausuma on katetta vailla — kuten valtion kassatilanteen ollessa vaikea —, ei kysymys voi olla HM $68_{,4}$ §:ssä tarkoitetusta varojen osoittamisesta menojen suorittamiseen.[10]

2. *Tulo- ja menoarvion käsite ja merkitys.* Useat ranskalaiset tutkijat katsovat, että budjetti [11] on toisaalta ennakkoarvio valtion tuloista

---

[8] Kyseistä menettelyä eduskunta itse on pitänyt perustuslainvastaisena. Ks. Edusk vast/1952 I Lisäbudj (Edusk vast/1952 Vp Asiak I, Hall es N:o 23) s. 1.

[9] Oikeudellisen pakotteen käsitteestä ja merkityksestä ks. *Kelsen,* General Theory of Law and State s. 50—51; *Marshall—Moodie* s. 44; *Ross,* Om Ret s. 292; *Ross,* Statsforfatningsret I s. 31—32. Ks. myös *Vesanen,* 1957 KOP, TK s. 207.

[10] Lisäbudjetin oikeudellisesta merkityksestä ks. *Helo* s. 212—216; *Kaira,* Lisäbudjetin oikeudellinen perusta; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 128—134; *Purhonen,* Budjettivalta s. 177—192; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 101—102; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 25—27; *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 6; *Sipponen,* Pol 1959 s. 121, 122; *Vesanen,* KOP, TK s. 207—208. Ks. myös 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26 s. 6 (19 §); viitteessä 6 mainitut *Kastarin* Ls s. 8—9 ja *Keihärin* Ls. s. 13—14.

Sopusoinnussa lisäbudjetin oikeudellisesta merkityksestä esitetyn käsityksen kanssa on käyttää sen vastakohdasta alkuperäisen budjetin nimitystä. Tätä mieltä *Purhonen,* Budjettivalta s. 177—178 viite 3. Kun ilmaisu »varsinainen budjetti» on kuitenkin Suomessa vakiintunut, käytetään sitä tässä tutkimuksessa.

[11] Tulo- ja menoarvion vierasperäinen vastine *budjetti,* jota ranskalaisessa tieteisopissa joskus on pidetty »barbaarisena», soveltuu myös meidän kielenkäyttöömme. Budjetti juontuu kelttien kielen sanasta *bulga,* joka muinaisranskan kielessä esiintyi muodoissa *bouge* ja *bougette* merkiten nahkalaukkua ja -kukkaroa. Englannin kielessä, johon se lienee tullut normannien vallan johdosta, se esiintyi muodossa *budget.* Tämä ilmaisu tuli aluksi merkitsemään sen asiakirjakotelon aukaisemista, jossa valtiovarainkansleri *(Chancellor of the Exchequer)* parlamentin istuntokauden lopulla toi alahuoneeseen eräitä valtion menoja koskevan lakiehdotuksen. Sana budget vakiintui kuitenkin merkitsemään sitä puhetta, jossa mainittu valtiovarainministeriä vastaava hallituksen jäsen tällöin selosti kuluneen varainhoitovuoden valtiontalouden kehitystä ja seuraavan varainhoitovuoden tarpeita siinä valiokunnassa, jonka tehtävänä on tutkia ja päättää kysymykset valtiolle suoritettavista veroista

ja menoista tiettynä varainhoitokautena sekä toisaalta valtuus budjettiin merkittyjen tulojen perimiseen ja sen menojen suorittamiseen.[12] Tulo- ja menoarvion hyväksyminen merkitsee siis edellytystä hallituksen ja viranomaisten valtiontalouden hoitoa koskevalle toimivallalle. Vaikka budjetti Ranskassa ja Saksassa [13] hyväksytään lain muodossa, katsotaan näiden maiden tulo- ja menoarvion hyväksyminen yleensä hallintotoimeksi.[14] Saksan tieteisopissa selvitellään laajasti budjetin finanssiopillisia tunnusmerkkejä, mutta kiinnitetään verraten vähän huomiota sen oikeudelliseen merkitykseen.[15]

---

ja sille otettavista lainoista *(Committee of Ways and Means)*. Englannissa budjetti merkitsee nykyisinkin »valtiovarainministerin» budjettipuhetta. Sieltä sana »budget» siirtyi takaisin alkuperämaahansa Ranskaan, missä se sittemmin — 1800-luvun alussa — tuli yleiseen kielenkäyttöön merkiten tulo- ja menoarvioasiakirjaa. Täältä se on levinnyt Euroopan mannermaiden ja muiden maanosien maiden kielenkäyttöön. Sen ohella on eri maissa käytetty kansallisia ilmaisuja. Tällaisia ovat Suomen budjettitermin ruotsinkielinen vastine *statsförslag*, Ruotsin *stat, riksstat*, Saksan *Haushaltsplan, Voranschlag, Etat*, Ranskan *état (de prévoyance)*, Englannin *Financial Statement, Finance Act*, Italian *bilancio. Kastari*, Treasury s. 3; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 7—8; *Purhonen*, Budjettivalta s. 34—35; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 13 viite 50; *Willgren*, Finansrätt s. 393; SOU 1952: 45 s. 14, 52—73; *Brittain* s. 16—17; *Campion—Lidderdale* s. 243—244; *Hatschek*, Englisches Staatsrecht s. 455; *Heckel*, Das Budget s. 1—2; *Heinig*, Das Budget I s. 12—15; *Kichler* s. 15—16; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 8; *May* s. 794; *Trotabas*, Institutions s. 27—28. — Kun sana »talousarvio» on vakiintunut kuntien talouden terminologiaan (KunnallisL 109 §) ja kun sitä tietoisesti pyritään välttämään valtiovarainhallinnon virkamiesten kielenkäytössä, ei tässä tutkimuksessa käytetä tuota ilmaisua.

Budjetti koostuu tuloarviosta ja menoarviosta. *Nevanlinna* lausui, että tulo- ja menoarvio on yksi ainoa asiakirja, mutta hän erotti siinä mainitut kaksi osaa. 1919 Vp Ptk II s. 1845—1846.

[12] Tällaisia käsityksiä esittävät *Jèze*, RFinV 1907 s. 344 viite 1; *Laferrière—Waline* s. 5; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 12—16, 19—23; *Leroy—Beaulieu* s. 2; *Stourm* s. 1; *Trotabas*, Institutions s. 111. — Ennakkoarviona valtion tuloista ja menoista tiettynä ajanjaksona sekä noudatettavana ohjeena pitää Belgian budjettia *Baudhuin*, Précis I s. 9.

[13] Saksan osalta koskevat tässä tutkimuksessa esitetyt selonteot ja käsitykset Saksan Liittotasavaltaa ja tämän perustamista edeltäneeltä ajalta yhtenäistä Saksaa.

[14] Tätä mieltä Ranskan oikeuden osalta *Allix* s. 3; *Jèze*, Le budget s. 51; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 24; ja Saksan oikeuden osalta *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht II s. 226. — Pelkästään lainsäädäntötoimena pitää budjettia *Trotabas*, Institutions s. 111. Samaa mieltä Belgian tulo- ja menoarvion suhteen, mikä myös hyväksytään lain muodossa, *Baudhuin*, Précis I s. 9.

[15] *Heckel*, Das Budget s. 1, määrittelee budjetin numerolliseksi esitykseksi ja arvioksi valtion menoista ja tuloista tiettyä ajanjaksoa varten. *Schantz*, s. 85, puolestaan ymmärtää tulo- ja menoarviolla taseen muodossa esitettyä yleiskatsausta edessä olevan varainhoitokauden menoista ja näiden kattamiseksi edellytetyistä

Useat suomalaiset tutkijat määrittelevät tulo- ja menoarvion tehtävät. Valtion taloudenpitoa koskevaksi suunnitelmaksi tiettyä varainhoitovuotta varten ja toimeenpanoviranomaisia velvoittavaksi ohjeeksi katsovat budjetin *Willgren,*[16] *Nevanlinna,*[17] *Erich,*[18] *Leppo* [19] ja *Merikoski,*[20] mitä määrittelyä voidaankin pitää yleispiirteittäin asianmukaisena, kuitenkin sillä lisäyksellä, että tuon ohjeen tulee olla eduskunnan päättämä. *Purhonen* puolestaan sisällyttää tulo- ja menoarvion määritelmään eräitä tarkempia tunnusmerkkejä ja katsoo sen hallintotoimeksi,[21] jona

---

tuloista. *Heinig,* Das Budget I s. 3, luonnehtii budjetin olemusta esittämällä eräitä ns. budjettiperiaatteita (näistä ks. s. 7—8 viitettä 24).

Ruotsin osalta, jonka maan tulo- ja menoarvio hyväksytään valtiopäivien päätöksen muodossa, mainitsee *Söderqvist,* JFT 1914 s. 277—278, seuraavat kaksi budjetin määritelmää, joista jälkimmäisessä näyttää olevan kysymys tulo- ja menoarvion oikeudellisesta merkityksestä: 1) Tulo- ja menoarvio on suunnitelman tekeminen valtakunnan taloudenpitoa varten tietyksi ajanjaksoksi *(Stuart* och *Rystedt,* Handbok öfver statsverkets medelförvaltning I s. 84); ja 2) Tulo- ja menoarviolla tarkoitetaan niiden menojen luettelon vahvistamista, jotka on määrä käyttää erinäisiin valtion tarkoituksiin tiettyihin määriin saakka tiettynä ajanjaksona, sekä niiden tulojen vahvistamista, jotka ovat käytettävissä mainittujen menojen suorittamiseen *(Rydin,* Riksdagen II,I s. 185—186). *Söderqvist,* main. kirjoitus s. 278, itse pitää budjetin tehtävien ja merkityksen tarkkaa erittelyä sen määrittelyä tärkeämpänä.

[16] *Willgren,* Finansrätt s. 395, lausuu, että budjetti on sellainen taloussuunnitelma, jota julkisen hallinnon on noudatettava. Toisessa yhteydessä *Willgren* korostaa valtion tulo- ja menoarvion oikeudellista luonnetta ja määrittelee budjetin, mitä erillisiin määrärahoihin tulee, ohjeeksi hallintoelimille valtion varojen hoitamisessa. Kokonaisuutena katsottuna budjetti on taloussuunnitelma, joka näiden elinten täytyy pyrkiä toteuttamaan. *Willgren,* Das Staatsbudget s. 2. Tulo- ja menoarvion oikeudellista merkitystä korostaa *Willgren* myös kutsuessaan budjettia »ohjesäännöksi, jota valtion virkamiesten hallinnollisissa toimissaan tulee seurata». Tällöin hän määrittelee tulo- ja menoarvion asianomaisten virkamiesten ohjeeksi laadituksi luetteloksi niistä valtion menoista, jotka tietyn varainhoitokauden kuluessa on suoritettava niillä arvioon otetuilla valtion tuloilla, jotka riittävät menojen suorittamiseen. *Willgren,* YA 1906 s. 214—217.

[17] *Nevanlinnan* mielestä, Tulo- ja menoarvio s. 9, budjetti on ehyt, mikäli mahdollista täydellinen kokonaisuus, joka merkitsee suunnitelmaa valtion taloudelle asianomaiseksi varainhoitokaudeksi, ja se on myös ohje, jonka mukaan tätä taloutta on samana aikana pidettävä.

[18] *Erich,* Valtio-oikeus II s. 252, lausuu, että tulo- ja menoarvio on sitova suunnitelma valtion taloudenhoidolle määrätyksi varainhoitokaudeksi.

[19] *Leppo,* Johdatus s. 109, nimittää budjettia valtion tai muun julkisen yhdyskunnan taloudenpitoa koskevaksi määräaikaiseksi suunnitelmaksi sekä samalla sitovaksi ohjeeksi, joka velvoittaa toimeenpanoviranomaisia.

[20] *Merikoski* määrittelee tulo- ja menoarvion edeltä käsin tehdyksi ja säädetyssä järjestyksessä vahvistetuksi arvioksi määrätyn ajanjakson tuloista ja menoista. Se on suhteellisen yksityiskohtainen suunnitelma julkisoikeudellisen subjektin talou-

budjettia pitää myös *Willgren*.[22] Mitä Purhosen esittämään määritelmään tulee, ei tällainenkaan tulo- ja menoarvion eräiden tunnusmerkkien pelkistetyssä muodossa luetteleminen riittävästi osoita budjetin oikeudelliseen merkitykseen liittyviä erilaisia näkökohtia. Purhosen uudemmassa tutkimuksessa tulo- ja menoarvion määritelmä on samankaltainen kuin muiden suomalaisten tutkijain esittämä.[23]

Ns. budjettiperiaatteet valaisevat tulo- ja menoarvion oikeudellista luonnetta. Eräät budjettiperiaatteet ovat johdettavissa HM:sta, kun taas toiset niistä eivät joko lainkaan tai ainakaan ehdottomina kuulu Suomen oikeuteen. Erityisesti Saksassa budjettiperiaatteet voidaan laajemmalti kuin Suomessa johtaa voimassa olevasta oikeudesta.[24]

---

den hoitoa varten varainhoitokautena sekä samalla ohje, miten taloutta on tänä aikana hoidettava. *Merikoski*, Julkisoikeus II s. 192; *Merikoski*, Julkisoikeus pp II s. 281.

[21] »Tulo- ja menoarvio on eduskunnan päättämä hallintotoimi, joka ennakolta varainhoitovuodeksi kerrallaan osaksi arvioi muilla perusteilla syntyvät valtion tulot ja menot, osaksi oikeuttaa toimeenpanovallan käyttämään valtion varoja määrätarkoituksiin kiinteällä tai liukuvalla ylärajalla rajoitetut määrät, sisältäen oikeutus useimmiten myös velvollisuuden tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen.» Ns. vapaiden menojen osalta, joita määritelmän loppuosa koskee, sitoo siis tulo- ja menoarvio Purhosen mielestä sen täytäntöönpanijaa. *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 39.

[22] *Willgren* lausuu, että budjetin hyväksyminen on hallintotoimi eli hallintonormin päättäminen ja että sen oikeudellinen vaikutus rajoittuu toimeenpanevan vallan ja kansanedustuslaitoksen väliseen suhteeseen. Erityisen selvänä Willgren pitää budjetin hallintonormin ominaisuutta, kun huomio kiinnitetään sen menopuoleen. *Willgren*, Finansrätt s. 395—396. Oikeudellisessa suhteessa on budjetti katsottava valtiontalouden hoidon suunnitelmaksi, minkä tulee palvella valtion elimiä »als Richtschnur, Verwaltungsnorm oder Instruktion». *Willgren*, Das Staatsbudget s. 10.

[23] »Budjetti on eduskunnan päättämä valtion tahdonilmaisu, jossa ennakolta vuodeksi kerrallaan osaksi arvioidaan ja osaksi sitovasti määrätään valtion tulot ja menot.» *Purhonen*, Budjettivalta s. 37.

[24] Tulo- ja menoarvion täydellisyysperiaate, jonka mukaan budjettiin on otettava valtion kaikki tulot ja menot, ilmenee Suomessa HM $66_{,1}$, 67 ja 68 §:stä HM $66_{,2}$ §:ssä mainituin poikkeuksin. Täydellisyysperiaatteeseen liittyy budjetin bruttoperiaate, jonka ehdottomuutta ei voida perustella HM:n säännöksillä. Mainituista periaatteista ks. esim. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 254; *Kaira*, KOP, TK 1956 s. 254; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 12—15; *Purhonen*, Budjettivalta s. 107—109, 116; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 133; *Willgren*, Finansrätt s. 419—420; *Willgren*, JFT 1900 s. 373—374; *Baudhuin*, Précis I s. 36; *Dubois* s. 157—160; *Duverger*, Institutions s. 333—335; *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht II s. 274—300; *Heckel*, Einrichtung s. 379; *Heinig*, Das Budget II s. 291—293; *Jèze*, Le budget s. 390; *Jèze*, Théorie générale du budget s. 173—175; *Laferrière—Waline* s. 88—98; *Neumark*,

Tämän tutkimuksen kannalta on tarpeen harkita, sisältyykö tulo- ja menoarvioon, jonka päättäminen kuuluu eduskunnalle, sellaisia oikeusohjeita, mitkä kohdistuvat toimeenpanovallan haltijaan, ja voidaanko budjettia pitää hallintotoimena.

Valtiollisen toimivallan jaoittelussa on syytä pysyä kolmijaon opin rajoissa. Selväksi voidaan katsoa, ettei tulo- ja menoarvion päättäminen merkitse sellaista valtion tahdonilmaisua, jolla abstraktisesti luodaan oikeusalamaisille oikeuksia ja velvollisuuksia ja joka sen vuoksi olisi katsottava laiksi aineellisessa merkityksessä.[25] HM $66_{,1}$ §:stä käykin selville, ettei eduskunnan budjettivalta ole HM $2_{,2}$ §:ssä tarkoitettua

---

Theorie und Praxis s. 574—578; *Weichmann,* FinA, NF 18/1958 s. 226; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 66—68, 90, 153. Ks. myös BudjL 2 §.

Mitä muihin budjettiperiaatteisiin tulee, tulo- ja menoarvion yhtenäisyysperiaatteen mukaan on budjetin yhtenäisenä kokonaisuutena sisällyttävä parlamentin samassa käsittelyssä päätettävään budjettiasiakirjaan. Kun lisämenoarviolla vain muutetaan tulo- ja menoarviota, ei ole asianmukaista pitää sitä poikkeuksena budjetin yhtenäisyysperiaatteesta, sillä muutettunakin tulo- ja menoarvio käsitteellisesti edelleenkin on yhtenäinen. Oikeudellista estettä ei olisi sille, että budjetti jakaantuisi useihin asiakirjoihin, mutta HM $66_{,1}$ §:n mukaan sen tulee olla käsitteellisesti yhtenäinen ja sisältyä samaan eduskunnan päätökseen. Ks. esim. *Purhonen,* Budjettivalta s. 111—112; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 134; *Fougner* s. 67—70 (myös täydellisyysperiaatteesta); *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 300—302; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 193—196; *Laferrière—Waline* s. 45—47; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 59—74; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 194—221; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 578—580; *Vialon,* main. teos s. 73—76, 115—116, 153; *Weichmann,* FinA, NF 18/1958 s. 223—226.

Budjettiperiaatteista on tässä yhteydessä syytä vielä mainita tulo- ja menoarvion julkisuusperiaate. Tästä ks. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 133; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 16; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 347—378; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 593—595. Itsestään selvä on budjetin ennakollisuusperiaate. Tästä ks. esim. *Dubois* s. 205—212; *Heinig,* main. teos s. 188—191; *Jèze,* Le budget s. 406—408; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 383—397; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 585—587.

Muiden budjettiperiaatteiden tarkastelu tapahtuu sopivimmin tämän tutkimuksen ao. kohdissa. Näistä ks. s. 34 viitettä 85 ja s. 160—164, 170, 172 (erittelyperiaate), s. 3, 66, 74, 144, 182, 203 (tasapainoperiaate), s. 148—150 (nonaffektaatioperiaate), s. 186—204 (vuotuisperiaate).

Budjettiin liittyviä finanssiopillisia periaatteita ovat »Klarheit» sekä tämän lähi- tai alikäsitteet »Wahrheit», »Genauigkeit», »Durchsichtlichkeit» ja »Übersichtlichkeit». Näistä ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 126—127; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 135; *Teljo,* main. teos s. 14; *Heinig,* main. teos s. 374—376, 406—407; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 221—283; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 580—585.

[25] Näin määrittelee »lain aineellisessa merkityksessä» *Purhonen,* LM 1956 s. 825. Ks. jäljempänä viitettä 29.

lainsäädäntövaltaa. HM $2_{,4}$ §:ssä tarkoitettua lainkäyttöä se ei tietenkään ole. Harkittaessa, mikä on budjetin päättämisen asema tuon kolmijaon puitteissa, ei esitetyistä syistä ole muuta mahdollisuutta kuin todeta, että tulo- ja menoarvion päättäminen on HM $2_{,3}$ §:ssä tarkoitetun toimeenpanovallan harjoittamista.

Eduskunnan budjettivalta, joka perustuu HM $66_{,1}$ ja $68_{,2}$ §:ään, ei voi rajoittua pelkkään oikeuteen arvioida valtion tulot ja menot tulevaksi varainhoitovuodeksi. Hallitusmuotoa säädettäessä ei tarkoitettu, että kansanedustuslaitoksen budjettivalta olisi mainitulla tavalla rajoitettu, vaan sanotun perustuslain valmistelutöissä päinvastoin korostettiin tarvetta saattaa eduskunnan budjettivalta tehokkaaksi.[26] Oikeana voidaankin pitää käsitystä, että eduskunnan budjettipäätökseen sisältyy sellaisia määräyksiä, joilla on toimeenpanovallan haltijaa oikeudellisesti sitova merkitys.[27]

Tulo- ja menoarvion päättäminen muistuttaa sellaisten hallintotoimien suorittamista, joilla ylemmät viranomaiset antavat alaisilleen ohjetai johtosääntöjä. Budjetti voidaan luonnehtia valtion varainkäytön ohjesäännöksi tietylle vuodelle. Vuosina 1912—1917 tulo- ja menoarvion nimi oli «rahasääntö«. Tulo- ja menoarvion nojalla on mahdollista laatia TiliA 4 §:ssä tarkoitetut virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten «menosäännöt«. *Purhosen* edellä selostettu käsitys, että tulo- ja menoarvio on «eduskunnan päättämä hallintotoimi«, voidaan hyväksyä. Kun tämä kanta merkitsee poikkeamista varsinaisen hallintotoimen tunnusmerkeistä,[28] budjetin päättämistä on pidettävä hallintotoimena sui generis.

---

26 PrK lausui VOPL-ehdotuksensa perusteluissa, että eduskunnan tuli saada tehokas määräysoikeus sekä valtion tuloihin että menoihin. KM 1917: 9 s. 14.

27 Tällainen johtopäätös voidaan tehdä myös BudjA $11_{,1}$ §:n sanamuodosta, jossa säännöksessä tähdennetään tulo- ja menoarvion sekä BudjA 4 §:ssä mainittujen erikoismenosääntöjen ja BudjA 5 §:ssä mainittujen menoarvion otteiden noudattamista. Mm. tulo- ja menoarvion noudattamisesta on puhe myös TarkL $1_{,1}$ §:ssä. Tähänkin säännökseen liittyy ajatus, että budjetti sisältää oikeudellisia ohjeita.

28 *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 20, lausuu, että hallintotoimia ovat hallintosubjektien tahdonilmaisut, jotka aikaansaavat määrätynlaisia oikeusseuraamuksia, so. perustavat, muuttavat tai kumoavat hallinto-oikeudellisia oikeussuhteita. *Uotilan* määritelmän mukaan hallintotoimi on julkiseen valtaan perustuva viranomaisen konkreettinen ja yksipuolinen ratkaisu, joka välittömästi vaikuttaa tietyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 72. — Hallintotoimen käsitteestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta ks. myös *Forsthoff* s. 180—191; *Kormann* s. 13—28. Hallintotointen lajeista ks. *Merikoski,* Julkisoikeus II s. 26—32; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 44—49, 160—162; *Forsthoff* s. 191—194; *Kormann* s. 28—44.

Tulo- ja menoarvioon on HM $68_{,1}$ §:n mukaisesti otettava valtion velvoituksiin sekä säännöksiin perustuvat määrärahat. «Säännökset«, joilla lähinnä tarkoitetaan lakien ja näihin nojautuvien asetuksien oikeusohjeita,[29] ovat siis oikeudellisten normien hierarkiassa tulo- ja ja menoarviota korkeampia. Jos asetus, josta aiheutuu valtiolle meno, sitävastoin ei nojaudu lakiin, on sen antamisen edellytyksenä, että asetuksen tarkoitukseen on menoarviossa myönnetty määräraha. Myös laillisen toimivallan rajoissa tehdyllä sopimuksella, esim. lainanotto- tai hankinta- tahi urakkasopimuksella, josta aiheutuu valtiolle velvollisuus suorittaa meno eli siis «velvoitukseen« perustuva menoerä, on budjettia korkeamman oikeusohjeen merkitys.

---

[29] Eräät ulkomaiset tutkijat, kuten *Laband, Jellinek* ja *Anschütz,* erottavat toisistaan muodollisen ja aineellisen lain käsitteet. Tästä ks. *Jellinek,* Gesetz und Verordnung s. 226—261, *Kopp* I s. 26—68 ja *Puhakka,* Laki ja asetus s. 3—51, joissa teoksissa selvitellään myös muiden tutkijain ao. oppeja. *Puhakan* mielestä, main. teos s. 28, 34, tarkoitetaan »lailla» ensisijaisesti vain muodollista lakia ja aineellisesta laista käytetään ilmaisua oikeussäännös, minkä määrittely on vaikeata. Muodollisen ja aineellisen lain käsitteet erottavat toisistaan myös eräät suomalaiset tutkijat, esim. *Alanen,* Yleinen oikeustiede s. 61; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 171—176; *Hakkila* s. 114; *Hermanson—Kaira* s. 30—31; *Merikoski,* Julkisoikeus I s. 23; *Purhonen,* LM 1956 s. 816—818; *Tammio* s. 28—31. Tästä ks. lisäksi *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 4—5 myös viitettä 6. Teoreettista tarkastelua varten on *Uotilan* mielestä, main. teos s. 5—6 myös viite 8, oikeusnormin käsite käyttökelpoisempi kuin »laki aineellisessa merkityksessä». Uotila viittaa tässä yhteydessä *Rossin* esitykseen (Statsforfatningsret I s. 193—200). Ross katsoo, että »laki aineellisessa merkityksessä» on tarpeeton käsite Tanskan vuoden 1953 perustuslain lainsäädäntövaltaa koskevien säännösten tulkitsemisen kannalta. — Mikäli tahdotaan erottaa toisistaan laki aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä, näyttää olevan johdonmukaista erottaa toisistaan myös asetus aineellisessa ja muodollisessa merkityksessä. Tätä mieltä *Puhakka,* main. teos s. 44, ja *Uotila,* main. teos s. 5 viite 7. — *Uotila,* main. teos s. 2—7, 81—82, katsoo, että oikeusnormit voidaan niiden välittömän sisällön mukaan jakaa kahteen luokkaan: käyttäytymisnormeihin ja organisaationormeihin. — Tämän tutkimustehtävän kohteisiin ei kuulu tarkemmin selvitellä lain ja asetuksen tunnusmerkkejä, luonnetta ja merkitystä. Edellä esitetyn lisäksi viitataan sanottujen asioiden osalta seuraaviin tutkimuksiin: *Brusiin,* Tuomarin harkinta s. 5—8; *Erich,* JFT 1911 s. 271—284; *Hermanson,* Om lagstiftning s. 22—91, 115—127, 129—175; *Hermanson—Kaira* s. 15—17; *Kastari,* LM 1936 s. 82—93; *Puhakka,* LM 1925 s. 131—143; *Purhonen,* LM 1956 s. 810—830; *Haenel* s. 116—124; *Ross,* Rechtsquellen s. 270—279, 311—312; *Ross,* Statsforfatningsret II s. 412—416. — Normeista yleisemmin ks. *Allardt—Littunen* s. 11—16, 59—60; *Castberg,* Rettsfilosofiske grunnspørsmål s. 40—59; *Kelsen,* General Theory of Law and State s. 30—49, 110—162; *Kelsen,* Rechtslehre s. 3—24; *Kelsen,* Über Grenzen s. 5—23; *Lahtinen* s. 123—156; *Somló* s. 55—92, 177.

3. *Tutkimustehtävän lähtökohta ja rajoittaminen.* Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välistä toimivallan jakoa valtiontalouden hoitoa koskevia oikeusohjeita sovellettaessa. Esille tulevien ongelmien tarkastelu tapahtuu siis eduskunnan päättämän tulo- ja menoarvion sekä sen hyväksymien muiden valtiontalouden hoitoa koskevien oikeusohjeiden pohjalta, joten tutkimustehtävän ulkopuolelle jää näiden oikeusnormien valmistelu- ja päättämismenettelyn käsittely.

Tarkasteltavana olevan ongelmaryhmän monitahoisuuden vuoksi rajoitetaan tutkimustehtävä lisäksi siten, ettei budjetinulkopuolisten rahastojen puitteissa tapahtuvaa valtiontalouden hoitoa sisällytetä tämän tehtävän tavoitteisiin. Kun valtion rahastotalous käytännössä rajoittaa tulo- ja menoarvion merkitystä valtiontalouden hoitoa koskevana oikeusohjeena, johdannon jaksossa A 6 pyritään kuitenkin selvittämään tällaisten rahastojen valtiosääntöoikeudelliset edellytykset.

Edellä esitetyn mukaisesti eivät tämän tutkimuksen kohteisiin myöskään kuulu budjetin ulkopuolella olevat valtion taloudellisen toiminnan muut yksiköt, kuten Suomen Pankki, kansaneläkelaitos ja postisäästöpankki, eivätkä erityislakeihin perustuvat osakeyhtiömuotoiset julkiset laitokset, Alkoholiliike ja Yleisradio. Pelkästään yksityisoikeudellisella pohjalla toimivat valtionenemmistöiset osakeyhtiöt eivät tietenkään kuulu tähän tutkimukseen.

4. *Tutkimustehtävässä omaksutuista käsitteistä ja sen tavoitteista.* Valtiontalouden hoitoon kohdistuvia eduskunnan päättämiä oikeusohjeita tarkasteltaessa on tarpeen määritellä eräitä käsitteitä ja omaksua terminologisia nimityksiä, jotka ovat tutkimuksen apuvälineitä. Toisaalta valtiontalouden hoitoa koskevien oikeussääntöjen merkityksen selvittely voi vasta silloin tapahtua täsmennetyltä pohjalta, kun valtiontalousjärjestelmään on perehdytty tarpeellisessa määrin.

Valtiontalouden hoidolla tarkoitetaan kaikkia niitä toimeenpanovallan piiriin kuuluvia toimenpiteitä, joista hallituksen ja sen alaisten viranomaisten on huolehdittava voimassa olevien oikeusnormien mukaisesti, jotta valtion tulot tehokkaasti perittäisiin ja jotta sen menotaloutta ja omaisuutta hoidettaisiin säännösten ja valtion edun mukaisesti. Eduskunnan asiana on päättämällä budjetti antaa valtiontalouden hoitoa koskevia oikeusohjeita sekä HM 61, 62, 63, $65_{,1}$, $66_{,2}$ ja 74 §:n säännösten mukaisesti osallistua tietynlaisten lakien säätämiseen, jotka koskevat valtiontaloutta, samoin kuin antaa HM 64 §:ssä tarkoitettu suostumus

valtionlainan ottamiseen ja valtion takaussitoumukseen, johon viimeiseksi mainittua säännöstä voidaan soveltaa analogisesti. Valtiontalouden hoitoa ja tämän hoidon valvontaa koskevia oikeusohjeita voidaan pitää erityisenä oikeudenalana, *valtiontalousoikeutena.*[30] Tähän voidaan edellä tarkoitettujen oikeusohjeiden lisäksi katsoa kuuluvan kaikkien sellaisten säännösten, joista aiheutuu tai saattaa aiheutua valtiolle meno. Valtiontalousoikeuden rajoissa muodostavat *budjettioikeuden* ne normit, jotka koskevat tulo- ja menoarvion valmistamista, päättämistä ja soveltamista sekä HM 71 §:ssä tarkoitettua tulo- ja menoarvion noudattamisen valvontaa.[31] Valtiontalousoikeuden normeista kuuluvat valtiosääntöoikeuteen ensinnäkin perustuslakeihin otetut säännökset, joita voidaan nimittää *perustuslain valtiontalousnormeiksi.*[32] Valtiosääntöoikeuden normeja ovat perustuslakia alemmatkin valtiontalousoikeuden säännökset, joskin näillä saattaa olla myös hallinto-oikeudellisia tunnusmerkkejä.[33]

Eduskunnan HM:n valtiontalousnormien nojalla hyväksymiä valtiontalouden hoitoa koskevia määräyksiä, joilla on toimeenpanovallan haltijaan nähden oikeudellisesti sitova tai salliva merkitys, voidaan nimittää *eduskunnan hyväksymiksi valtiontalouden hoidon oikeusohjeiksi* eli lyhyemmin *valtiontalouden hoidon oikeusohjeiksi.* Näiksi katsotaan tässä tutkimuksessa sekä ne oikeusnormit, joiden voimaantulon edellytyksenä ei ole toisen valtionelimen, tasavallan presidentin, suorittama vahvista-

---

[30] Toista mieltä *Heinig,* Das Budget II s. 265. Hän tarkastelee kysymyksiä budjettioikeuden yhtenäisyydestä ja hajanaisuudesta sekä tapaan perustuvuudesta ja viittaa (main. teos s. 265—266 viite 148) *Sundelsonin* teoksessaan »Budgetary Methods in National and State Governments (Special Report of the State Tax Commission), Albany 1938», esittämiin käsityksiin sekä lausuu, että useimmiten ei ole kysymys yhtenäisestä oikeudenalasta, kun tarkastellaan jonkin maan budjettioikeudellisia säännöksiä.

Vaihtoehtona ilmaisulle »valtiontalousoikeus» voidaan harkita nimitystä *valtiovarainoikeus,* mikä korostaisi kuitenkin ko. varallisuuskompleksia sinänsä.

[31] Muulta kuin tulo- ja menoarvion noudattamisen valvonnan osalta eivät HM 71 §:n säännökset sisälly budjettioikeuteen, mutta mainitun pykälän säännökset kuuluvat kokonaisuudessaan valtiontalousoikeuteen. Vrt. *Purhonen,* Budjettivalta s. 19; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 6. Purhosen mielestä eduskunnan budjettivaltaan kuuluu myös parlamentaarinen valtiontilintarkastus.

[32] *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 206.

[33] Valtiosääntöön saatetaan lukea myös tavallisessa järjestyksessä säädettyjä lakeja, jopa asetuksia ja hierarkkisesti vieläkin alemman asteisia säädöksiä. *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja s. 131 viite 9. — Valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden välillä yleensä katsotaan olevan niiden raja-alueen. *Merikoski,* Julkisoikeus I s. 2—3, *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 7—8.

mistoimi, että ne oikeusnormit, joiden voimaantulo tapahtuu lain muodossa. Valtiontalouden hoidon oikeusohje syntyy eduskunnan käyttäessä perustuslain sille suomaa finanssivaltaa.[34]

Eduskunnan päätettävä valtiontalouden hoidon oikeusohje, jonka voimaantulo ei edellytä muun valtionelimen suorittamaa vahvistamistointa, on HM 66,$_1$ §:n mukaisesti tulo- ja menoarvio. Tällaisia ohjeita ovat myös HM 64 §:n mukaisesti annettu eduskunnan lainanottosuostumus ja ilman lain muotoa annettu eduskunnan suostumus valtiontakauksen antamiseen, johon — kuten jo mainittiin — HM 64 §:ää sovelletaan analogisesti.

Valtiontalouden hoidon oikeusohjeiksi katsottavia lain muodossa annettavia normeja ovat HM 61 §:n mukaiset verosäännökset ja HM 62 §:ään perustuvat maksujen perusteita koskevat säännökset. Mainittuina oikeusohjeina on pidettävä myös niitä säännöksiä, jotka koskevat HM 63 §:ssä tarkoitettuja valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten hoidon ja käytön yleisiä perusteita[35] sekä HM 65 §:ssä mai-

---

[34] *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 14 viite 53, viittaa tieteisopissa ja käytännössä tapahtuneeseen eduskunnan budjettivallan ja finanssivallan toisiinsa sekoittamiseen. Esimerkkinä näiden käsitteiden selvästä erillään pitämisestä hän viittaa *Teljon,* Tulo- ja menoarvio s. 16—17, 21, käsityksiin. *Teljo,* main. teos s. 17 viite 1, huomauttaa, että nämä käsitteet on ymmärtänyt väärin *Helo* s. 183.

[35] HM 62 §:ssä mainittujen valtion yleisten laitosten ja HM 63 §:ssä tarkoitettujen valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten on katsottu kuuluvan toisensa poissulkeviin käsitteisiin. Tätä mieltä *Keihäri,* VR:n organisatio s. 87—95, ja Tarkvir, Tarkvir:n k TilisK:lle/3.10.1957 N:o 255/40 KDVT 57. Rautateitä, postilaitosta sekä kanavia, jotka mainitaan HM 62 §:ssä valtion yleisinä laitoksina, on budjetissa käsitelty samalla tavalla kuin BudjL 2,$_2$, 3,$_2$ ja 4 §:ssä mainittuja valtion maatiloja, metsätaloutta ja liikeyrityksiä. Niiden tulot on näet budjetoitu bruttomäärin tuloarvion 5 Osastoon ja menot bruttomäärin menoarvion 18 Pääluokkaan sarakkeen ulkopuolelle ja on sarakkeeseen merkitty vain kunkin laitoksen tulojen ja menojen erotus, ylijäämä tulopuolelle ja vajaus menopuolelle. Tämän vuoksi sekä huomioonottaen rautateiden, postin ja kanavien luonne ja tarkoitus on niiden arveltu täyttävän HM 63 §:ssä tarkoitettujen valtion liikeyritysten tunnusmerkit. Tätä mieltä TilisKM 2 s. 5—6. Selvää on kuitenkin, että HM 62 §:ää on sen sanamuodon mukaan sovellettava mm. rautateihin, postiin ja kanaviin, joten näiden laitosten käyttämisestä perittävien maksujen perusteet on vahvistettava lailla. Tämän pykälän oikea tulkinta on, että nuo perusteet voivat ainakin osittain määräytyä muidenkin kuin liiketaloudellisten näkökohtien mukaan. Ks. L valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista/19.5.1950 (AsK N:o 242/50) 1 §, jossa mainitaan toiminnan ohjeina terveet liikeperiaatteet, kannattavuus ja maan yleinen etu, ja 2 §, jossa maksujen suhteen asetetaan tavoitteeksi, mikäli mahdollista, itsensä kannattavuus. Myös HM 62 §:ssä tarkoitettujen valtion yleisten laitosten hoidon ja käytön yleiset perusteet voidaan vahvistaa lailla, mutta näiden laitosten käyttämisestä suoritetta-

nittuja virastojen ja yleisten laitosten menosääntöjen perusteita ja eläkeoikeutta. Edelleen po. oikeusohjeiksi katsottavia ovat HM $74_{,1}$ §:ssä tarkoitetut valtion maaomaisuuden sekä verojen ja tuloa tuottavien oikeuksien luovuttamis- ja panttaamisoikeutta koskevat säännökset. Kaikki eduskunnan ratkaisut, jotka ovat mainitunlaisten säännösten syntymisen edellytyksinä, tapahtuvat sen finanssivallan rajoissa, ja ne aiheuttavat välittömästi tai välillisesti joko hyvityksiä tuloarvion momenteille tai veloituksia menoarvion momenteille.

Valtiontalouden hoidon oikeusohjeen soveltaminen vaikuttaa välittömästi tai välillisesti *valtiovarastoon*. Tälle hieman vanhahtavansävyiselle HM 71 §:ssä esiintyvälle sanalle ovat eräät tutkijat pyrkineet antamaan kiinteän, jo perustuslaissa määrätyn tai sen varmaan tulkintaan perustuvan merkityksen.[36] Mainitun HM:n kohdan sisältö on kuitenkin etsit-

---

vien maksujen yleiset perusteet on HM 62 §:n mukaisesti vahvistettava lailla. — Eräistä HM 62 §:ssä tarkoitetuista valtion yleisistä laitoksista — lähinnä postista ja rautateistä — käytetään vakiintuneesti myös nimitystä valtion liikelaitos.

HM 63 §:ssä edellytetty laki valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja liikeyritysten hoidon ja käytön yleisistä perusteista on annettu teollisuuslaitosten osalta. L valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista/13. 5. 1931 (AsK N:o 168/31); *Hakkila* s. 263—264. Myös ne säännökset, jotka sisältyvät L:iin valtion osakerahastosta/17. 5. 1940 (AsK N:o 229/40), on katsottava sellaisiksi, jotka on HM 63 §:n nojalla annettava lailla. Mitä sitävastoin tulee edellä mainittuun L:iin VR:n talouden hoidon yleisistä perusteista ja L:iin posti- ja lennätinlaitoksen talouden hoidon yleisistä perusteista/24. 11. 1950 (AsK N:o 565/50), ei näiden lakien säätämiseen ollut HM 63 §:ään nojautuvaa velvollisuutta, mutta sanottujen laitosten talouden hoidon yleisten perusteiden lailla järjestäminen oli valtiontalouden hoidon kannalta tarkoituksenmukaista. — TilisK ehdotti, että säädettäisiin L valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja valtion liikeyritysten hoidon ja käytön yleisistä perusteista, mutta ehdotusta ei ole toteutettu. TilisKM 2 s. 6—12.

Valtion liikelaitoksista valtionhallinnon organisaatiossa Suomessa ja ulkomailla sekä erityisesti Englannissa kehitetyistä julkisista korporaatioista ks. SOU 1956: 24 s. 9—32; KM 1958: 5 s. 43—45; *Friedman* s. 162—189, 541—594. Erityisesti rautateiden julkisoikeudellisesta luonteesta ks. *Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto s. 893—894; VhOrgK:n Ls KulkM:lle/9. 4. 1960 s. 2—5 ja sen liitteenä oleva *Sipposen* PM/7. 4. 1960 s. 7—8. — Valtion liikeyrityksistä ks. KM 1917: 9 s. 3 (3 §), 12—13, 23; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 254; *Hakkila* s. 263—264; *Paalanen* s. 18—19; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 269; *Willgren,* Finansrätt s. 367—369. Ruotsin osalta ks. SOU 1952: 45 s. 174—176.

[36] *Purhonen* on sitä mieltä, että HM 71 §:ssä tarkoitetaan valtiovarastolla, josta käytetään samaa ruotsinkielistä vastinetta »statsverket» kuin »valtiovaroista», sille tilisäännöstössä ja -terminologiassa vakiintuneen merkityksen mukaan kaikkea hallituksen alaista valtiontaloutta, siis paitsi budjettitaloutta myös ns. rahastotaloutta, ja näin ollen myös VvM:n alaista PSP:ia, jota valtiontilintarkastajilla on tämän johdosta oikeus tarkastaa. (TarkL $2_{,1}$ §:n mukaan ei Tarkvir:lle kuulu PSP:n toiminnan val-

tävä perustuslakia alemmasta lainsäädännöstä tai pelkistä tosiasioista.[37] Kun valtiovaraston käsitettä ei ole määritelty perustuslaissa eikä muissakaan säännöksissä, on sille lainsäädännön kannalta ominaista tietty väljyys. HM 71 §:n tarkoituksena on vain antaa perustuslaissa säännös, jonka nojalla on välttämätöntä, että valtiontalouteen kuuluvien varojen hoitoa ja käyttöä valvotaan ja tarkastetaan. Säännöksessä ei määritellä valtiovaraston käsitettä.[38]

Valtiovarasto-ilmaisu esiintyy sekä laajassa että ahtaassa merkityksessä tarkoittaen joko yhtenä kokonaisuutena budjettivaroja, jotka ovat yksinomaan ns. rahoitusvaroja, ja kaikkia muita valtion varoja tai pelkästään budjettivaroja. HM 71 §:ssä valtiovarasto-nimitystä on käytetty laajassa merkityksessä. Säännöksessä tarkoitettu tarkastus ei olisikaan tehokasta, jos se rajoittuisi vain valtion rahoitusvaroihin eikä siis koskisi sen kiinteimistöjä eikä kalustoesineitä.[39]

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota käsitteisiin oikeusohjeen täytäntöönpano ja oikeusohjeen soveltaminen. HM 28 §:ssä mai-

---

vonta ja tarkastus.) Kun eräiden budjetin ulkopuolella olleiden rahastojen lakkauttamisen yhteydessä on puhuttu sekä lakitekstissä että budjettiehdotuksessa näiden rahastojen varojen siirrosta »valtiovarastoon», edellyttää tämä sanonta Purhosen mielestä, etteivät rahastojen varat kuulu valtiovarastoon. Sanonnalla on siis vastoin perustuslakia tarkoitettu vain tulo- ja menoarvion piiriin kuuluvia valtion varoja. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 182—183, 237—238, 242, 245, 246—247. PSP:n tarkastusvallan osalta samoin OA:n varamies *Kilven* valtiontilintarkastajille annetussa Ls:ssa/28. 8. 1956 N:o 1654; 1955 VttK s. 24. *Keihäri* sitävastoin arvelee, että Purhosen ja Kilven selostettu tulkinta johtuu valtiovarastokäsitteen väärinymmärtämisestä. Hänen mielestään tämän käsitteen sisältö on vuoden 1899 tilisäännöstön ja voimassa olevan tililainsäädännön mukaan sama: Valtiovarasto käsittää valtion bilanssiin kuuluvat varat. *Keihäri,* VR:n organisatio s. 32—33 viite 1. Tämä käsitys merkitsee, että kaikki ne varat, jotka kulkevat valtion yhteisen kassan kautta, muodostavat valtiovaraston. Niiden määrä näkyy olennaisesti valtion SP:ssa olevalla shekkitilillä. Tämän kannan mukaan ei PSP kuulu valtiovarastoon.

[37] Oikeuselämän tosiasioita korostavalla asenteella näyttää valtiosääntöoikeudessa olevan tavallista suurempi paino, sanoo *Kastari,* LM 1956 s. 778.

[38] Pyrittäessä käyttämään sanaa »valtiovarasto» yksilöidyssä merkityksessä on tarpeen ilmaista, missä merkityksessä tämä tapahtuu. PrK:n HM-ehdotuksensa perusteluissa tässä kohdin käyttämän sanonnan mukaan HM:n mainitun säännöksen ja sitä lähinnä edeltävän pykälän tarkoituksena on järjestää valtion tilien tarkastus, turvata tulo- ja menoarvion noudattaminen sekä varata eduskunnalle mahdollisuus pitää silmällä valtiontaloutta erityisesti sitä tarkoitusta varten asetettujen valtiontilintarkastajien avulla. KM 1917: 11 s. 43.

[39] *Kastari* toteaa valtiovarasto-käsitteen käytön eri merkityksissä. Hän lausuu keskusteluissa tekijän kanssa päätyneensä siihen, että »varsinaiseen valtiovarastoon» on luettava vain budjettitalouteen kuuluvat varat. *Kastari,* LM 1959 s. 653 viite 10a.

nituilla määräyksillä lakien täytäntöönpanosta tarkoitetaan myös nykyisen käytännön mukaan tavallisesti lain soveltamiseksi katsottuja määräyksiä. Lain täytäntöönpanomääräyksissä, jotka sanotun säännöksen tai laissa olevan valtuussäännöksen nojalla yleensä annetaan asetuksella, mutta toisinaan lakiperusteiseen valtuussäännökseen nojautuen valtioneuvoston tai ministeriönkin päätöksellä, on pääpaino niissä säännöksissä, joilla varmistetaan lain noudattaminen. Lain täytäntöönpanomääräykset saattavat olla tarpeen, jotta sitä voitaisiin soveltaa. Lain soveltamiseksi on sitävastoin katsottava sen kussakin yksittäistapauksessa tapahtuva noudattaminen eli sen «täytäntöönpano« kussakin sellaisessa yksittäistapauksessa, jota laki koskee. Vaikka lain täytäntöönpanon ja soveltamisen välillä ei ole tarkkaa rajaa, voidaan tämä käsitteiden erottaminen sovittaa myös valmiiseen tulo- ja menoarvioon. Budjetti on jo sinänsä — ilman täytäntöönpanomääräyksiä — soveltamiskelpoinen.[40]

5. *Tavanomainen oikeus oikeuslähteenä tutkimustehtävän alueella.* Perustuslain valtiontalousnormien sisällön kehittäjänä on tavanomaisella oikeudella merkityksensä oikeuslähteenä.[41] Tieteisopissa katsotaan

---

[40] Budjetin täytäntöönpanosta (Execution of the budget, Exécution du budget, Budgetvollzug) puhutaan amerikkalaisessa, ranskalaisessa ja saksalaisessa kirjallisuudessa. Näiden maiden kielenkäytössä ei tuo ilmaisu kuitenkaan merkitse tässä tutkimuksessa asianmukaisena pidetyn soveltaminen-käsitteen katsomista virheelliseksi. *Buck* s. 225—267; *Jèze,* Le budget s. 489; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 38; *Stourm* s. 385—531; *Heinig,* Das Budget I s. 166; *Heckel,* Budgetverabschiedung s. 406—407. BudjL 8 §:ssä puhutaan tulo- ja menoarvion toteuttamista koskevasta tilistä. Ilmaisua »budjetin täytäntöönpano» käyttää *Purhonen,* Budjettivalta s. 37—38 ja Valtiontilintarkastus s. 149—158. Sitävastoin *Hakkila,* s. 292—294, *Helo,* s. 192, ja *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 87—152, puhuvat tulo- ja menoarvion soveltamisesta. Samoin VN:n antamissa tulo- ja menoarvion soveltamista koskevissa yleismääräyksissä: VvMyk/31. 1. 1958 N:o 777, joka kumottiin VvMyk:lla/8. 1. 1960 N:o 20, joka puolestaan kumottiin VvMyk:lla/11. 1. 1962 N:o 25. Vuosittain annetaan budjetin »soveltamista» koskevia määräyksiä budjetin ns. paimenkirjeessä.

[41] Oikeuslähteinä mainitaan tavallisesti kirjoitettu laki, tavanomainen oikeus, tieteisoppi ja oikeuskäytäntö. Esim. kauppatavalla on oikeuslähteen merkitys muututtuaan tavanomaiseksi oikeudeksi. Tieteisoppi ja oikeuskäytöntö eivät Suomessa sido lain soveltajaa yhtä tiukasti kuin kirjoitettu laki ja tavanomainen oikeus. Oikeuslähteistä ks. *Alanen,* Yleinen oikeustiede s. 60—83; *Brusiin,* Tuomarin harkinta s. 142—245; *Erich,* Valtio-oikeus I s. 102—123; *Hermanson,* Om lagstiftning s. 166; *Lahtinen* s. 165—189; *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys s. 18—21; *Andenaes* s. 20—27; *Kelsen,* General Theory of Law and State s. 131—132, 152—153; *Kelsen,* Rechtslehre s. 238—239; *Ross,* Folkeret s. 90—94; *Ross,* Om Ret s. 90—127; *Ross,* Rechtsquellen s. 290—434; *Somló* s. 173, 330—370.

yleensä, ettei pelkkä tapa voi kumota lakia, vaan että tämä voi tulla kumotuksi vain desuetudon kautta, jonka johdosta tapa on muuttunut tavanomaiseksi oikeudeksi.[42] Tämä voi täydentää lakia.[43]

Valtiosäännön kirjoitettujen säännösten useassa kohdin todettavissa olevan epämääräisyyden [44] johdosta tapanormeilla on oikeudellista mer-

---

[42] Tällaisia käsityksiä esittävät *Alanen,* Yleinen oikeustiede s. 64; *Erich,* Valtio-oikeus I s. 8—9, 112—114; *Akzin,* RDP 1928 s. 697—723; *Carré de Malberg,* Contribution II s. 582 viite 10; *Devolvé* s. 12—15; *Gouet* s. 89; *Hauriou* s. 75; *Laferrière,* RDP 1944 s. 22, 27—35. Muita sanotun käsityksen esittäjiä mainitsee *Ernst Andersen* s. 103—104, 110—111. — *Berlin* ja *Poul Andersen* ovat sitä mieltä, että tapa voi muuttaa lain, jos se on täysin yleinen, vakaa ja kauan ollut »ex opinione obligationis». Tällöin tapa itse asiassa on muuttunut tavanomaiseksi oikeudeksi. Tästä kysymyksestä ks. myös *Andersen,* Statsforfatningsret I/1944 s. 140—149; *Berlin* I/1937 s. 65—67. — Tapaoikeuden samanarvoiseksi ns. kirjoitetun oikeuden kanssa katsoo *Capitant* s. 3. — *Castbergin* mielestä tapaoikeuden kehittyminen saattaa muuttaa perustuslakia. Mitä desuetudon mahdollisuuteen tulee, ei valtionelimen itsensä toimesta tapahtuva toimivallan käyttämättä jättäminen sinänsä aiheuta tapaoikeutta, mutta vakiintunut pitkäaikainen käytäntö ja tuon elimen tätä vastaava oikeusvakaumus saattavat olla tapaoikeuden syntymisen perusteena. *Castberg,* Statsforfatning I s. 71—72. — *Brusiin,* Tuomarin harkinta s. 6—7, huomauttaa teorian yksimielisesti korostavan, että tavanomainen velvoittava oikeusnormi syntyy vasta, kun vallitseva oikeusvakaumus tunnustaa määrätyn normin. Sen edellytyksenä on, että tuo normi esiintyy kansalaisten tajunnassa nimenomaan velvoittavana oikeutena. — *Kastari* lausuu, että tavanomainen oikeus tunnetusti muuttaa kirjoitettua lakia. Oikean kuvan saamiseksi valtiosäännöstä tutkimuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota viranomaisten tosiasialliseen käytäntöön ja sovinnaissääntöihin. Hän viittaa mm. *Kjellénin* ja *Stjernquistin* Ruotsin perustuslain kuolleita säännöksiä koskeviin toteamuksiin. *Kastari,* LM 1956 s. 775—778; *Kjellén,* StatsvT 1902 s. 101—122, 181—200; *Stjernquist,* StatsvT 1954 s. 366—375. Ks. myös SOU 1954: 40 s. 51—57.

Tavanomaisesta oikeudesta ks. lisäksi *Hermanson,* Om lagstiftning s. 166; *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 232—233; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 177; *Lahtinen* s. 82—84; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 7—8; *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys s. 18—19; *Ernst Andersen* s. 104, 128—139; *Eckhoff* s. 217—218; *Hatschek,* Englisches Staatsrecht s. 544; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 32, 36—37; *Heinig,* Das Budget II s. 265; *Illum* s. 108—110; *Kelsen,* General Theory of Law and State s. 34—35, 114—115, 119—120, 126—128; *Lang* s. 72; *Ross,* Folkeret s. 92; *Ross,* Om Ret s. 107—116; *Ross,* On law and justice s. 91—97; *Ross,* Rechtsquellen s. 425—434; *Somló* s. 337—341, 350—370.

[43] »Tavan» lakia täydentävästä vaikutuksesta erottaa *Ernst Andersen,* s. 128—133, sen lakia lujittavan vaikutuksen. — *Brusiin,* Tuomarin harkinta s. 50, katsoo tavanomaisen oikeuden tarjoavan oikeudellisen normin esim. siinä tapauksessa, ettei tuomari saa konkreettisen tapauksen ratkaisulle riittävää pohjaa säädännäisistä oikeusnormeista.

[44] *Kastari,* LM 1956 s. 776; *Jellinek,* Verfassungsänderung und Verfassungswandlung s. 9.

kitystä valtiontalousoikeuden säännösten sisällön täsmentäjinä. Jos oikeussäännöksen vastainen tapa on pitkän ajanjakson kuluessa siinä määrin vakiintunut, että yleisen oikeusvakaumuksen voidaan katsoa pitävän sitä oikeudellisesti velvoittavana, on tapanormi muuttanut kirjoitettua oikeutta.

Vakiintunut tapa voi siis oikeudellisesti velvoittavaksi käsitettynä muotoilla perustuslain säännöksiä. Varovaisuus on kuitenkin välttämätöntä harkittaessa, milloin tapa on kehittänyt kirjoitetun säännöksen vastaisen normin, jolla on oikeudellista merkitystä. Tällaisen oikeusohjeen syntyminen voi siis tapahtua valtiosäännön kirjoitetun normin syrjäyttämisen kautta, mutta tämä on mahdollista vasta vähitellen, tuon uuden normin juurtuessa valtioelämän todellisuuteen ja yleiseen oikeusvakaumukseen.[45]

Erityisesti Englannissa valtiosääntöön kuuluu muitakin velvoittavia normeja kuin kirjoitettujen säännösten muodossa annettuja tai yleisessä merkityksessä tavanomaiseksi oikeudeksi katsottuja. Konventionaalieli sovinnaissääntöjen ei näet valtioelämässä toimiviin henkilöihin ja julkisen vallan käyttäjiin kohdistuvasta normivaikutuksestaan huolimatta katsota olevan todellisia oikeussäännöksiä, sillä nämä *conventions of the constitution* eivät velvoita tuomioistuimia samalla tavoin kuin lait.[46]

Konventionaalinormien vastineita voidaan panna merkille Suomenkin

---

[45] *Ross'in* käsityksen mukaan tapa ei Englannin oikeudessa voi kehittyä sellaiseksi tavanomaiseksi oikeudeksi, mikä muuttaa »common lawin» ja »statute lawin» olennaisimpia periaatteita. *Ross,* Om Ret s. 115—116 ja On law and justice s. 97. Ks. myös. *Berlin* I/1937 s. 66—67.

[46] Pelkistäen konventionaalinormit voidaan luonnehtia sellaiseksi käytännöksi, minkä kokemus on osoittanut olevan välttämättömän poliittisten laitosten kehittämiseksi. Niihin sisältyy sellaisten sääntöjen yhteisvaikutusta, jotka perustuvat tapaan ja tarkoituksenmukaisuuteen. Näiden normien lähde saattaa olla myös nimenomaisessa sopimuksessa. Niille on usein ominaista lähinnä poliittisperusteisen pakotteen olemassaolo. Esimerkkinä konventionaalinormeista mainitaan mm. se, ettei ylähuoneella, ennen kuin siltä vuoden 1911 Parliament Actilla oli riistetty oikeus hylätä »budjetti» tai muuttaa tätä, ollut oikeutta tehdä muutoksia budjetin alaan kuuluvaan lakiehdotukseen. *Dicey* s. 23—30; *Jennings,* The Law and the Constitution s. 80—136; *Laferrière* s. 30 viite 15; *Marshall—Moodie* s. 28—46; *Phillips* s. 61—72; *Wade—Phillips* s. 8—10. *Kastari,* LM 1956 s. 771, huomauttaa, että konventionaalinormeilla saattaa Englannissa olla suorastaan hallitseva merkitys varsinaisten oikeudellisten normien rinnalla. Ks. myös *Merikoski,* LM 1952 s. 355—365; *Nousiainen* s. 108; *Sipponen,* Pol 1959 s. 120—122; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 61; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht I s. 36—37; *Lang* s. 72.

valtioelämässä.[47] Näiden käyttäytymissääntöjen tunnusmerkiksi on täälläkin katsottava, että niistä tarpeen vaatiessa voidaan ilman siihen valtuuttavaa oikeussäännöstä poiketa. Oikeudellista pakotetta tällaisella ohjeella ei ole, mutta siitä poikkeamisen aiheuttama paheksunta valtioelämään osallistuvien kansalaisten ja myös poliittisen lehdistön taholta säännön rikkomisen seuraamuksena useinkin käy varsin tehokkaasta pakotteesta.[48] Tällaisessa Suomen valtioelämän sovinnaissäännössä on aineksia poliittisperusteisesta toiminnanohjeesta[49] eli poliittisesta normista. Sen noudattamista on osaltaan omiaan tehostamaan valtioelämässäkin monenlaisten ja eri suuntiin vaikuttavien voimatekijöiden takana havaittavissa oleva pyrkimys tarkoituksenmukaisuuteen.

6. *Tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustuslainmukaiset edellytykset.* HM $66_{,1}$, 67 ja 68 §:stä ilmenevästä tulo- ja menoarvion täydellisyysperiaatteesta merkitsee poikkeusta HM $66_{,2}$ §:n mukainen lailla perustettu budjetinulkopuolinen valtion rahasto.[50] Tässä säännöksessä oleva edellytys, että rahasto ei saa olla vuotuisia eli vuo-

[47] *Kastari,* LM 1956 s. 772, mainitsee esimerkkeinä sovinnaissäännöistä mm., että hallitusta muodostettaessa neuvotellaan eduskuntaryhmien kanssa ja että tasavallan presidentin vaihdosta seuraa hallituksen vaihdos. *Sipponen* puolestaan, Pol 1959 s. 122, esittää tällaisena sääntönä mm., että vaalilaissa edellytettyjä vaaliliittoja muodostavat yleensä vain poliittiset puolueet.

[48] Useissa maissa ja nimenomaan Englannissa sovinnaissääntöihin kuuluu parlamentarismin periaate, joka Suomessa on julkilausuttu HM 36 §:ssä, joskin sen moninaiset erityispiirteet ovat jääneet käytännön varaan. *Kastari,* LM 1956 s. 772—774; *Dicey* s. 28. Ks. myös *Illum* s. 110.

[49] Tästä ks. *Erich,* Valtio-oikeus I s. 123—124; *Huuska* s. 1—32, 85—111; *Nousiainen* s. 75—77; *Sipponen,* Pol 1959 s. 117—119. Poliittisten painostusryhmien ja muiden poliittisten tekijöiden vaikutus erityisesti talouselämää koskevissa ratkaisuissa on tosiasiallisesti niin tehokasta, että hallituksen ja eduskunnan asiaksi voi pelkästään jäädä muualla tapahtuneen poliittisen päätöksen täytäntöönpano jopa lainsäädännön piiriin kuuluvissa asioissa. — Mainittujen painostusryhmien toiminnasta budjetin päättämismenettelyn vaiheissa ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 161. Ks. myös *Kopp* I s. 29—30.

[50] HM $66_{,2}$ §:ssä tarkoitetuista rahastoista ks. *Leppo,* Johdatus s. 164—165; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 12—13; *Paalanen* s. 14, 56, 60; *Purhonen,* Budjettivalta s. 109; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 134; *Suviranta,* LM 1965 s. 213—230; *Willgren,* Finansrätt s. 373—379, 390, 418—419.

Rahaston perustaminen pelkästään myöntämällä menoarviossa tarkoitusta varten määräraha ei HM $66_{,2}$ §:n mukaan ole sallittua. Näin tosin on kerran menetelty. Tästä ks. 1921 Vp Asiak II, Hall es N:o 47, MtvLs N:o 27/1. 12. 1921 (Liite/VvvM N:o 23), Edusk vast; *Hakkila* s. 274—275 viitettä 5; *Keihäri,* VR:n organisatio s. 74; *Purhonen,* Budjettivalta s. 109 viitettä 8; *Suviranta,* LM 1965 s. 214.

sittain uudistuvia, yleisiä valtion tarpeita varten,[51] on käytännössä suuressa määrin jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Olennaiselta osalta rahastot ovat olemassa valtion vuotuisia eli sellaisia tarpeita varten, jotka HM $66_{,1}$ §:n mukaan on tyydytettävä tulo- ja menoarvion varoilla.[52]

Vastakkaisia käsityksiä on esiintynyt siitä, missä lainsäätämisjärjestyksessä budjetinulkopuolinen rahasto voidaan perustaa. *Nevanlinna, Estlander* ja *Keihäri* katsovat, että HM $66_{,2}$ §:ssä tarkoitetun uuden rahaston perustaminen on mahdollista vain perustuslain säätämisjärjestyksessä. *Erich,* Prv ja *Purhonen* puolestaan ovat sitä mieltä, että rahasto voidaan perustaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla. Mainitun käsityksensä Nevanlinna ja Estlander johtavat HM 66 §:n sanamuodosta. Estlander viittaa lisäksi PrK:n VOPL-ehd:n perusteluihin,[53] joissa mainitaan rahastojen ottamisesta tulo- ja menoarvioon, kun sitävastoin HM $66_{,2}$ §:ssä on puhe niiden jättämisestä tulo- ja meno-

---

51 KM 1917: 9 s. 16—17; PrvLs N:o 3 (s. 9)/17.4.1957 (Liite/VvvM N:o 78)/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 24 (esitys laiksi vientimaksusta, mikä tuli hylätyksi eduskunnassa); PrvLs N:o 6 (s. 6—7)/20.8.1957 (Liite/VvvM N:o 97)/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 58 (esitys laiksi vientimaksusta); *Keihäri,* VR:n organisatio s. 63—65; PrvLs N:o 4 (s. 3)/15.12.1958 (Liite/VvvM N:o 28)/1958 Vp Asiak $III_{,II}$, Hall es N:o 69 (esitys laiksi tuontikaupparahastosta); *Sipponen,* PM Valtionrautateiden rahastotalouden laillisuudesta/7.4.1960 (Liite/VhOrK:n Ls KulkM:lle/9.4.1960) s. 5—7; PrvLs N:o 7 (s. 10)/5.12.1963 (Liite/VvvM N:o 63)/1963 Vp Asiak, Hall es N:o 134 (esitys laiksi maataloustuotteiden markkinoimisrahastosta annetun lain muuttamisesta); *Suviranta,* LM 1965 s. 227—228, 230.

52 Ks. esim. 1963 Kvvt s. 183—207. Tässä selostetuista rahastoista vastaa ehkä parhaiten HM $66_{,2}$ §:n sanamuotoa »joka ei ole tarkoitettu vuotuisia valtion tarpeita varten» valtion varmuusvarastorahasto, josta ks. myös L/23.12.1958 (AsK N:o 531/58).

53 *Estlanderin* mielestä mainituista perusteluista käy ilmi, että poikkeus säännöstä tehtiin ainoastaan eräitä ennen HM:n hyväksymistä olemassa olleita rahastoja varten sekä että $66_{,2}$ § on juuri tässä tarkoituksessa otettu HM:oon. Jos olisi tarkoitettu, että tuon säännöksen mukaan voitaisiin lainsäädäntötietä myöntää uusia poikkeuksia, mihin ei HM:n sanamuoto eikä sen säännöksien syntyhistoria hänen mielestään anna mitään aihetta, olisi HM:oon pitänyt ottaa sitä nimenomaan koskeva ehto. *Estlanderin* eriävä mielipide/PrvLs N:o 14/4.12.1925 (Liite/VvvM N:o 37/1925 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 86); *Estlanderin* eriävä mielipide/PrvLs N:o 4/27.10.1934 (Liite/VvvM N:o 57/1934 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 96); 1944 Vp Asiak $III_{,II}$, *Estlanderin* eriävä mielipide (I)/PrvLs N:o 2/25.2.1944 (Liite/VvvM N:o 3/1943 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 151). — Mitä tulee oikeuteen kumota määräyksiä, joiden perusteella joku rahasto on budjetin ulkopuolella, arvelee *Nevanlinna,* että se niihin säännöksiin nähden, jotka ovat annetut ennen HM:n voimaantuloa, on hallituksella, jonka antamia nämä määräykset ovat. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 13—14.

arvion ulkopuolelle. Keihärin mielestä nuo perustelut sisältävät ajatuksen sellaisesta perustuslain säännöksestä, joka jättäisi HM:n voimaan tullessa olleet rahastot budjetin ulkopuolelle siihen saakka, kunnes erikseen toisin säädetään.[54]

Erich katsoo poikkeuksena mahdolliseksi, että jokin rahasto, joka on valtion varsinaisesta taloudesta erillään, voidaan jättää tulo- ja menoarvion ulkopuolelle.[55] Samoin on tulkinnut kyseistä säännöstä Prv.[56] Käytäntö vakiintui Erichin kannan mukaiseksi.[57]

PrK:n VOPL-ehd:n perusteluihin otettu lausuma osoittaa tosin komitean huomion olleen kiintyneenä lähinnä budjettiin kuulumattomiin silloisiin rahastoihin.[58] HM $66_{,2}$ §:n tulkinnassa ei kuitenkaan voida antaa ratkaisevaa merkitystä komitean lausumalle.[59] Pykälässä oleva

---

[54] Kun PrK ei lausunut mitään siitä, voidaanko myös uusia rahastoja perustaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tekee *Keihäri* tästä johtopäätöksen, ettei tämä voi tulla kysymykseen, ja korostaa sitä, että juuri tällaisessa merkityksessä on HM $66_{,2}$ § ymmärrettävä. PrK:n esittämien perustelujen mukaan ei rahastojen *ottamista* tulo- ja menoarvioon ole syytä tehdä ehdottomaksi säännöksi, vaan määräysten antaminen *siitä* on jätettävä erityisen lainsäädännön varaan. Sen seikan, ettei HM $66_{,2}$ §:n säännöstä mainitulla tavalla ymmärrettynä ole otettu täytäntöönpanosäännökseksi, katsoo Keihäri saavan selityksensä ensinnäkin siitä, että VOPL-ehd laadittiin valtiosäännön osittaista uusimista silmällä pitäen, sekä lisäksi siitä, ettei VOPL-ehd:een sisältynyt mitään täytäntöönpanosäännöstä, niin kuin asianlaita oli PrK:n HM-ehd:n suhteen. HM 63 §:ään ei sisälly valtuutta siihen, että valtion liikeyritys kapitalisoitaisiin eli tehtäisiin tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevaksi rahastoksi. *Keihäri,* VR:n organisatio s. 66—72.

[55] Se että tästä HM $66_{,2}$ §:n mukaisesti »on erikseen säädetty», tarkoittaa myös vastedes tapahtuvaa säätämistä. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 252—253. Tämän käsityksen hyväksyy myös *Hakkila* s. 274. Samaa mieltä *Purhonen,* Budjettivalta s. 110, viitaten HM:n eräisiin pykäliin, joissa esiintyy ko. merkityksessä perfektimuoto. — Po. sanonta esiintyy HM $7_{,2}$, 8, 12, $23_{,2}$, $54_{,3}$ ja $91_{,4}$ §:ssä. Ks. myös HM 52 §:n sanontaa »on voimassa erityisiä säännöksiä» ja HM $83_{,2}$ §:n sanontaa »on säädetty tai säädetään».

[56] Prv viittasi Erichin mielipiteeseen ja lausui, että myös vastaista lainsäädäntöä tarkoitetaan niissä muissakin HM:n kohdissa, joissa samaa tai sen veroista sanontaa on käytetty. Tätä mieltä Prv:n enemmistö viitteessä 53 mainituissa kaikissa tämän valiokunnan lausunnoissa. Samaa mieltä Prv viitteessä 51 mainituissa lausunnoissaan.

[57] Samalla kannalla myös OK *Hannikainen,* 1961 OKK s. 17, ja *Suviranta,* LM 1965 s. 214.

[58] Lueteltuaan eräitä budjetin ulkopuolelle jääviä rahastoja Prk esitti viitteessä 54 selostetun sisältöisen lausuman. Tässä kohdin käytetty sanamuoto viittaa siihen, että puhe oli vain näistä jo olemassa olevista rahastoista. KM 1917: 9 s. 16—17.

[59] Vastaavaa lausumaa ei sisältynyt hallituksen VOPL-ehd:n perusteluihin eikä myöskään HM-ehdotusten perusteluihin.

sanonta «siitä on erikseen säädetty« sallii tulkinnan, että tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädetään rahaston perustamisesta tulo- ja menoarvion ulkopuolelle myös HM:n voimaantulon jälkeen.[60]

Tässä oikeaksi katsotun HM $66_{,2}$ §:n tulkinnan vahvin peruste on, että käytäntö on vakiintunut sitä vastaavaksi.[61] Hyväksyttävä on nimenomaan tämän vuoksi maamme itsenäisyyden vuosikymmeninä vakiintunut käsitys, että rahaston perustaminen on sallittua tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jollei asiaan liittyvistä erityisistä syistä perustuslain säätämisjärjestys ole tarpeen.

Tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustaminen ei voi tapahtua VJ $68_{,1}$ §:ssä tarkoitetussa verolain säätämisjärjestyksessä. Tällaista lakia säädettäessä ei eduskunnan vähemmistö näet nauti sille VJ $66_{,7}$ §:ssä tavallisen lain säätämisessä turvattua suojaa. Verolakia ei nimittäin voida jättää lepäämään kolmasosan eduskunnan jäsenistä kannattaessa lepäämään jättämistä.[62]

Eduskunnan budjettivallasta johtuu, että mahdollisuuksilla hoitaa valtiontaloutta rahastojen puitteissa budjetin ulkopuolella on oikeudelliset rajansa. Tämän vuoksi sellaisen lain säätämisjärjestykseen, jolla perustetaan rahasto tulo- ja menoarvion ulkopuolelle, vaikuttaa ratkaisevasti se seikka, kuinka suureksi perustettavan rahaston voidaan päätellä muodostuvan verrattuna tulo- ja menoarvion mukaiseen varainkäyttöön. Jos rahastosta tulisi niin suuri, että se käytännössä olennaisella tavalla siirtäisi eduskunnalle HM $66_{,1}$ §:n mukaan kuuluvaa bud-

---

[60] *Keihärin* huomautusta, ettei tulo- ja menoarvion ulkopuolelle voida jättää jotakin rahastoa, jota siellä jo ennestään ei ole, ei voida pitää osuvana, sillä sana »jättää» tarkoittaa tässä kohdin perustettavan rahaston budjettiin ottamatta jättämistä eli sen jättämistä tulo- ja menoarvion ulkopuolelle. Keihärin samassa yhteydessä esittämä väite, että Erichin ja Prv:n käsityksessä ilmeisesti ei ole otettu huomioon sitä, että HM:n ajatuksenpohjana ei ole tietyn jo olemassa olevan olotilan vahvistaminen, vaan muutosten ja uudelleenjärjestelyjen aikaansaaminen siihenastiseen olotilaan, on liian kaukainen peruste osoittamaan, että HM $66_{,2}$ §:n säännös soveltui vain HM:n voimaan tullessa olleisiin rahastoihin. Vaikka alun perin monarkiaa silmällä pitäen valmistellut HM:n säännökset pyrittiin kehittämään mm. takeiksi siitä, että eduskunta voi tehokkaasti harjoittaa finanssivaltaansa ja puolustaa tätä monarkin taholta ehkä tulevia loukkauksia vastaan, ei tästäkään seikasta voida johtaa Keihärin omaksumaa tulkintaa. Ks. *Keihäri,* VR:n organisatio s. 67.

[61] Myös Prv on korostanut vakiintuneen käytännön merkitystä HM $66_{,2}$ §:n tulkinnassa kyseisessä kohdin. Näin esim. viitteessä 51 mainitussa PrvLs:ssa N:o 7/5. 12. 1963.

[62] Samaa mieltä Prv, viitteessä 51 mainittu Ls N:o 6/20. 8. 1957, ja *Suviranta,* LM 1965 s. 214.

jettivaltaa hallitukselle, edellyttäisi sen perustaminen VJ 67 §:ssä määrätyssä järjestyksessä säädettyä lakia.[63]

Kun suuri osa valtion tulo- ja menotaloudesta jo kuuluu rahastotalouteen, ei uuden, eduskunnan finanssivaltaa olennaisesti rajoittavan rahaston perustaminen tulo- ja menoarvion ulkopuolelle ahtaan tulkinnan mukaan näyttäisi olevan sopusoinnussa HM 66 §:n säännösten kanssa.[64] Käytännössä on kuitenkin vaikeata esittää sellaisen rahaston tarkkoja tunnusmerkkejä, joka voidaan perustaa vain perustuslain säätämisjärjestyksessä.[65] HM 66 §:n mukaista on joka tapauksessa, että enin osa valtiontaloudesta hoidetaan tulo- ja menoarvion puitteissa.

HM $66_{,2}$ § ei koske valtiolle lahjoitettuja, sen tilivirastojen ja näiden alitilittäjien hoidettavina olevia rahastoja, joiden varat valtio on vastaanottanut määrätarkoituksiin käytettäviksi.[66] Säännös ei myöskään koske valtion hallussa ehkä olevia vieraita varoja.

---

[63] Tätä mieltä Prv viitteessä 51 tarkoitetuissa lausunnoissa N:o 3/17.4.1957, 6/20.8.1957, 4/15.12.1958 ja 7/5.12.1963. Jo aikaisemmin omaksui Finanssitoimikunta tämän käsityksen lukuisien rahastojen lakkauttamisen valmistelun yhteydessä vuosina 1953—1955. Tästä ks. Finanssitoimikunnan RM 1953:1 s. 8—9; Finanssitoimikunnan RM 1954:2 s. 54; Finanssitoimikunnan RM 1954:3 s. 5—6; Finanssitoimikunnan RVäliLs 1955 s. 4; Finanssitoimikunnan RM 1955:4 s. 7. Esitetyn käsityksen hyväksyy myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 110. — Toista mieltä *Suviranta*. Hän lausuu, ettei rahaston suhteellista suuruutta koskevaa kriteeriä ole otettu suoraan perustuslain tekstistä. Enintään saattaisi olla mahdollista käyttää sitä jonkinlaisena apukriteerinä selvitettäessä, onko rahasto tarkoitettu valtion vuotuisia tarpeita varten. *Suviranta*, LM 1965 s. 228—229.

[64] Oikeana ei voida pitää *Keihärin* käsitystä, että uuden rahaston perustaminen edellyttää suorastaan HM:n tarkistamista valtiontaloutta koskevien säännösten osalta. Ks. *Keihäri*, VR:n organisatio s. 80—81, 84—85. — Kysymyksestä, voidaanko uusia rahastoja perustaa, ks. myös *Sipponen*, PM Valtionrautateiden rahastotalouden laillisuudesta/7.4.1960 (Liite/VhOrgK:n Ls KulkM:lle/9.4.1960) s. 2—5, 8—9.

[65] Viitteessä 51 mainituissa lausunnoissaan Prv kussakin tapauksessa katsoi, ettei rahaston perustaminen siinä määrin rajoittanut eduskunnan budjettivaltaa, että se olisi edellyttänyt VJ 67 §:ssä tarkoitettua säätämisjärjestystä.

[66] Näitäkin rahastoja on pyritty lakkauttamaan niiden reaalipääomien vähennyttyä ratkaisevasti inflaation johdosta. Tästä ks. *Finanssitoimikunta*, PM valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolella tilivirastojen alitilittäjien hoidossa olevista rahastoista/5.5.1955; *Finanssitoimikunta*, PM tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevista tilivirastojen ja niiden alitilittäjien hoidossa olevista rahastoista/10.8.1955; viitteessä 63 mainitut osamietinnöt ja VäliLs; L eräiden tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen lakkauttamisesta/18.12.1953 (AsK N:o 506/53); eräiden rahastojen ja erään rahastonluonteisen tilin lakkauttamista koskevat lait/12.11.1954 (AsK N:ot 410—416/54); L kansaneläkkeiden lisäeläkerahastosta annetun lain kumoamisesta/26.11.1954 (AsK N:o 437/54). Ks. myös *Kastari*, LM 1959 s. 660; *Keihäri*, VR:n organisatio s. 62.

7. *Tulo- ja menoarviorahasto.* TiliS 48, 50 ja 51 §:ssä mainittu tulo- ja menoarviorahasto ei ole HM $66_{,2}$ §:ssä tarkoitettu budjetinulkopuolinen rahasto, vaan erityinen tili, joka kameraalisessa kirjanpitojärjestelmässä päättää tulo- ja menoarviotalouden.[67] Vaikka valtiontaloutta koskevat kirjanpidolliset kysymykset eivät kuulu tähän tutkimustehtävään, on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota mainitun rahaston merkitykseen valtiontalouden hoidon järjestelmässä.

Tulo- ja menoarviorahaston avulla vuotuisten budjettitalouksien ylijäämät tai alijäämät liittyvät tilinpäätöksessä aikaisempien varainhoitovuosien kirjanpidollisiin tuloksiin. Edellisinä vuosina syntynyt tulo- ja menoarviorahaston pääomasäästö tai -vajaus on merkitty rahaston tilille jo tilinavauksessa. Kun tämä tili on päätetty bilanssitiliin, sisältyy valtion bilanssiin muiden erien ohella budjettitalouden edellisinä vuosina syntynyt ylijäämä tai alijäämä, päättyneen vuoden ylijäämä tai alijäämä sekä ylijäämä tai alijäämä noudatetun kirjanpitojärjestelmän alusta kyseisen tilinpäätöksen tekoon saakka.[68]

---

[67] TiliS 50 §:n mukaan menetellään valtion tilinpäätöstä tehtäessä seuraavasti: Kun tilivirastojen kaikki tilivuoden kuukausitili-ilmoitukset on viety valtion yleispääkirjaan, päätetään tämä siten, että tulo- ja menotilien saldot siirretään erityiseen valtiontulojen ja -menojen tiliin, joka puolestaan päätetään hyvittämällä valtiontulojen ja veloittamalla valtionmenojen yhteismäärällä tulo- ja menoarviorahaston tiliä. Muut tilit, niihin luettuna tulo- ja menoarviorahaston tili, tasoitetaan siten, että saldot viedään bilanssitiliin.

Tulo- ja menoarviorahasto ei kuulunut ennen BudjL:ia voimassa olleen 1899 TiliA:n mukaiseen, erillisiin budjettirahastoihin perustuvaan valtion tilinpidon järjestelmään.

Tulo- ja menoarviorahastolla on sikäli yhtäläisyyttä valtion lainausrahaston ja valtion osakerahaston kanssa, että myös nämä rahastot ovat kirjanpidollisia tilejä tiettyjä tarkoituksia varten, joten niitäkään ei HM $66_{,2}$ § koske. (Lainausrahastosta ks. s. 136—137. Osakerahastosta ks. s. 348—349, 350—351.)

[68] Täten luonnehtii tulo- ja menoarviorahaston merkitystä *Keihäri,* PM/Budjetinuudistus s. 7—8. Ks. myös *Keihäri,* Rautateiden organisatio s. 32—33 viitettä 1; *Paalanen* s. 59—60.

Kameraalinen kirjanpito osoittaa, miten valtiontaloutta on hoidettu säännösten ja valtion velvoitusten mukaisesti sekä sen mukaisesti, mitä eduskunta on tulo- ja menoarvion hyväksyessään päättänyt. Tämä kirjanpito rakentuu rahatulojen ja rahamenojen sekä sen varaan, mitä muutoksia rahoitustilanteessa tapahtuu. Se ei ole pelkkää kassatilinpitoa, vaan eräänlaista rahoituskirjanpitoa. *Keihäri,* PM/Budjetinuudistus s. 9. — Sitä seikkaa, ettei kameraalisessa kirjanpidossa ole kysymys vain kassatuloista ja -menoista, osoittavat seuraavat esimerkit: Kun tileistä poistolla veloitetaan menomomenttia, vaikuttaa se tulo- ja menoarviorahaston saldoon vähentävästi, vaikka tämä veloitus ei merkitse kassamenoa. Tileistä poistolla veloitettiin esim. 1964 Budj:n 15 Pl. II: 11 momenttia sekä 18 Pl:aan budjetoidun

Tulo- ja menoarviorahaston pääomasäästöä tai -vajausta osoittava saldo ei ole säilynyt «puhtaana« tulo- ja menoarviotalouden päättävänä tilinä. Tähän saldoon sisältyy virheellisestä menettelystä johtuen eräitä lainasaamisia [69] sekä lisäksi sellaisia obligaatioita, jotka on tarkoituksenmukaisuussyistä sisällytetty tuohon saldoon, vaikkei tämä menettely nojaudu TiliS:n määräyksiin eikä muihinkaan säännöksiin.[70] Kun tar-

---

valtion liiketoiminnan ja metsä- ja maatalouden osalta ao. laitoksen tai yrityksen tarkoitukseen soveltuvaa momenttia. Kun menorästien ja siirtomäärärahojen peruutuksilla hyvitetään tuloarvion 6. Os. IV: 1 momenttia, vaikuttavat ne puolestaan po. rahaston saldoon lisäävästi, vaikka nämä hyvitykset eivät merkitse kassatuloa. Päinvastainen vaikutus on tulorästien peruutuksilla, jotka eivät merkitse kassamenoa ja joilla veloitetaan vastaavasti samoja momentteja kuin tileistä poistoilla. (Tulorästien, menorästien ja siirtomäärärahojen varsinainen tarkastelu tapahtuu toisessa yhteydessä. Ks. s. 183—185, 193—196, 198—199 ja 187—192.)

[69] Muodostettaessa Valtion Metallitehtaat vuoden 1951 alusta Valmet Oy:ksi yhtymän velka valtiolle siirtyi perustettavan yhtiön vastattavaksi ja se merkittiin VK:n tilinpidossa valtion saamiseksi Valmet Oy:ltä. Tuon lainan antaminen perustui Valtion Metallitehtaiden muodostamisesta osakeyhtiöksi 7. 11. 1950 annetun L:n (AsK N:o 537/50) 2 §:n säännökseen. Lainan määrä oli alun perin yli 3 641 milj. mk. Vuoden 1964 päättyessä sitä oli vielä jäljellä 29 000 000 mk. Lainaa varten ei koskaan ole myönnetty määrärahaa, joten sitä ei ole voitu merkitä valtion lainausrahaston varoiksi. Valtion lainausrahastosta 8. 5. 1940 annetun L:n (AsK N:o 189/40) 3 §:n mukaan menoarvion määrärahoista myönnetyt lainat näet merkitään valtion lainausrahaston varoiksi. Kun lainaa vastaavasti ei siis ole voitu veloittaa menoarvion momenttia, aiheutuu tästä tilien päättämisessä noudatettavan menettelyn johdosta, että lainaa vastaava määrä sisältyy virheellisesti tulo- ja menoarviorahaston saldoon. Ks. selostusta 1964 Budj-ehd:n 19 Pl. II: (32a/1953) momentin perusteluissa. — Muista tämänkaltaisista lainasaamisista, joiden määrä sisältyy rahaston saldoon, muodostavat suurimman erän maan hankkimisesta asutustarkoituksiin 25. 11. 1922 annetun L:n (AsK N:o 278/22) säännösten nojalla muodostettujen asutustilojen lunastushinnat, joiden perimättä oleva pääoma on VK:ssa ennenaikaisesti v. 1939 yhdellä kertaa — ilmeisesti budjetin tasapainottamiseksi — tuloutettu valtiolle, mikä tarkoittaa, että tuolla määrällä on tilinpidossa hyvitetty tuloarvion momenttia. Tästä on seurauksena, että tulo- ja menoarviorahaston saldo on ennenaikaisesti tuloutettua määrää vastaavasti liian suuri. Sitä mukaa kuin nämä saamiset tulevat perityksi valtiolle, häviää virhe rahaston tilinpidosta.

[70] Suurin osa tulo- ja menoarviorahaston nykyisistä obligaatioista kuului aikaisemmin eräille tulo- ja menoarvion ulkopuolisille rahastoille. Kun nämä rahastot lakkautettiin ja niiden pääomat tuloutettiin valtiolle, merkittiin VK:ssa niiden obligaatiot tulo- ja menoarviorahaston varoiksi. Kun obligaatioiden siirtäminen tulo- ja menoarviorahaston varoiksi ei ollut TiliS:n edellä mainittujen tulo- ja menoarviorahastoa koskevien määräysten mukaista, ei VK:n sanottua menettelyä voida pitää oikeana. Sitä perusteltiin sillä tarkoituksenmukaisuusnäkökohdalla, että mainitut obligaatiot olisivat muutoin jääneet tilinpidon ulkopuolelle pelkästään valtion omaisuusluetteloon, jolloin niiden valvonta olisi jäänyt

kasteltavana olevan rahaston saldoon sisältyvä lainasaaminen Valmet Oy:ltä ei ole syntynyt siten, että tämä laina olisi myönnetty menoarvion jotakin momenttia veloittaen, ei sen valtiolle tapahtuvaa takaisinmaksua saa tulouttaa tuloarvioon. Näin ei ole meneteltävä myöskään tulo- ja menoarviorahastoon sisältyvien asutustilojen lunastushintojen osalta, koska nämä on jo kerran — tosin ennenaikaisesti — tuloutettu. Po. rahastoon siirrettyjen obligaatioiden lunastuksia ei voida tulouttaa tuloarvioon sen vuoksi, että nekin on jo kerran tuloutettu valtiolle, nimittäin ao. rahastojen pääomiin. Mainitut lainasaamiset ja obligaatioiden pääoman takaisinmaksut sekä asutustilojen lunastushintojen suoritukset on sitävastoin otettava huomioon valtion bilanssiyhdistelmässä omaisuuserien muutoksina.

B. YLEISKATSAUS ERÄIDEN MUIDEN MAIDEN VALTIONTALOUDEN HOIDON JÄRJESTELMIIN

1. *Englanti.* «Valtiovarainministeriön«, *Treasuryn,* asema on hallintojärjestelmässä korostetumpi kuin Suomen valtiovarainministeriön asema.[71] Mitä niihin asioihin tulee, jotka koskevat valtiontalouden hoitoa, ilmenee Treasuryn korostettu asema ensinnäkin siinä, että rahaasia-aloi-

---

heikommaksi kuin nyt on asianlaita. Samoin perustein on VK:n tilinpidossa virheellisesti käsitelty tulo- ja menoarviorahastoon kuuluvina myös valtiolle lahjoituksina tulleet obligaatiot, sille luovutetut obligaatiot, jotka joutuivat valtiolle leimaamatta jääneiden obligaatioiden sijaisarvopapereina, ja ulkomaalaisen omaisuuden hoitokunnan valtiolle luovuttamat obligaatiot. Kaikki nämä obligaatiovarat ovat VK:n kirjanpidossa myös erinäisten velallisten ja velkojain tileillä.

[71] Tätä osoittaa sekin, että perinteiden mukaan pääministeri on muodollisesti Treasuryn korkein päällikkö, »The First Lord of Treasury», mikä käy selville mm. hänen Downing Street 10:ssä sijaitsevan virka-asuntonsa ovessa olevasta kilvestä. Tosiasiallisesti Treasuryn päällikkö on kuitenkin valtiovarainkansleri, »Chancellor of the Exchequer». Treasuryn korostettua asemaa osoittaa niinikään se, että Treasuryn »Permanent Secretary», joka lähinnä vastaa Suomen järjestelmän kansliapäällikköä, on koko siviilivirkamieskunnan esimies. Hän esittelee pääministerille muiden, Suomen ministeriöitä vastaavien virastojen virkamiespäälliköiden nimitysasiat. Englannin järjestelmän erikoisuuksiin kuuluu, että Treasuryn kansliapäällikön tehtävä on ollut jaettuna kahdelle virkamiehelle, »Joint Permanent Secretaries». Sen virkamiesten katsotaan yleensä olevan yhtä korkeammassa virka-arvoluokassa kuin muiden hallinnonhaarojen vastaavannimikkeisissä virka-arvoluokissa olevien virkamiesten. *Kastari,* Treasury s. 12—14; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 62.

teoikeus on lähinnä sen asiana.[72] Tämä ei tietenkään estä hallitusta tekemästä tärkeitä, poliittisluonteisia valtiontalouden hoitoa koskevia ratkaisuja, joissa valtiovarainkansleri saattaa joutua sovittelemaan ja tinkimään vaatimuksistaan.

Englannin parlamentilla ei ole raha-asioissa aloiteoikeutta varsinaisessa merkityksessä. Uusien menojen suhteen, mitkä parlamentin valiokunta päättää, on tämä sääntö nimenomaan lausuttu julki parlamentin työjärjestyksessä (*Standing Orders*, lyh. S.O.). Vuosittain uusiutuvia menoja, *Supply Services*, sisältävien erillismenoarvioiden, *estimates'ien*, osalta tämä sääntö perustuu vanhaan valtiosääntöä luoneeseen käytäntöön. Sama on voimassa valtion tuloja koskevien lakien hyväksymisessä. Näistä laeista käytetään nimitystä *ways and means*, mikä johtuu parlamentin sen — koko alahuoneen käsittävän — valiokunnan nimestä, joka päättää valtion tuloista (*Committee of Ways and Means*). Menoja käsitellessään parlamentti on vastaavasti järjestäytynyt valiokunnaksi (*Committee of Supply*). Osa valtion menoista — eräiden korkeiden virkamiesten palkat ja valtionvelan korkomenot — on sellaisia, jotka eivät lainkaan joudu parlamentin vuosittain tutkittaviksi ja hyväksyttäviksi (*Consolidated Fund Services*).[73]

---

[72] Englannissa ei näet hallitus eikä sen sisärengas, kabinetti, anna menoarvioehdotuksia parlamentille. Armeijan, laivaston ja ilmavoimien menoarvioehdotukset annetaan parlamentille näiden omina ehdotuksina. Yhtenäisbudjettia ei siis ole. Siltäkin osalta, jolta menoarvioehdotuksia ei anneta parlamentille Treasuryn toimesta, on kansanedustuslaitoksen suostumus niiden sisältöön hankittu ennakolta. *Kastari*, Treasury s. 6—8.

[73] Kun alahuoneessa käsitellään budjettiasioita, istuu se tässä tehtävässään milloin koko House of Commons'ina, milloin sen valiokuntana, mutta kuitenkin kokoonpanoltaan samana. Englannin »budjetin» päättämistä koskevasta menettelystä ks. KM 1917: 9 (liite II) s. 35—36; *Kastari*, Treasury s. 3—6, 16—19; *Purhonen*, Budjettivalta s. 118—119, 145 viitettä 42, 154 viitettä 1; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 20 viitettä 70; *Teljo*, Tulo- ja menoarvio s. 43—44, 66—69; *Abraham—Hawtrey* s. 95—98; *Barbé* s. 35—120; *Bossom* s. 98; *Brittain* s. 21—28; *Buck* s. 81—82, 103, 203—206, 209—210, 218; *Campion* s. 255, 257, 272—274; *Campion—Lidderdale* s. 239—242; *Hatschek*, Englisches Staatsrecht II s. 455—470; *Hawtrey* s. 18, 23; *Heath* s. 41—42, 44—45; *Jèze*, Le budget s. 95—99, 118—122, 193—198; *Jèze*, Théorie générale du budget s. 27—29, 45, 61—62; *Jèze—Neumark* s. 29—31, 53, 71—73; *May* s. 687—701; *Phillips* s. 183—187; *Ridges* s. 236—237; *Stourm* s. 52—56; *Tribe* s. 367; *Wade—Phillips* s. 105—111.

Heinigin mielestä on yleinen käsitys, että Englannin parlamentilta puuttuu rahaasia-aloiteoikeus. Heinig näyttää käsittävän parlamentin rahaasia-aloiteoikeuden toisessa merkityksessä kuin se yleensä tunnetaan valtiontalousoikeuden alalla. (Vrt. Suomen VJ $31_{,1}$ § 2 k ja $75_{,2}$ §.) Hän nimittäin katsoo tuon aloiteoikeuden

Englannissa vallalla oleva kahden pääpuolueen järjestelmä on omiaan keskittämään valtiollisen toimivallan alahuoneessa enemmistönä olevan puolueen piiristä olevalle hallitukselle. Opposition etuoikeutena on arvostella hallituksen toimia, mikä varsinkin valtiontaloudesta päätettäessä tapahtuu taidokkaasti.[74]

Täydessä tehossaan Treasuryn mahti ilmenee siinä lujassa otteessa, mikä sillä on valtion menojen suorittamisessa. Erityisen menoluvan myöntämiseen perustuva *Exchequer*-järjestelmä koskee suurta osaa valtion menoista. Nykyisin tavallisimmin käytetyssä merkityksessään Exchequer merkitsee samaa kuin *Consolidated Fund*. Valtiontalousjärjestelmässä tämä on kirjanpidollinen rahasto, johon kaikki valtion veroym. tulot suoritetaan ja josta sen menot maksetaan. Tosiasiallisesti Consolidated Fund on kuitenkin hallituksen Englannin Pankissa pitämä tili, jolta siis suoritetaan sekä Supply Services että Consolidated Fund Services.[75] Osa valtion menoista on tosin sellaisia, että niiden suoritta-

---

ilmenevän siinäkin, että parlamentti kieltäytymällä hyväksymästä menoarvioehdotusta tai hyväksymällä sen rajoitettuna voi pakottaa hallituksen (muodollisesti Treasuryn tai muun viraston) antamaan kansaa edustavan elimen tahtoa vastaavan lisätyn menoarvioehdotuksen. Heinig siis johtaa Englannin parlamentin kyseisen aloiteoikeuden tästä pakotuskeinosta. *Heinig,* Das Budget I s. 281—291. *Teljo* mainitsee Englannin »välittömän aloitteenrajoitusjärjestelmän kotimaana». Hän lausuu, että finanssialoiteoikeuden kieltämistä koskevaa sääntöä sovelletaan käytännössä eräin lievennyksin ja poikkeuksin, joiden johdosta on kysymys tosiasiallisesti aloiteoikeuden rajoituksesta, joskin erittäin tehokkaasta rajoituksesta. *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 57—59. Ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 75 ja Valtiontilintarkastus s. 16 viite 59.

Parlamentin ylähuoneen finanssivalta rajoittuu siihen, että se voi viivyttää ao. lakiehdotuksen hyväksymistä kuukaudella. — Ylähuoneen asemasta valtiontalouden hoitoa koskevissa asioissa ks. *Brittain* s. 28—29; *Campion—Lidderdale* s. 239; *Esmein* I s. 227—228; *Marshall—Moodie* s. 28; *May* s. 804—805, 818—820.

[74] Gentlemansääntönä pätee, että oppositio saa valita käsittelykysymykset, valtiontaloutta koskevien muiden asioiden jäädessä yksityiskohdittain parlamentissa esille ottamatta. Kuvaavaa tämän parlamentaarisen pelin säännöille on estimatesien johdosta suoritettavaan keskusteluun käytettävän ajan tiukka rajoittaminen 26 päiväksi, mitä keskustelun keskeyttämistä kutsutaan »giljotiiniksi». *Purhonen,* Budjettivalta s. 153 viite 14; *Abraham—Hawtrey* s. 98. — Englannin kysymysjärjestelmä antaa mahdollisuuksia saattaa valtiontalouden hoidon yksityiskohtia alahuoneessa keskustelun alaiseksi.

[75] Alun perin »the Exchequer» oli hallituksen virasto, joka oli vastuussa kruunun tilinpidosta sekä sen tulojen perimisestä ja maksujen suorittamisesta. Nimi juontui ruudullisella vaatteella peitetystä pöydästä (*chess, chequer*), mitä keskiajan viranomaiset käyttivät käsitellessään rahavaroja. Tätä oli ruudullinen alusta omiaan helpottamaan. The Exchequer sulautui 1800-luvulla kruunun varain-

minen on itsestään selvää, joten Treasuryn lupa ei siihen ole tarpeen. Muulta osalta virasto tai laitos tarvitsee menon suorittamiseen Treasuryn ennakolta antaman suostumuksen. Ennen kuin menon maksaminen voi tapahtua, tarvitaan vielä korkean tili- ja valvontaviranomaisen, *Exchequer and Audit Departmentin* päällikön, *Comptrollor and Auditor Generalin* hyväksyminen. Tämä Treasurystä riippumaton viranomainen valvoo kaikkien valtion menojen suorituksia ja mm. sitä, että Treasuryn suostumus on hankittu silloin, kun se menon suorittamiseksi on tarpeen.[76]

Treasuryn merkitystä valtion menotalouden ohjaamisessa ja valvonnassa on omiaan korostamaan sille tietyissä rajoissa kuuluva oikeus siirtää määräraha toiseen tarkoitukseen, kuin mihin se on estimatesissa varattu, *Power of virement.*[77] Tämän merkitys on Treasuryn vallan-

---

käytön tarkastuksesta huolehtivaan virastoon *(Audit Office)*. Täten muodostui Exchequer and Audit Department. Treasuryn tehtävistä ja Exchequer-järjestelmästä ks. lisäksi *Kastari,* Treasury s. 8—16; *Abraham—Hawtrey* s. 75, 93; *Brittain* s. 13—16 (Exchequerin ja Consolidated Fundin teoreettisesta erosta s. 15—16); *Buck* s. 227—231, 254—255, 258, 259; *Campion—Lidderdale* s. 242 viitettä 2; *Heath* s. 40; *Jennings,* Cabinet Government s. 144—172; *Phillips* s. 271—273; *Wade—Phillips* s. 170—174. Exchequer-käsitteen syntyhistoriasta tarkemmin ks. *Heckel,* Das Budget s. 163—168; *Phillips* s. 229; *Potter* s. 57—61; *Ridges* s. 226—230; *Stourm* s. 503—506.

Exchequer-valvonta ei ulotu valtion tuloihin. Niistä huolehtiminen kuuluu ao. erityisvirastojen toimivaltaan. Ilmeisenä laittomuutena olisi pidettävä sitä, että sallittaisiin valtiolle tulevan tuloerän siirtäminen tulonhankintaviranomaisen tililtä ohi Exchequerin korkean maksuviranomaisen, *Paymaster Generalin,* valtion menoihin käytettäväksi. Tästä ks. *Hawtrey* s. 27; *Jennings,* Cabinet Government s. 168—169; *Phillips* s. 188, 273.

[76] Treasuryn hierarkkisessa virastokoneistossa palvelee joukko virkamiehiä, joista kukin on erikoistunut seuraamaan tietyn alan virastojen ja laitosten toimintaa sekä näiden menoja. On tapana sanoa, että kullakin Englannin valtion eri virastojen ja laitosten raha-asioita hoitavalla virkamiehellä on Treasuryssä »Opposite Number». *Kastari,* Treasury s. 2, 8, 10—11.

Selostettu järjestelmä muistuttaa VvM:ssä noudatettua valtiontalouden ennakkoestävää valvontajärjestelmää, joskaan tämä ei ilmene niin lujasti VvM:öön painotettuna kuin asianlaita on Treasuryn valvonnan suhteen. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 53.

[77] Sanan virement (ranskan kielessä virer = kääntää, kiertää) Treasury on omaksunut Ranskan budjettijärjestelmästä n. v. 1900. *Abraham—Hawtrey* s. 208—209; *Brittain* s. 235 viite 1.

Esityksen yhtenäisyyden vuoksi tarkastellaan virementin mahdollisuutta myös muiden ulkomaiden valtiontalouden hoidon järjestelmissä jo yleiskatsauksen yhteydessä eikä HM $70_{,1}$ §:n merkityksen tutkimisen yhteydessä, missä vastaava tarkastelu Suomen osalta tapahtuu.

käytön kannalta tärkeä, sillä estimatesien «momentit«, *votes'it* ja niiden «alamomentit«, *subhead'it* vastaavat keskimäärin paljon suurempia rahamääriä kuin budjetin momentit Suomessa. Estimatesien votesien yhteismäärä on maamme budjetin momenttien lukumäärään verraten vähäinen. Kun subheadien varoja saattaa varainhoitovuoden aikana jäädä käyttämättä, voi Treasury antaa virastolle tai laitokselle oikeuden käyttää määrärahansäästöt saman votesin muiden subheadien määrärahojen ylittämiseen.[78] Hyväksymisen kieltäminen virementiltä merkitsee, että säästön käyttäminen kyseiseen tarkoitukseen on mahdollista vain parlamentin suostumuksella, mikä annetaan supplementary estimatesissa.[79]

Virement-järjestelmässä muodostavat erityisen tyypin laivaston, armeijan ja ilmavoimien estimatesit. Näiden osalta Treasuryllä on mainituin edellytyksin yleensä valta sallia, että tietyn votesin säästö käytetään ao. estimatesin muiden votesien ylittämiseen.[80]

---

[78] Treasuryn lupaa ei suinkaan anneta helposti, vaan sitä edeltää tiukka asiaan vaikuttavien perusteiden tutkiminen. Tällöin harkitaan erityisesti kysymystä, soveltuuko säästön käyttäminen muiden subheadien ylittämiseen kyseisen votesin tarkoituksen yleiseen linjaan. Mikäli se merkitsisi olennaista poikkeamista votesin käyttötarkoituksesta, epää Treasury yleensä suostumuksensa. Säästö saadaan käyttää vieläpä uusiin tarkoituksiin. Tämä tosin tulee verraten harvoin kysymykseen, mutta on se pakottavasta syystä mahdollista. *Kastari,* Treasury s. 8—10.

[79] Treasuryn asennoitumisesta jää riippumaan, ryhtyykö ao. hallinnonhaara toimenpiteisiin parlamentin suostumuksen hankkimiseksi. Myös niissä tapauksissa, joissa asian ratkaisu kuuluu Treasuryn virement-vallan rajoihin, saatetaan ylityskysymys jälkeenpäin parlamentin hyväksyttäväksi. Tämä on tosin yleensä muodollisuus eikä parlamentin taholta mahdollisesti esiintyvä arvostelu johda oikeudellisiin seuraamuksiin. *Kastari,* Treasury s. 1, 9.

[80] *Abraham—Hawtrey* s. 208—209; *Campion* s. 265; *Hatschek,* Englisches Staatsrecht s. 457—458; *Jennings,* Cabinet Government s. 166—167; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 142; *Jèze—Neumark* s. 158; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 35—36. Treasuryn virement-vallasta on kaksi poikkeusta. Subheadin kohdalla syntyvää säästöä ei ole lupa käyttää toisen subheadin varojen lisäämiseen toisen subheadin ollessa varustettuna merkinnällä *grant-in-aid.* Tällainen erä estimatesissa merkitsee poikkeusta normaalista säännöstä, jonka mukaan määrärahansäästö on varainhoitovuoden lopulla luovutettava Exchequerille. Sen käyttäminen on usein lievemmän tarkastusvalvonnan alainen kuin tavallisen subheadin käyttö. Tämän vuoksi parlamentti tutkii erityisen huolellisesti nämä estimatesissa erikseen esiintyvät erät, ja niiden ylittäminen on sallittua vain parlamentin suostumuksella. Toinen poikkeus Treasuryn virement-vallasta on, ettei sitä voida soveltaa sellaisten tulojen arvioitua suurempaan määrään, joista käytetään nimitystä *appropriation-in-aid* ja joiden estimatesiin merkitty määrä on käytettävissä sen viraston tai laitoksen menonlisäyksiin, joka on kantanut sanotun tulon, niin kuin tietyn valtiolle perittävän

2. *Ranska.* Budjetti päätetään lain muodossa, mutta se on laki vain muodollisessa merkityksessä. Lain säätämisjärjestyksessä syntynyt budjetti, johon merkitään varainhoitovuoden tulot ja menot, on valtion tulojen perimisen ja sen menojen suorittamisen edellytyksenä. Muiden kuin verotulojen periminen saa kuitenkin tapahtua budjetin hyväksymisestä riippumatta. Valtion tulot ja menot perustuvat suurelta osalta erityislakeihin, joille vasta budjetti antaa tehon.

Vuoden 1958 valtiosäännön voimaantuloon saakka budjetin päättämiseen kohdistuva parlamentin valta oli perinteellisesti suurempi kuin Englannin parlamentin finanssivalta. Kun monipuoluejärjestelmä oli omiaan rajoittamaan hallitusten mahdollisuuksia antaa suuntaa kansanedustuslaitoksen toiminnalle, muodostivat erityisesti valtiontalousasiat parlamentaarisen toiminnan kentän, jolla hallitusten arvovalta usein joutui koetukselle. Tähän järjestelmään kuului edustajakamarin raha-asia-aloiteoikeus. Viimeksi tämä oikeus oli taattu kansanedustuslaitokselle 1954 Const 17 Art:ssa. Se kielletään parlamentin jäseniltä 1958 Const 40 Art:ssa. Tätä oikeutta kansanedustajat käyttivät laajassa määrin hyväkseen ja usein vaalitaktillisissa tarkoituksissa.[81]

---

maksun. Estimatesin tällaisen erän tulee olla — samoin kuin tavallisten menoerien — parlamentin asianmukaisesti hyväksymä. Appropriation-in-aid saa siis tulla kysymykseen vain silloin, kun virasto tai laitos itse perii tuloja valtiolle käyttäen näitä menoihinsa. Milloin tällaista tulonylitystä syntyy, voi vain parlamentti antaa hallinnonhaaralle oikeuden sen käyttämiseen; tämä oikeus annetaan supplementary estimatesissa. *Abraham—Hawtrey* s. 19; *Brittain* s. 235—236; *Tribe* s. 375.

81 Ranskan budjetin käsittelystä kansanedustuselimessä ja sen oikeudellisesta merkityksestä ks. KM 1917: 9 (liite II) s. 36—38; *Purhonen,* Budjettivalta s. 75, 78 viitettä 64, 129 viitettä 48, 153 viitettä 14; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 34 viitettä 116; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 69—70; *Allix* s. 1—3, 16—20, 198—204, 216—218; *Buck* s. 206—208; *Duverger,* Finances publices s. 276—291; *Duverger,* Institutions s. 318—339; *Esmein* II s. 177; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 228—229; *Jèze,* Le budget s. 70—77, 207—229, 260—268, 406—408, 489; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 62—70, 73—78; *Jèze—Neumark* s. 32—36, 73—83; *Lanzag* s. 163; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 8—23; *Petot* s. 321—324; *Prélot* s. 428—429; *Stourm* s. 1—9, 282—285, 303—310; *Trotabas,* Institutions s. 110—111, 112—115, 158—161, 177—181; *Trotabas,* Précis s. 37—38, 51, 54—55; *Weichmann,* FinA, NF 18/1958 s. 234—235.

Vuodesta 1949 vuoteen 1956 Ranskan budjettiin, *loi de finances'iin,* liittyivät *lois de développement,* joissa yksityiskohtaisesti jaoiteltiin loi de finances'ssa ministeriöittäin myönnetyt varat. *Duverger,* Finances publices s. 269; *Duverger,* Institutions s. 311; *Laufenburger,* Finances comparées s. 173—174. Nykyisin loi de finances'iin liittyvät lois de programmes (1958 Const $34_{,5,6}$ Art). — Ranskan »budjettilakina» oli voimassa 19. 6. 1956 annettu valtuuslakiin nojautuva »asetus», décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat (lyh. Décret du budget). *Duverger,* Finances publices s. 270; *Duverger,* Institutions s. 311—312;

Kun hallituksen asema oli ennen *de Gaulle'n* tasavallan presidentiksi tuloa valtiontalousasioissa heikko, ei myöskään valtiovarainministeriö voinut saavuttaa sellaista mahtavaa asemaa kuin Englannin Treasury.[82] Vuoden 1958 valtiosäännön mukaan parlamentin asiaksi jäi enää budjetin hyväksyminen tai hylkääminen (47 Art verrattuna $39_{,1}$ Art:aan). Tämä toimenpide ja muu valtiosäännön mukanaan tuoma valtiollisen vallan keskittäminen hallitukselle siirsivät myös finanssivallan tosiasiallista painopistettä parlamentilta hallitukselle.

Ranskassa valtiovarainministerin asiana on huolehtia siitä, että valtion tulot peritään. Valtion menojen suhteen hänen valtansa on verraten rajoitettu. Budjetin soveltamistehtävä on osittain hajoitettu eri ministeriöille, joiden asiana on maksumääräysten antaminen. Kukin ministeriö valvoo sitä, että menot ovat sopivassa suhteessa valtionvarojen kulloiseenkin tilaan, että maksut pysyvät budjetin edellyttämissä rajoissa sekä että valtion saamamiehille tapahtuvat suoritukset hoidetaan asianmukaisesti. Valtiovarainministeriö puolestaan arvioi kuukausittain menojen suorittamista varten kertyvät varat ja ilmoittaa kullekin ministeriölle sen enimmäismäärän, minkä rajoissa tämä saa antaa maksumää-

---

Laufenburger, main. teos s. 176, 177, 179, 180—183; *Petot* s. 320—321. Mainitun dekreetin mukaisen budjettijärjestelmän pysytti eräin muutoksin voimassa L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (lyh. L'ordonnance du budget). *Duverger,* Finances publices s. 270; *Duverger,* Institutions s. 312. — Budjetinuudistuskysymyksestä Ranskassa ks. *Petot* s. 347; *Laufenburger,* main. teos s. 172; *Weichmann,* main. teos s. 220—222.

Vuoden 1958 valtiosäännön mukaan säädöksiä on seuraavanlaisia: *perustuslaki, orgaaninen laki,* joka eroaa tavallisesta laista vaikeamman säätämisjärjestyksen puolesta ja jolla on järjestettävä valtiosäännön tietyissä artikloissa tarkoitetut asiat, *laki,* tasavallan presidentin allekirjoittama *dekreetti* ja muiden hallinnollisten elinten eri nimisinä antamat *reglementit. Ordonanssilla* (ennen 1958 Const:ia: décret-loi) hallitus voi parlamentilta määräajaksi saamansa valtuuden nojalla ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joista muutoin olisi säädettävä lailla. *Sipponen,* Laki ja reglementti s. 242—245, 248—249, 250 myös viite 46, 252—255; *Laubadère,* ZaöRVR 1959/60 s. 532—535; *Waline,* RDP 1959 s. 707—716.

82 Valtiovarainministeriön merkitys ei kuitenkaan jäänyt heikoksi. Hallitusten ollessa jatkuvasti epävarmalla pohjalla ja usein vaihtuessa ministeriön virkamiesportaan merkitys budjetin soveltamisessa kasvoi. Sen laajentuneiden tehtävien helpottamiseksi perustettiin maailmansotien välisenä aikana tulo- ja menoarvioasioita varten erityinen budjettiministeriö, jonka johdossa oli budjettiministeri. Valtiovarainministerikin osallistui edelleen budjettiasiain hoitamiseen. Eräiden organisatoristen muutosten jälkeen on Ranskassa nykyisin erityinen »direction» budjettiasioita varten. *Allix* s. 262; *Buck* s. 82—83, 231; *Duverger,* Finances publices s. 274—275; *Duverger,* Institutions s. 316—317; *Trotabas,* Précis s. 35—36.

räyksiä seuraavan kuukauden aikana. Näitä koskevat vaatimukset tutkii kuhunkin ministeriöön määrätty valtiovarainministeriön edustaja.[83]

Käsite *Trésor (le Trésor public)* vastaa lähinnä Englannin järjestelmän Exchequer-käsitettä. Ranskan tieteisopissa merkille pantava taipumus valtiontaloutta koskevien oikeudellisten käsitteiden määrittelyyn ei ole riittänyt Trésorin käsitteen kiistattoman määritelmän aikaansaamiseen. Tutkijat ovat yleensä tyytyneet lähinnä erittelemään sen tehtävät ja siten antamaan sen toimille sisällön. Trésor ei ole valtiovarasto sinänsä, sellaisena kuin tämä on Suomessa ymmärrettävä perustuslaissa määrittelemättömänä valtion varojen kokonaisuutena.[84]

Ranskassa tuli virement-järjestelmä voimaan toisen tasavallan aikana. Ministeri saattoi «transporter les crédits d'un même ministère, d'une

---

[83] Tämä valvontaviranomainen ottaa selville, onko ministeriön käytettäväksi varaamaa menoerää varten olemassa budjetissa hyväksytty määräraha, mutta hän ei saa puuttua menon tarkoituksenmukaisuuteen. Kun menoerä on tässä laillisuustutkinnassa hyväksytty, voi sen maksaminen tapahtua. Valvojan antamasta maksukiellosta saadaan vedota valtiovarainministeriöön, jolla on maksun suorittamisen suhteen lopullinen laillisuuden harkintavalta. Käytännössä menojen suorittamisen valvonta kuitenkin suuressa määrin on ao. ministeriön tehtävänä. Valtiovarainministeriö ei harjoita välitöntä, jatkuvaa ja tehokasta valvontaa muiden ministeriöiden raha-asioihin. Valtiovarainministerillä on valta myöntää lupa sellaisten menojen suorittamiseen, jotka eivät perustu budjettiin ja joita varten hänen käytössään on erityisiä varoja. Ranskassa ei ole valtionelintä, joka voisi estää valtiovarainministeriä tällaisessa tapauksessa toimimasta jopa vastoin parlamentin tahtoa. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 58—59; *Buck* s. 231—233; *Heinig,* Das Budget I s. 192—196; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 40—41; *Stourm* s. 472—483.

[84] Valtion kassana Trésor suorittaa budjettiin merkityt valtion menot ja perii sen tulot. Tässä ominaisuudessaan sitä voidaan verrata pankkiin. Trésor ei kuitenkaan oikeudellisessa merkityksessä ole pankki, sillä sen käytettävissä ei ole liikepääomaa. Se voi kuitenkin täyttää budjettivaroissa ilmenevän vajauksen omilla budjetista riippumattomilla varoillaan. Se saa hankkia varoja laskemalla liikkeeseen lyhytaikaisia valtion maksuosoituksia *(les bons du Trésor).* Mikäli Trésorin tileillä olevat kassavarat ja sen maksuosoituksista kertyvät varat eivät riitä valtion menoihin, voi se ottaa tilapäisluottoa Ranskan Pankista. Joskin Trésor eräissä suhteissa samaistetaan valtion kanssa, on se monessa muussa suhteessa valtion erityisominaisuus. Oikeusoppineet eivät katso, että Trésorilla on oikeushenkilön *(une personnalité morale)* luonne, vaan pitävät sitä tosiasiallisena henkilönä *(une personnalité de fait).* Valtion varainhoitotoimintaa tapahtuu muuallakin kuin Trésorin puitteissa. Tällaista Trésorin ulkopuolista toimintaa on esim. valtion pitkäaikaisten lainojen ja ikuislainojen hankkiminen. *Duverger,* Finances publices s. 170—192; *Duverger,* Institutions s. 217—239; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 257—258, 263—264, 267—269, 278—282, 285, 299—304, 306—314; *Stourm* s. 258—260, 444—449; *Trotabas,* Institutions s. 188—189, 191—197; *Trotabas,*

section sur une autre«, mutta v. 1871 annetulla lailla palattiin budjetin erittelyperiaatteen [85] kannalle. Virement-kielto oli voimassa vuoden 1956 Décret du budget'in voimaan tuloon saakka. Tällöin virementit tulivat tietyissä rajoissa mahdollisiksi. Parlamentti päättää nykyisin budjetin vain ministeriöittäin, *par titres*.[86]

3. *Saksan Liittotasavalta*. Perustuslain (ns. Bonnin perustuslaki vuodelta 1948, lyh. BGrG) valtiontaloutta koskevat säännökset on kehitetty lähinnä Weimarin valtiosäännön (WRV) säännöksistä.[87] Liittovaltion tulo- ja menoarvio (Bundeshaushaltsplan, lyh. BHpl) on ennen varainhoitovuoden alkua vahvistettava lailla (BHplG) (110 Art). Tämä on

---

Précis s. 11, 89—102. — Erityisesti Trésorin organisaatiosta ks. *Bloch-Lainé—Vogüé* s. 36—46.

Ranskan valtiovarainhallinnon varhaisemmasta kehityksestä ks. *Heckel*, Das Budget s. 158—163. — Erityisesti Trésorin historiallisesta kehityksestä ks. *Bloch-Lainé—Vogüé* s. 13—36.

[85] Tämän tarkoituksena on estää hallitusta käyttämästä menoarvion tiettyyn kohtaan merkittyjä varoja muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jonka kansanedustuslaitos on hyväksynyt. Budjetin erittelyperiaatteesta ks. esim. *Teljo*, Tulo- ja menoarvio s. 15; *Dubois* s. 175—177; *Duverger*, Institutions s. 337; *Heckel*, Einrichtung s. 381; *Heinig*, Das Budget II s. 407—409; *Jèze*, Le budget s. 366—384; *Jèze*, Théorie générale du budget s. 120—136; *Laferrière—Waline* s. 121; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 35—36; *Neumark*, Reichshaushaltplan s. 297—347; *Neumark*, Theorie und Praxis s. 587—588; *Stourm* s. 286—291; *Vialon*, Haushaltsrecht s. 228—229; *Weichmann*, FinA, NF 18/1958 s. 227—228.

Ranskassa erittelyperiaate merkitsi sitä, että menoarvion menot oli hyväksyttävä ja käytettävä tarkoitukseensa luvuittain, *par chapitres*. *Allix* s. 246—248; *Jèze*, Théorie générale du budget s. 126—127; *Jèze—Neumark* s. 161, 163—165; *Laferrière—Waline* s. 121—122, 148—149; *Laufenburger*, Budget et Trésor s. 35—36; *Leroy—Beaulieu* s. 92; *Stourm* s. 291—296; *Trotabas*, Précis s. 60.

[86] Valtiovarainministeri saa nykyisin antaa luvan määrärahansäästön käyttämiseen toisen momentin menon lisäämiseen. Jos määrärahan luonnetta on virementin yhteydessä tarpeen muuttaa, on se sallittua dekreetillä. Tämä kunkin ministeriön puitteissa voimassa oleva oikeus rajoittuu kuitenkin säästyneen momentin kymmenenteen osaan. Virement-vallan soveltamisala on rajoitettu. Niinpä Suomen järjestelmän arviomäärärahoja vastaavien *crédit evaluatif'en* ja *crédit provisionnel'en* osalta ei virementti voi tulla kysymykseen *crédit limitatif'en* hyväksi. (L'ordonnance du budget 14 Art. Ks. myös Décret du budget 21 Art.) *Purhonen*, Budjettivalta s. 103 viite 58; *Duverger*, Institutions s. 312, 339; *Trotabas*, Institutions s. 130, 167—168.

[87] Ne alkavat säännöksistä, jotka lähinnä koskevat liittovaltion (Bund) ja osavaltioiden (Länder) välistä verotusvallan jakoa (105—108 Art). Liittovaltio ja osavaltiot ovat valtiontaloutensa hoidossa itsenäisiä ja toisistaan riippumattomia (109 Art).

laki muodollisessa merkityksessä, mutta siihen voi sisältyä aineellisiakin oikeusnormeja.[88]

Liittopäivät (Bundestag, lyh. BT) ja liittoneuvosto (Bundesrat, lyh. BR) voivat tosin päättää lisäyksiä liittohallituksen (Bundesregierung, lyh. BRg) tulo- ja menoarvioon ehdottamiin menoihin ja päättää uusiakin menoja, mutta tällaisten päätösten voimaantulo edellyttää liittohallituksen suostumusta (113 Art).[89] Paitsi Englannin parlamentin rahaasia-aloiteoikeuden puuttuminen lienevät tätä hallituksen veto-oikeutta koskevaa säännöstä valmisteltaessa olleet esikuvana eräiden Saksan osavaltioiden valtiosääntöjen määräykset (erityisesti Preussin vuoden 1920 VF 42,$_4$ §). Tämän uudistuksen johdosta liittohallituksen kävi mahdolliseksi ratkaisevasti vaikuttaa valtiontalouden tasapainottamiseen.[90]

BGrG:iin sisältyy eräitä sellaisia artikloita, jotka koskevat kansanedustuslaitoksen ja hallituksen välistä toimivallan jakoa valtiontalouden hoidossa.[91] RHO:ssa annetaan valtiovarainministerille laaja toimi-

---

[88] BHplG on otettu laajan BHpl-asiakirjan alkuun ja sisältää ne valtuudet, jotka hallituksen eri virastot ja laitokset sekä erityisesti valtiovarainministeri (Bundesminister der Finanzen) ovat saaneet, sekä muita varainhoitovuodeksi annettuja valtiontalouden hoitoa koskevia määräyksiä. — Tulo- ja menoarvion laatimista ja soveltamista koskevat pysyväismääräykset sisältyvät lailla annettuun vuoden 1922 *Reichshaushaltsordnungiin* (RHO) ja vuodelta 1929 peräisin oleviin, nimellä *Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden* annettuihin valtakunnanhallituksen määräyksiin (RWB).

[89] Sama koskee myös BT:n sellaisia päätöksiä, joista aiheutuu liittovaltiolle uusia menoja vasta myöhempinä varainhoitovuosina.

[90] Budjetin tulojen ja menojen on BGrG 110,$_2$ Art:n mukaan oltava tasapainossa. Mainitulla 113 Art:n säännöksellä ilmeisesti pyritään siihen, etteivät BT ja BR voisi päättää menojen lisäyksistä eikä uusista menoista, ilman että BRg on selvityttänyt, onko niitä vastaavasti tuloista tai varoista kertyvää katetta. WRV:n 85,$_4$ Art:n mukaan valtiopäivien edellä tarkoitetun kaltaisen päätöksen voimaantulo edellytti valtakunnanneuvoston suostumusta. Tämän valtionelimen veto-oikeus ei kuitenkaan ollut ehdoton. Art:ojen 74 ja 85,$_5$ mukaisesti näiden elinten välinen ristiriita voitiin ratkaista valtiopäivien uudella, kahdenkolmasosan enemmistöllä tekemällä päätöksellä tai kansanäänestyksellä. *Purhonen,* Budjettivalta s. 77 viite 57; *Apelt* s. 250; *Greuner* s. 4; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 258—262; *Jèze—Neumark* s. 38; *Klee* s. 8; *Schultze—Wagner* s. 15; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 59—60; *Wittmayer* s. 397—398.

[91] Näistä artikloista *Vialon* käyttää nimitystä »Finanzverfassung». *Vialon,* Haushaltsrecht s. 52. — Valtiosäännön ja perustuslain välistä eroa selvittelee *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja s. 131 viite 9.

Saksan valtiontalousoikeuden säännöksistä ja menettelytavoista keisarivallan aikana ks. KM 1917: 9 (liite II) s. 39—40; *Buck* s. 14—15; *Laband,* Staatsrecht s. 522—558. WRV:n vastaavasta oikeudenalasta ks. *Anschütz* s. 435, 437—438; *Apelt* s. 279;

valta.[92] Tämän ministerin merkitystä budjetin soveltamisessa tehostavat lisäksi ne säännökset, jotka vuosittaisessa BHplG:ssä antavat hänelle oikeuden monessa kohdin käyttää sellaista valtaa, joka Suomessa kuuluu VN:lle tai RV:lle.[93] Nämä valtuudet ulottuvat laajemmallekin kuin Suomen mainittujen valtionelinten toimivalta ja ne sallivat eräissä suhteissa hänelle samankaltaisen toimivallan kuin Englannin Treasurylla on.[94]

Joskin Saksan budjettijärjestelmässä virementti varsinaisessa merkityksessään on kielletty, on tässä maassa voimassa sen eräänlainen kor-

---

Buck s. 15—18, 191—192; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 234, 238—239, 240, 244, 245, 249, 252—256, 262; *Heckel,* Budgetverabschiedung s. 392—404; *Jèze—Neumark* s. 83—85, 309, 322—323, 335—336, 360—361; *Stier—Somlo* s. 822—825; *Wittmayer* s. 395. Kansallissosialistien valtakauden vaikutuksesta erityisesti budjettioikeuteen ks. *Buck* s. 88; *Huber* s. 208, 246, 247—248; *Kluge—Krüger* s. 405. BGrG:n valtiontalousoikeudesta ks. Bonner Kommentar s. 1—4; *Giese* s. 184—185, 187—189; *Greuner* s. 1—4; *Hamann* s. 373; *Höpker—Aschoff* s. 59—60; *Kichler* s. 116—131; *Klee* s. 2—14; *Koellreutter* s. 251—253; *Mangoldt* s. 552—597; *Model* s. 131; *Vialon,* main. teos s. 16, 19, 32, 56—58; *Vialon,* AöR, NF 1951/52 s. 20, 21, 25—27, 29—31; *Wawerla—Ambrosius* s. 121—122, 125—135.

Saksan Liittotasavallan osavaltioiden valtiontalousoikeudesta ks. *Klee* s. 27—28 (Baden), s. 28—29 (Baijeri), s. 29—33 (Bremen), s. 33—37 (Hampuri), s. 37—43 (Hessen), s. 43—46 (Alasaksi), s. 46—50 (Pohjoisrein-Westfalen), s. 50—54 (Reininmaa-Pfalz), s. 54—58 (Schleswig-Holstein), s. 58—60 (Würtenberg-Baden), s. 60—62 (Würtenberg-Hohenzollern). Eräiden osavaltioiden vastaavista oikeusohjeista ks. myös *Drexelius—Weber* s. 68—69 (Hampuri); *Hoegner* s. 116—118 (Baijeri); *Spreng—Birn—Feuchte* s. 331 (Würtenberg-Baden); *Stier—Somlo* s. 825—827; *Süsterhenn—Schäfer* s. 420—421 (Reininmaa-Pfalz); *Vogels* s. 154—157, 161—163, 166.

Saksan Demokraattisen Tasavallan valtiosäännön valtiontalousoikeutta koskevista säännöksistä ks. *Peaslee* II s. 67—68.

92 Valtiovarainministerin asiana on valtion kassavarojen hoito ja niiden varaaminen kulloisiinkin tarpeisiin (RHO $26_{,1,2}$ §). Hän valtuuttaa ao. viranomaiset käytettävissä olevien tulojen rajoissa suorituttamaan näiden hallinnonhaarojen aloilla määräajan kuluessa välttämättömät maksut tiettyyn enimmäismäärään saakka (RHO $26_{,5}$ §). Valtiovarainministerin muusta budjetin soveltamista koskevasta toimivallasta ks. RHO 28, 30, 33, 36 a, 45 b §. *Purhonen,* Budjettivalta s. 47 viite 15.

93 Esim. 1958 BHplG $7_{,2}$ §:n nojalla valtiovarainministeri voi saattaa tiettyjen menojen tai menoryhmien myöntämisen suostumuksestaan riippuvaksi, mikäli valtion tulojen ja menojen kehitys sitä vaati. Samanlainen valtuus valtiovarainministerillä oli esim. 1964 BHplG $7_{,2}$ §:n nojalla, kuitenkin sillä lisäedellytyksellä, että »die Sicherung des volkswirtschaftlichen Gleichgewichts» tuota valtuutta vaati. Ks. myös 1958 BHplG $8_{,1}$ §.

94 Useissa tapauksissa tämä kuitenkin edellyttää BT:n tulo- ja menoarviovaliokunnalta erikseen hankittua suostumusta. Tästä ks. esim. 1958 BHplG $3_{,2}$, $8_{,2}$ ja 9 §; 1964 BHplG $3_{,7}$ ja $15_{,3}$ §.

vike, mikä sekin osaltaan on omiaan korostamaan valtiovarainministerin merkitystä valtiontalouden hoidossa. RHO 18 §:ään, joka koskee budjetin laatimista ja päättämistä, ja 43 §:ään, joka koskee sen soveltamista, sisältyy kielto varata samaan tarkoitukseen varoja eri momenteille. Jälkimmäiseen säännökseen sisältyy kuitenkin varaus: «soweit sich nicht aus dem Haushaltsplan etwas anderes ergibt«. RHO 31 §:n mukaan menon suorittaminen toiselta momentilta kuin siltä, jolla määräraha alun perin on tarkoitusta varten varattuna, on tietyissä rajoissa mahdollista.[95]

4. *Ruotsi.* Ratkaisevaa käännettä kehityksessä kohti kansanedustuslaitoksen nykyaikaista budjettivaltaa merkitsi 1809 RF.[96] Tämä perustuslaki on siihen myöhemmin tehdyin muutoksin edelleen voimassa ja sisältää tärkeimmät valtiontalouden hoitoa koskevat säännökset. Ruotsin kansan ikivanha veronmyöntämisoikeus kuuluu yksinomaan valtiopäiville (57 §).[97] Uusien rasitusten asettaminen väestön kannettavaksi on mahdollista vain valtiopäivien suostumuksella (73 §).[98] Valtiovarain tila on valtiopäiville selvitettävä (58 §) ja kuninkaan on tässä yhteydessä tehtävä valtiopäiville ehdotus niiksi suostunnoiksi (*bevillningar*), jotka ovat tarpeen valtion varsinaisten vero- ym. tulojen

---

[95] RHO 31 §:n mukaisesti budjetissa voi nimittäin olla määrärahoja »als gegenseitig deckungsfähig bezeichnet», jolloin määrärahan kohdalla tapahtunut säästö — niin kauan kuin se yleensä on käytettävissä — saadaan tarpeen vaatiessa käyttää toisesta tällaisesta määrärahasta suoritettavan menon lisäämiseen. Sellaista määrärahaa, joka RHO 30 §:n mukaisesti voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen, ei saa hyväksyä muun määrärahan kanssa »katekelpoiseksi». Tästä säännöstä saadaan kuitenkin erityistapauksissa BHplG:ssä hyväksyä poikkeuksia. — Saksan valtiovarainministerin rajoitetusta virement-vallasta ks. esim. 1958 BHplG $2_{,6}$ ja $3_{,2}$ §; 1964 BHplG $11_{,9}$ §. Keskenään katekelpoisia määrärahoja koskevat määräykset sisältyivät 1958 BHplG:ssä 2 §:ään ja 1964 BHplG:ssä 11 §:ään.

Virementistä ja sen kiellosta lähinnä Saksan oikeuden mukaan ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 101 viitettä 50; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 136 viitettä 21; *Heckel,* Das Budget s. 119—120; *Heckel,* Einrichtung s. 381; *Jèze—Neumark* s. 174—175; *Lotz* s. 132—135; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 274, 300, 304, 311; *Schulze—Wagner* s. 456—460; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 238—241.

[96] Tästä kehityksestä ks. *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 32; *Buck* s. 22; *Fahlbeck* s. 142—168; *Herlitz,* Statsskickets historia s. 198—199; *Hildebrand,* Statsförfattningens utveckling s. 645—647; *Hildebrand,* Regeringsformer s. 169—172.

[97] *Lagerroth,* StatsvT 1938 s. 1—51, 109—149; *Lagerroth,* StatsvT 1939 s. 58—63; *Lagerroth,* StatsvT 1953 s. 27—40; *Malmgren,* Grundlagar s. 62—64; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 88—90.

[98] *Lagerroth,* StatsvT 1927 s. 89—115; *Malmgren,* Grundlagar s. 85—86; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 134—135.

Veroista ja rasituksista ks. myös *Herlitz,* Finansmakt s. 9—20, 37—41, 69—124.

lisäksi (59 ja 62 §). Käytännössä verot ja suostunnat ovat — eräin poikkeuksin — yhä enemmän muodostuneet samaksi käsitteeksi.[99] Suostunta-aloiteoikeus, joka 1809 RF:n pohjalta kehittyneen käytännön mukaan aikaisemmin kuului valtiopäiville, on nykyisin hallituksen asiana.[100]

---

[99] SOU 1952: 45 s. 25; SOU 1954: 40 s. 37—39, 51—54, 82—84; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 118—119; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 29 viite 103.

RF:ssa säädetään siitä, mitä suostunnoiksi luetaan (60 §). Samassa pykälässä olevan säännöksen mukaan ei myöskään yleisiä maksuja saa korottaa ilman valtiopäivien suostumusta. Tästä säännöstä on kuitenkin eräitä poikkeuksia.

Valtiopäivien asiana RF 62 §:n mukaan olevasta valtion tarpeiden tutkinnasta ja niitä varten varattavien määrärahojen hyväksymisestä käytetään nimitystä *statsreglering.* Tätä koskevalla valtiopäivien päätöksellä ilmaistaan ne tarkoitusperät, joihin varoja saa käyttää, samoin kuin ne ehdot ja edellytykset, joilla tämä varojenkäyttö voi tapahtua. Sanottu päätös tehdään määrärahoittain päätössarjana, minkä jälkeen valtiopäivät istuntokauden lopulla vahvistavat *riksstatin* eli budjetin numerotauluosan. *Purhonen,* Budjettivalta s. 112 viite 16; SOU 1954: 40 s. 48; *Aschehoug* s. 240—241; *Malmgren,* Författning II s. 265—266; *Reuterskiöld,* Om statsregleringen s. 32—35; *Welinder,* Offentlig hushållning s. 147; *Wigforss* s. 91—105.

Ruotsissa perustuslaki ei sisällä tulo- ja menoarvion rakennetta koskevia säännöksiä, vaan asia on jäänyt käytännön kehityksen varaan. Vuoden 1911 budjetinuudistuksessa luovuttiin aikaisemmasta tulojen ryhmittelystä varsinaisiin tuloihin ja suostuntoihin. Nekin menot, jotka tulivat rahoitettaviksi lainavaroilla, sisällytettiin tällöin budjettiin. Samoin tähän liitettiin valtion liikelaitosten talous. Varsinaisten ja pääomamenojen välillä pyrittiin tekemään ero. Vuoden 1937 uudistuksen jälkeen budjetti tuli koostumaan käyttöbudjetista ja pääomabudjetista. Ruotsin tulo- ja menoarvion rakenteesta ks. *Leppo,* Johdatus s. 122—123; SOU 1954: 40 s. 39—47; *Buck* s. 139—140; *Malmgren,* Författning II s. 266—270; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 91—95; *Welinder,* Offentlig hushållning s. 144—147.

[100] Mitä tulee suostunnan suuruuteen ja suoritustapaan, ei perustuslaki sisällä valtiopäivien aloiteoikeutta koskevaa nimenomaista säännöstä. Se vain yleensä asettaa valtiopäivien tehtäväksi, sitten kun ne ovat tutkineet valtion tarpeet, hyväksyä tarvittavan suostunnan (62 §). Valtiopäivät ovat usein tehneet muutoksia hallituksen ehdottamiin veroihin tai päättäneet muita kuin hallituksen vaatimia veroja tahi hylänneet hallituksen veroehdotuksia.

Käytäntö on muutoinkin vaikuttanut valtiontalouden hoitoa koskevien RF:n säännösten tulkintaan. Vaikeata on määritellä, missä suhteissa valtiosääntö on täten muuttunut. Eräs olennaisimmista perustuslain tällaisista muutoksista on tapahtunut juuri suostunnan käsitteen suhteen. Vuoden 1937 budjetinuudistuksessa, joka hyväksyttiin valtiopäivien päätöksellä, luovuttiin näet vaatimuksesta, että tulo- ja menoarvion tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa, minkä vuoksi suostunta menetti aikaisemman merkityksensä budjetissa ilmenevän vajauksen kattajana. Budjetin tasapainoa koskevaa sääntöä ei tosin noudatettu kirjaimellisesti ennen v. 1937 toimeenpantua uudistusta. SOU 1952: 45 s. 34.

Ruotsin budjetin valmistelusta ja käsittelystä valtiopäivillä ks. KM 1917: 9 (liite II) s. 41; SOU 1952: 45 s. 26—29, 33—34; SOU 1954: 40 s. 11—12, 17; *Buck*

RF:n mukaisesti varsinaiset valtionvarat ja suostuntatulot ovat kuninkaan käytettävissä valtiopäivien hyväksymiin tarkoituksiin menoarvion mukaisesti (64 §).[101] Muodollisesti on siis yleensä kuninkaan asiana myöntää varoja eri virastoille menoarvion mukaisten menojen suorituksia varten. Lukuunottamatta eräitä poikkeustapauksia hallituksen[102] tulee ratkaista, missä laajuudessa menoarviossa myönnettyjen varojen käyttämistä voidaan pitää tarpeellisena. Tämä koskee nimenomaan käyttöbudjetin menoihin osoitettuja varoja.[103]

Käytännössä budjetin soveltamisvalta kuuluu valtioneuvostolle, jonka tehtävänä RF 4 §:n mukaisesti on toimia kuninkaan neuvonantajana, ja hallituksen departementeille.[104] Mitä erityisesti tulee finanssidepartementin asemaan, kuuluu sen tehtäviin ensinnäkin huolehtia siitä, että regleringsbreveissä noudatetaan teknillistä yhtenäisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Niitä koskevat ehdotukset jätetäänkin finanssidepartementille yhteistä valmistelua varten. Tämä voi vaatia ao. departementtia ottamaan regleringsbrev-ehdotukseensa erityisiä ohjeita ja

---

s. 22, 50, 134; *Malmgren,* Författning II s. 307—312; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 88—91, 96—104; *Welinder,* Offentlig hushållning s. 148—151. — Ruotsin budjettioikeutta ja -järjestelmää koskevista viimeksi valmistuneista uudistussuunnitelmista ks. SOU 1959: 16 s. 36—48, 51.

101 Hallituksen jäsen, joka on osallistunut tällaisen määrärahan virheellistä käyttämistä koskevan päätöksen tekoon, on siitä vastuussa, jollei hän ole pöytäkirjaan esittänyt asian johdosta eroavaa mielipidettään ja samalla viitannut siihen, mitä valtiopäivät ovat asiassa päättäneet (65 §).

102 Muodollisesti tämäkin on kuninkaan asiana. Tässä ja jäljempänä käytetään kuitenkin ilmaisua »hallitus», joka vastaa todellisuutta. — *Söderqvist,* JFT 1914 s. 161, lausuu, ettei kuninkaan ja hänen alaistensa viranomaisten toimenpiteiden välillä tässä suhteessa ole eroa, sillä viimeksi mainitut ovat perustuslain kannalta useimmiten vain kuninkaan yleisen toimeenpanotoimivallan heijastusta.

103 Näiden varojen myöntämistä koskevat päätökset voivat olla palkkaussääntöä koskevia julistuksia, asetukseen, kuten matkustussääntöön, sisältyviä säännöksiä, viranomaisille annettuja *regleringsbrevejä* sekä valtiokonttorille tai jollekin muulle kassaviranomaiselle osoitettuja maksumääräyksiä. Regleringsbrevissä voidaan valtiopäivien määrärahojen myöntämiselle asettamien ehtojen lisäksi määrätä, ettei arviomäärärahaa saa ilman hallituksen suostumusta käyttää tiettyä määrää enempää. Hallitus antaa määrärahojen käyttöä ja tilitystä koskevia määräyksiä ja päättää sen jaoittelusta osamäärärahoihin. Departementit ovat vastuussa siitä, että regleringsbrevien sisältö vastaa valtiopäivien päätöstä. Valtion maksuvalmiusvarantoon kuuluvat varat ovat hallinnonhaarojen yhteisellä shekkitilillä Ruotsin Valtakunnanpankissa. Myös valtion liikeyrityksillä on siellä shekkitilejä. *Malmgren,* Författning II s. 255—256; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 107; *Welinder,* Offentlig hushållning s. 164.

104 Ruotsissa ei ole erityistä budjettilakia.

muistutuksia. Finanssidepartementti valvoo myös sitä, ettei regleringsbreveissä anneta määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa säännösten kanssa.

Myös määrärahan ylittämistä koskevissa asioissa finanssidepartementin tehtävänä on yhtenäinen valmistelu. Tämän departementin asiana on mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että kutakin varainhoitovuotta varten varattuja määrärahoja käsitellään virastojen varojenkäytön enimmäismäärinä. Määrärahan käyttäminen muuhun kuin valtiopäivien budjetissa hyväksymään tarkoitukseen on kielletty (65 § verr. 64 §:ään).[105]

5. *Tanska.* Vuoden 1953 perustuslakiin (1953 DGrl) on otettu tärkeimmät valtiontalouden hoitoa koskevat säännökset. Sen mukaan budjetti hyväksytään finanslov-nimisellä lailla (45,$_1$ §).[106] Tulo- ja menoarvion oikeudellinen päämerkitys on toisaalta, ettei veroja — samoin kuin Ranskassa — saa periä ennen kuin parlamentti on hyväksynyt finanslovin tai midlertidig bevillingslovin (46,$_1$ §).[107] Menon suorittaminen on luvallista myös kansankäräjäin hyväksymän tillaegsbevillingslovin — johon voidaan tarpeen mukaan sisällyttää myös tulojen lisäyksiä — tai midlertidig bevillingslovin nojalla (46,$_2$ §).[108]

---

[105] *Malmgren,* Författning II s. 270; *Malmgren,* Grundlagar s. 76—78. *Reuterskiöldin* mielestä virement-kielto ei kuitenkaan ole ehdoton. Hallitus, joka hyväksyy virementin, alistuu valtiopäivien jälkeenpäin tapahtuvaan vastuuvapausharkintaan. *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 109.

[106] Aloiteoikeus on hallituksella (muodollisesti kuninkaalla) ja kansankäräjäin jäsenillä (21 ja 41 §). *Andersen,* Statsforfatningsret s. 256—257, lausuu, että hallituksen rahaasia-aloiteoikeus on edellytetty 1953 DGrl 45,$_1$ §:ssä sitäkin suuremmalla syyllä, kun hallituksella säännöksen mukaan on velvollisuus finanslov-ehdotuksen antamiseen. Ks. myös KM 1917: 9 (liite II) s. 42; *Leppo,* Johdatus s. 150; *Aschehoug* s. 231—239; *Berlin* II,$_I$ s. 94—95; *Buck* s. 22—23; *Matzen* s. 33—35.

Budjetin valmistelusta ja sen käsittelystä Tanskan kansanedustuslaitoksessa ks. SOU 1959: 16 s. 32—33; *Bjarne* s. 217—243.

[107] Verosta säädetään tavallisella lailla (43 §), mutta se ei ole perimiskelpoinen ilman finanslovissa sen kantamiseen annettua valtuutta. Finanslovin merkityksestä ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 115; *Andersen,* Statsforfatningsret s. 356—368, 390—418; *Aschehoug* s. 232, 245—249; *Berlin* II,$_I$ s. 112—116; *Bjarne* s. 52—58; *Matzen* s. 56—77; *Ross,* Statsforfatningsret II s. 661—676, 681—687, 688—694. Perustuslaissa ei ole säännöstä siitä, että budjetilla on mainitunlainen merkitys valtion muiden tulojen kuin verojen suhteen. Tieteisopissa hyväksytään nykyisin käsitys, ettei valtion muiden kuin verotulojen kantaminen riipu finanslovista. Tämän kysymyksen suhteen on tosin esitetty erilaisia mielipiteitä. *Andersen,* main. teos s. 409.

[108] *Andersen,* Statsforfatningsret s. 368—374, 379—390; *Aschehoug* s. 234—235; *Matzen* s. 77—95; *Ross,* Statsforfatningsret II s. 676—681; *Thomsen* s. 30—32. — Tanskassakin on toteutettu Ruotsin budjettirakennetta muistuttava tulo- ja meno-

Kuninkaalla on perustuslaissa määrätyin rajoituksin korkein toimeenpanovalta kaikissa valtakunnan asioissa, ja hän harjoittaa tätä valtaa ministerien välityksellä (12 §).[109] Valtiontalouden hoitoa koskevien asioiden valmistelu kuuluu valtiovarainministeriölle. Kukin ministeriö huolehtii itsenäisesti finanslovissa sille myönnettyjen määrärahojen käytöstä.[110]

Tanskan oikeuden mukaan hyväksytään virementti poikkeuksena yleisestä säännöstä silloin, kun finanslovin momentin kohdalle on merkitty sen sallimista tarkoittava määräys. Virement-valta voi sisältyä myös sellaiseen yleiseen lakiin, josta aiheutuu valtiolle menoja.[111]

6. *Norja.* Vuoden 1814 perustuslain (NGrl) mukaan suurkäräjien tehtäviin kuuluu myöntää valtion menoihin tarvittavat rahavarat (75 d §). Tämän elimen asiana on määrätä verot, maksut, tullit ja muut

---

arvion kaksijakoisuus. Finanslov on tasapainossa, kun käyttöbudjetti on tasapainossa. Tanskan budjettioikeudessa ei kuitenkaan edellytetä budjetin tasapainoa. Budjetin rakenteesta ja tasapainokysymyksestä ks. *Leppo,* Johdatus s. 147—150, 156; *Buck* s. 139—140.

109 *Andersen* lausuu, että kun perustuslaissa ei ole asetettu kuninkaan toimivallalle sellaista rajoitusta, joka koituisi ministerin itsenäisen toimivallan hyväksi, näyttää se käsittävän ministerin varsinaisesti kuninkaalle kuuluvan toimivallan harjoittajana. Hän on kuitenkin sitä mieltä, ettei tällä kysymyksellä ole oikeudellista merkitystä. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 194—195.

Kuningas johtaa puhetta valtioneuvoston istunnossa ja siinä käsitellään kaikki lakiasiat ja tärkeät hallitusasiat (17 §). Neuvoa antavana hallituskolleegina on ministerineuvosto, jossa pääministeri toimii puheenjohtajana.

110 Hallitus ei yleensä aseta valiokuntia eikä komiteoita valvomaan budjetin soveltamista. Määrärahojen lailliseen tarkoitukseensa käyttämisen valvonta on valtiontalouden tarkastukseen kuuluva asia. Tarkastusviranomaisten tehtäviin sisältyy myös puuttua asiaan, jos määrärahaa ilman laillista perustetta ylitetään. Budjetin soveltamisessa keskuspankki toimii valtion varojensiirtojen keskustoimistona. Budjetin tulot siirretään tähän pankkiin valtiovarainministeriön tilille. Kukin ministeriö nostaa sille budjetissa myönnetyt varat tältä tililtä tavanomaista shekkimenettelyä käyttäen. Valtion verot kerätään ns. *Amtstue'ihin,* jotka vastaavat lähinnä Suomen lääninkonttoreita. Amtstue't siirtävät verotulot keskuspankin mainitulle tilille. VvM:n UM:n välityksellä Tanskan valtiovarainministeriöstä pyytämä selvitys, joka sisältyy UM:n kirjeeseen VvM:lle/1. 7. 1959 N:o 36119, DUM 40/3745 1959.

111 *Andersen,* Statsforfatningsret s. 400—401, mainitsee esimerkkejä tällaisista laeista ja lausuu, että virementin mahdollisuus tarjoaa käytännöllisiä etuja hallitukselle, mutta että se luonnollisesti heikentää parlamentin vaikutusta valtiontalouteen. Ks. myös *Berlin* II,1 s. 118; *Matzen* s. 58.

rasitukset, jotka eivät kuitenkaan ole voimassa kauemmin kuin varainhoitovuoden loppuun saakka, elleivät seuraavat varsinaiset suurkäräjät niitä uudista (75 a §).[112]

Hallituksen[113] asiana on valvoa, että valtion omaisuutta ja regaaleja käytetään ja hoidetaan suurkäräjien määräämällä ja yleistä etua vastaavalla tavalla (19 §). Valtiontalouden hoitoa koskevat asiat kuuluvat käytännössä finanssi- ja tullidepartementille.[114]

Bvregl:een sisältyvän säännöksen mukaan virementti on luvallinen vain, jos budjetin luvun tai momentin kohdalle on tehty merkintä «kan nyttes under« (7 c §). Käytännössä virementit tulevat nykyisin harvoissa tapauksissa kysymykseen.[115]

---

[112] Veroja ei ole välttämätöntä päättää lain muodossa.

Budjettioikeuden säännöksiä täydentävät käytännön luomat säännöt. Suurkäräjät ovat hyväksyneet erityisen »budjettiohjesäännön» *(Bevilgningsreglement,* voimassa oleva/19. 11. 1959, lyh. Bvregl). Tulo- ja menoarvio ei enää nykyisen Bvregl:n mukaan jakaannu käyttö- ja pääomabudjetteihin.

Norjan budjettia koskevista säännöksistä ja menettelytavoista ks. KM 1917: 9 (liite II) s. 42; *Leppo,* Johdatus s. 163—167; *Andenaes* s. 221—229; *Aschehoug* s. 241—243; *Buck* s. 23, 134, 139—140; *Castberg,* Statsforfatning II s. 107—112; *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 133—134; *Morgenstierne* II s. 228—236, 290—301. Veroista ym. valtion tuloista ks. *Aschehoug* s. 249—255; *Castberg,* main. teos s. 24—39. — Budjetin käsittelystä valtiopäivillä ks. SOU 1959: 16 s. 31—32. — Tulo- ja menoarvion valmistelusta ja käsittelystä valtiopäivillä sekä sen soveltamismenettelystä tarkemmin samoin kuin budjettijärjestelmän uudistushankkeista ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 155—156 viitettä 4; *Oredsson,* NAT 1956 s. 15—32.

Perustuslaissa edellytetyt hallituskonttorit on järjestetty departementeiksi. Valtioneuvoston jäsenten välisen työnjaon määrää hallitus, jonka asiana on myös päättää, mitä departementteja hallituksella on. *Castberg,* Statsforfatning I s. 289—292.

[113] NGrl:ssa käytetään monessa kohdassa ilmaisua hallitus, kun siinä tarkoitetaan kuningasta valtioneuvostossa hallitusvaltaa käyttävänä elimenä. Tärkeimmissä hallitusasioissa toimivaltainen elin on muodollisesti kuningas.

[114] Finanssi- ja tullidepartementin tehtävänä on varustaa valtion virastot ja laitokset tarpeellisilla rahavaroilla. Tämä departementti päättää maksuosoituskonttorin kautta Norjan Pankista tapahtuvista valtion menojen suorituksista ja lähettää maksuosoitukset sanotulle keskuspankille tilittäjien tekemien tilausten perusteella. Sellaisilla paikkakunnilla, missä pankilla ei ole sivukonttoreita, lähettää departementti maksuosoituksen verovoudille. Täten se toimii valtion virastojen ja laitosten varojenkäytön valvojana. *Morgenstierne* II s. 23—24, 253—257; *Oredsson,* NAT 1956 s. 33.

[115] *Castberg,* Statsforfatning II s. 112; *Matzen* s. 58; *Morgenstierne* II s. 235; *Oredsson,* NAT 1956 s. 21.

C. BUDJETIN SOVELTAMISEN VALLANKÄYTTÖELIMET

1. *Tasavallan presidentin osallistuminen budjettimenettelyyn sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt tulo- ja menoarvion.* Ennen kuin eduskunnan päättämä tulo- ja menoarvio tulee hallituksen sovellettavaksi tarvitaan välivaihe, eräänlainen soveltamisen esitoimi, budjetin esittely tasavallan presidentille. Tätä esittelyä edellytetään VJ 84,$_2$ §:ssä ja VNRatkL 1 §:n 1 kohdassa (L/5. 4. 1930, AsK N:o 110/30). Sitä seuraa HM 66,$_1$ §:n nojalla tapahtuva budjetin julkaiseminen asetuskokoelmassa. Käytännössä on vakiintunut sellainen lain promulgaatioon verrattava menettely, että tasavallan presidentti allekirjoittaa tulo- ja menoarvion ja valtiovarainministeri varmentaa sen.[116] Joskaan tätä menettelyä ei edellytetä HM:ssa eikä muussakaan lainsäädännössä, on pitkäaikainen käytäntö luonut normin, jota velvoittavaksi katsottuna on pidettävä oikeusohjeena. Budjetin soveltamiskelpoisuuden edellytyksenä on näet pidetty sen presidentille tapahtuvaa esittelyä, jossa tämä «päättää allekirjoittaa tulo- ja menoarvion«. Budjetin nojalla ei ole katsottu voitavan myöntää varoja ennen kuin eduskunnan vastaus on presidentille esitelty, ellei siihen ole ollut pakottavaa syytä.[117] Kun budjetti ei ole laki, ei presidentillä ole siihen kohdistuvaa suspensiivista veto-oikeutta.

---

116 Tämä tapahtuu samoin kuin lakien, asetusten sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätösten antaminen yleensä siinä järjestyksessä, että varmentaja kirjoittaa nimensä asiakirjaan jo ennen sen allekirjoittamista. Asian esittelijää säännönmukaisesti vaaditaan varmentamaan asiakirja ennakolta todisteena siitä, että se on sisällöltään oikea.

117 *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 50 erityisesti viite 2, pitää presidentin suorittamaa tulo- ja menoarvioasiakirjan allekirjoittamista »pelkästään muodollisena toimenpiteenä», jota tämä ei voi kieltäytyä suorittamasta. *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 168 viite 120, arvelee, että presidentin allekirjoitus merkitsee tässä oikeudellisesti samaa kuin lakienkin antamisessa eli promulgaatiossa. Ennen tulo- ja menoarvion julkaisemista asetuskokoelmassa ei budjetilla Kastarin mielestä ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä, joskin hän myöntää nämä toteamukset »ehkä vain juridisiksi muodollisuuksiksi arvioitaviksi seikoiksi». *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 23, lausuu, että käytännössä on lakien antamista koskeva säännös ulotettu koskemaan budjettia. Budjetin julkaisemisesta ks. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 264; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 83—84; *Purhonen,* Budjettivalta s. 193—194; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 108; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 23.

Budjetin, lain, asetuksen yms. asetuskokoelmassa julkaisemista koskevaa VNp:tä ei todellisuudessa tehdä, vaan siitä laaditaan fiktiivinen pöytäkirja. Tästä ks. *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 90.

Oikeudellista merkitystä ei ole katsottu olevan sillä seikalla, milloin tulo- ja

Oikeustiede on sillä kannalla, että lain julkaiseminen asetuskokoelmassa on sen velvoittavuuden edellytys.[118] Tämä sääntö soveltuu myös asetukseen sekä valtioneuvoston, ministeriön ja muun elimen sellaiseen päätökseen, joka yleisen merkityksensä vuoksi julkaistaan asetuskokoelmassa. Käytännössä lakia on joskus ryhdytty soveltamaan välittömästi sen tasavallan presidentille tapahtuneen esittelyn jälkeen ennen julkaisemista.[119]

Siihen tilaisuuteen, jossa tulo- ja menoarvio esitellään tasavallan presidentille, liittyy yleensä myös tämän oikeus todellisen vahvistamistoimen suorittamiseen.[120] Eduskunta voi VJ $31_{,1}$ §:n 2 kohdan nojalla hyväksyä rahaasia-aloitteita,[121] mutta HM $68_{,3}$ §:n mukaisesti täten hyväksytyksi tullut määräraha otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena, joten hallitukselle jää oikeus harkita, onko määräraha vahvistettava, kuten vakiintunut ilmaisu kuuluu.[122] Tavallisen määrärahan eduskunta

---

menoarvioasiakirjan allekirjoittaminen ja varmentaminen tapahtuvat. Tavaksi on kuitenkin tullut suorittaa nämä toimet välittömästi budjetin presidentille esittelyn jälkeen. Lain ja asetuksen allekirjoittaminen ja varmentaminen sitävastoin suoritetaan toisinaan vasta sen jälkeen kun presidentti on vahvistanut lain tai antanut asetuksen, vaikka asiakirja päivätään esittelypäivälle. Asiakirja, johon jo on hankittu ministerin varmennus, lähetetään tällaisessa tapauksessa esittelijän toimesta presidentin allekirjoitettavaksi ja sen palauttaminen esittelijälle allekirjoitettuna saattaa joskus tapahtua vasta usean päivän kuluttua.

[118] Tätä mieltä *Erich,* JFT 1911 s. 380—383 ja Valtio-oikeus II s. 201; *Hakkila* s. 96; *Hermanson,* Statsförfattningsrätt III s. 402—404; *Hermanson—Kaira* s. 106—109; *Puhakka,* Laki ja asetus s. 190—191.

[119] Virkamiehille on tavallisesti maksettu yleisten palkankorotusten ns. takamaksut välittömästi ao. lain vahvistamisen tapahduttua. Tällaisessa tapauksessa ei ole ollut kysymys välttämättömän kiireellisestä lain soveltamistarpeesta.

Asetus lain täytäntöönpanemisesta ja soveltamisesta annetaan toisinaan jo samassa esittelyssä kuin lain vahvistaminen tapahtuu. Esim. L valtiolle vuodelta 1964 suoritettavasta lisäverosta annettiin 7. 2. 1964 (AsK N:o 39/64) ja A valtiolle vuodelta 1964 suoritettavasta lisäverosta annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta (AsK N:o 45/64) samassa esittelyssä.

[120] *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 168 viite 120.

[121] Tämän ilmaisun *Purhonen* hylkää muodoltaan virheellisenä ja asiallisesti »hyvin epäonnistuneena» ja käyttää sen sijaan ilmaisua »määräraha-aloite». *Purhonen,* Budjettivalta s. 63 myös viite 12; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 102 viite 7. Kun rahaasia-aloitteen käsitesisältö on VJ:n mainitussa säännöksessä määritelty ja kun se ei käytännössäkään ole aiheuttanut sekaannusta, käytetään tässä tutkimuksessa po. laissa olevaa ilmaisua.

[122] PrK:n VOPL-ehd:n ($9_{,3}$ §) mukaan määrärahan ehdollisuudella pyrittiin turvaamaan se, ettei erityisenä finanssilakina hyväksyttävän tulo- ja menoarvion vahvistaminen joudu vaaranalaiseksi yksistään sellaisen siihen otetun määrärahan johdosta, jota hallitus ei voi hyväksyä. Sanalla hallitus tarkoitettiin siis tämän

sitävastoin hyväksyy menoarvioon hallituksen esityksestä eikä tämä siis vahvista määrärahaa. Ehdollisen määrärahan osalta menoarvio tulee soveltamiskelpoiseksi vasta presidentin vahvistettua tämän määrärahan. Kummankin määrärahatyypin osalta menoarvion soveltamiskelpoisuuden edellytyksenä on edellä esitetyn mukaisesti, että mainitut korkeimmat valtionelimet ovat hyväksyneet määrärahan.

HM $68_{,3}$ §:ää on tulkittu siten, että presidentti saa vahvistaa ehdollisen määrärahan vain kokonaan.[123] Tietyn julkisen elimen tekemän ratkaisun hyväksyminen muuttamattomana toisessa julkisessa elimessä juuri merkitsee tuon ratkaisun «vahvistamista«. HM $68_{,3}$ §:ssä ei mikään ilmaisu viittaa sellaiseen tarkoitukseen, että ehdollisen määrärahan osittain vahvistaminen voisi tulla kysymykseen. Vahvistaminen ei merkitse lopullista päätöstä määrärahan käyttämisestä. Vasta viimeiseksi mainitun päätöksen valmistelun yhteydessä on välttämätöntä ottaa kanta kysymykseen, onko osa määrärahasta jätettävä käyttämättä.

---

käsitteen korkeinta astetta, tasavallan presidenttiä. KM 1917: 9 s. 5, 17; *Helo* s. 200; *Hermanson—Kaira* s. 63, 114, 144, 145—146; *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 91; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 84—86; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 24—25.

Mitään säännöksiä ei ole siitä, minkä viranomaisen asiana on ratkaista, onko määrärahaa pidettävä ehdollisena. VvM:n antaman yleismääräyksen mukaan tämä tehtävä kuuluu VvM:lle itselleen. VvMyk/21. 2. 1933 N:o 593/602. Kun HM $40_{,1}$ ja $41_{,1}$ §:n sekä VNRatkL $2_{,2}$ §:n (L/6. 2. 1931, AsK N:o 49/31) mukaisesti VN:n toimivalta on ensisijainen ministeriön toimivaltaan verrattuna, ei VN kuitenkaan ole sidottu VvM:n tulkintaan po. kysymyksessä. Käytännössä VN ei ole pyrkinyt määräämään tällaisesta asiasta toisin kuin VvM. Kun sen ratkaisemista ei ole HM $41_{,1}$ §:n ja VNRatkL $2_{,2}$ §:n mukaisesti — siis lailla tai asetuksella — pidätetty tasavallan presidentille, ei hän voi puuttua kysymykseen, onko määrärahaa pidettävä ehdollisena.

Budjettia koskevassa eduskunnan vastauksessa ei ole momenttien kohdalla mainintaa siitä, mikä osoittaa määrärahan ehdollisuuden. Sana »ehdollinen» on sitävastoin sisällytetty ao. momenttien kohdalle VvM:ssä laadittuun tulo- ja menoarvion yksityiskohtaiset erittelyt sisältävään erikoismenoarvioon.

Ehdollisen määrärahan erityisluonteesta ja merkityksestä sekä sen käsittelystä valtiopäivillä edellä esitetyn lisäksi ks. 1951 OKK s. 33—36; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 262; *Hakkila* s. 283—284, 592—595; *Helo* s. 201—203; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 48—49, 52—54; *Nousiainen* s. 38—39, 93—96, 156—159; *Purhonen,* Budjettivalta s. 76—78, 199—200; *Suviranta,* LM 1955 s. 299—324.

[123] Kun hallituksen iltakoulussa 12. 5. 1958 käsiteltiin kysymystä, oliko Otanmäki Oy:lle 1958 Budj:ssa 19 Pl. II: 36 momentin kohdalla rakennuslainana myönnetty 600 000 000 markan ehdollinen määräraha vahvistettava, oli VN:n jäsen *Kastari* sitä mieltä, että ehdollista määrärahaa ei voida vahvistaa osittain. VN:n iltakoulun pöytäkirjamuistiinpanot. — Tekijän tiedossa ei ole tapauksia, joissa ehdollinen määräraha olisi vahvistettu osittain.

Tasavallan presidentin valta vahvistaa ehdollisia määrärahoja ei rajoitu siihen tilaisuuteen, jossa tulo- ja menoarvio esitellään presidentille.[124] Jos määrärahan käyttämisen muut edellytykset ovat olemassa, on vahvistusvalta voimassa niin kauan kuin varainhoitovuoden määrärahat ovat normaalisti käytettävissä eli varainhoitovuoden loppuun saakka. Missään säännöksessä ei ole kielletty hallitukselta oikeutta myöhemminkin kuin tulo- ja menoarvion esittelyssä presidentille ottaa kanta kysymykseen, onko ehdollinen määräraha vahvistettava. Tällaisen ratkaisun siirtyminen myöhempään ajankohtaan saattaa olla tarpeellista esim. valtiontalouden tilaa koskevien ennakointivaikeuksien vuoksi. Siihen voi olla syynä myös tarve vielä tutkia, onko varojen käyttäminen ehdollisen määrärahan tarkoitukseen perusteltua. Käytäntö on kehittynyt sellaiseksi, että tietyn menoarvion ehdollisten määrärahojen vahvistaminen saattaa eri määrärahojen osalta tapahtua eri ajankohtina.[125]

Ehdollisten määrärahojen vahvistamiskysymyksen saattamista tasavallan presidentin ratkaistavaksi on pidettävä hallituksen oikeudellisena velvollisuutena. Muutoinhan budjetti ei tältä osaltaan joutuisi sekä eduskunnan että presidentin käsiteltäväksi, mikä juuri on ehdollisen määrärahan tarkoitus. VvM:ssä onkin yleensä pyritty siihen, että saadaan aikaan presidentin päätös myös ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämisestä. Jos tällainen päätös kuitenkin jää antamatta,[126] on tilanne määrärahan käytön kannalta sama kuin jos presidentti olisi päättänyt jättää vahvistamatta ehdollisen määrärahan.

---

[124] *Helo*, s. 216, on sitä mieltä, että estääkseen ehdollisten määrärahojen voimaantulon presidentin on ennen budjetin julkaisemista nimenomaan ilmoitettava, että hän kieltäytyy hyväksymästä nämä määrärahat. Tämän käsityksen katsoo puolestaan vääräksi *Purhonen*, Budjettivalta s. 194 viite 3.

[125] PrK:n VOPL-ehd:n mukaan oli välttämätöntä, että ehdollisten määrärahojen tarpeellisuus harkitaan ja niiden vahvistaminen suoritetaan ennen budjetin soveltamisen aloittamista. Ks. KM 1917: 9 s. 17. Kun HM:ssa luovuttiin siitä, että budjetti on hyväksyttävä lain muodossa, mutta säilytettiin ehdollista määrärahaa koskeva säännös, poistui se peruste, mikä olisi edellyttänyt ehdollisten määrärahojen vahvistamisen esittelyä presidentille jo budjettivastauksen esittelyn yhteydessä. Julkaistu tulo- ja menoarvio on saman sisältöinen kuin eduskunnan päättämä budjetti, joskin se on valtiontalouden hoidon oikeusohjeena ehdollisten määrärahojen osalta edellä esitetyllä tavalla vaillinainen.

[126] Vuoden 1959 menoarvion ehdollisista määrärahoista jätettiin presidentille esittelemättä seuraavat: 1) 7 Pl. XXI: 22 (Röntgen- ja radiumhoitoa saavien varattomien syöpäpotilaiden matkalippujen korvaaminen) momentille myönnetty 1 500 000 mk, 2) 10 Pl. XIX: 13 (Punakaartilaisten hautapaikkojen kunnostaminen) momentille siirtomäärärahana ja kertamenona myönnetty 1 000 000 mk, 3) 14 Pl. XIX: 10 (Vähävaraisten perheellisten sotaleskien sairausavustukset) mo-

Oikeudellista estettä ei ole sille, että tasavallan presidentti päättää varainhoitovuoden aikana muuttaa saman vuoden aikana tekemänsä ehdollisen määrärahan vahvistamatta jättämistä koskevan päätöksen. Tällainen päätös ei näet tule lainvoimaiseksi.[127]

2. *Valtioneuvosto tulo- ja menoarvion soveltajana.* Sen jälkeen kun tasavallan presidentti on päättänyt allekirjoittaa varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion ja jättänyt asiasta aiheutuvat toimenpiteet VN:n hoidettaviksi, voi budjetin soveltaminen alkaa. VNOS $12_{,1}$ §:n 5 kohdassa edellytetään, että VN antaa valtiontalouden hoidosta viranomaisille yleiset ohjeet.[128] Asetuksen mainittuun kohtaan ei sisälly säännöstä siitä, onko nämä määräykset annettava pysyväisinä vai varainhoitovuodeksi kerrallaan vai muuta ajanjaksoa varten. Tämän kysymyksen ratkaiseminen on jäänyt VN:n toimivaltaan.[129]

Mainitut yleisohjeet on vuosittain annettu menoarvion soveltamista koskevia erityismääräyksiä sisältävällä ns. budjetin paimenkirjeellä.[130] Lisäksi valtioneuvosto on tehnyt päätöksiä budjetin soveltamista koskevista ns. pysyväismääräyksistä.[131] VNOS $12_{,1}$ §:n 5 kohdan nojalla

---

mentille myönnetty 3 000 000 mk, 4) 19 Pl. I: 20 (Uudis- ja uusimistyöt valmiilla radoilla) momentille myönnetyn 3 072 000 000 markan suuruisen siirtomäärärahan kohdalle merkitty, mainittuun siirtomäärärahaan sisältyvä 20 000 000 markan määräraha; sekä 5) 19 Pl. II: 24 (Kodinperustamislainat) momentille myönnetty 185 000 000 mk.

127 Tekijä on tutkinut ehdollisia määrärahoja koskevat tapaukset vuodesta 1954 alkaen eikä ole havainnut, että presidentti olisi myöhemmin vahvistanut sellaisen ehdollisen määrärahan, jonka hän on päättänyt jättää vahvistamatta.

128 *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 149.

129 *Uotila* erottaa toisistaan toimivallan ja päätösvallan. Toimivallalla hän tarkoittaa oikeudellista kelpoisuutta suorittaa julkisen vallan käyttämiseen kuuluvia oikeudellisia toimia, päätösvallalla kelpoisuutta hallintotoimien suorittamiseen. Päätösvalta on toimivaltaa, mutta kaikki toimivalta ei ole päätösvaltaa. Esim. kansanedustajan oikeus tehdä aloitteita on toimivaltaa, mutta ei päätösvaltaa. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 7—10. Toimivallan käsitteen teoreettisen erittelyn esittää *Makkonen,* LM 1964 s. 778—784.

130 Esim. VvMyk/31.1.1958 N:o 700; VvMyk/30.1.1959 N:o 460; VvMyk/8.1.1960 N:o 21; VvMyk/4.1.1961 N:o 10; VvMyk/11.1.1962 N:o 50; VvMyk/10.1.1963 N:o 60; VvMyk/14.2.1964 N:o 120; VvMyk/11.2.1965 N:o TM 65. Tällaisen VNp:n johtolauseessa mainitaan varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion julkaisemista koskevasta tasavallan presidentin määräyksestä. Ks. myös *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 129.

131 VvMyk/31.1.1958 N:o 777, joka kumottiin VvMyk:llä/8.1.1960 N:o 20, joka puolestaan kumottiin VvMyk:llä/11.1.1962 N:o 25. VvMyk:ssä/30.1.1959 N:o 460 määrättiin nimenomaan, että VvMyk:n/31.1.1958 N:o 777 pysyväismääräyksiä oli edelleen noudatettava. Vastaavasti määrättiin VvMyk:ssä/8.1.1960 N:o 21 ja

annettuja, valtiontalouden hoitoa koskevia yleisohjeita sisältyy myös niihin VN:n päätöksiin, jotka on tehty sitten, kun eduskunta on erityisen ponnen muodossa oikeuttanut hallituksen soveltuvin osin ja eräin poikkeuksin tiettynä aikana varainhoitovuoden alkupuolella «väliaikaisesti« noudattamaan edellisen varainhoitovuoden tulo- ja menoarviota.[132] Mainittuun VNOS:n kohtaan nojautuvat myös ne VN:n yleismääräykset, jotka annetaan VN:n kanslialle ja ministeriöille sekä näiden alaisille virastoille ja laitoksille tai tilivirastoille ja näiden alitilittäjille sen johdosta, että valtion kassatilanne on muodostunut kireäksi.[133]

VNOS $12_{,1}$ §:n 5 kohtaa on toisinaan tulkittu väljästi siten, että VN:lla on katsottu olevan oikeus antaa määräyksiä, jotka koskevat myös valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä.[134] Määräykset, joilla täten — ilman yhtiökokouksen ao. päätöstä — puututaan näiden yhtiöiden toimintaan ja varsinkin niiden kassavarojen sijoittamiseen, eivät tietenkään oikeudellisesti sido tällaisen yrityksen johtoa, mutta tosiasiallisesti yhtiön pääosakkaan tällaisetkin tahdonilmaisut otetaan sen johtoportaassa huomioon — ja yleensä sitä tarkemmin, mitä heikompi on yhtiön tila ja sen riippuvuus valtiovarastosta tarvittavasta rahallisesta tuesta. Sanotunlaiseen määräykseen ei suhtauduta kovinkaan vakavasti sellaisen yrityksen taholta, joka on taloudellisesti vahva. Vaikka valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden varojenkäyttöön kohdistuvat VN:n yleisohjeet yleensä on tarkoitettu pysyviksi, saattavat ne varsinkin aikana, jolloin valtiontalouden kassatilanne on tyydyttävä, joutua unohduksiin.

Tulo- ja menoarvion soveltamisessa VN:n käsiteltäviksi joutuvat lukumääräisesti verraten harvat, mutta useimmiten suurehkoja markka-

---

VvMyk:ssä/4.1.1961 N:o 10, että VvMyk:n/11.1.1962 N:o 20 pysyväismääräyksiä oli sovellettava. VvMyk:ssä/10.1.1963 N:o 60, VvMyk:ssä/14.2.1964 N:o 120 ja VvMyk:ssä/11.2.1965 N:o TM 65 määrättiin, että VvMyk:n/11.1.1962 N:o 25 pysyväismääräyksiä oli sovellettava.

132 Viimeksi VvMyk/30.12.1957 N:o 7100; VvMyk/31.12.1958 N:o 7020; VvMyk/30.12.1963 N:o 5730; VvMyk/30.12.1964 N:o TM 7010.

133 Esim. VvMyk/23.5.1956 N:o 3310; VvMyk/23.8.1956 N:o 4666; VvMyk/28.8.1956 N:o 4700; VvMyk/15.3.1957 N:o 1910; VvMyk/23.5.1957 N:o 3200; VvMyk/1.8.1963 N:o 3410; VvMyk/7.1.1964 N:o 35; VvMyk/24.1.1964 N:o 130; VvMyk/14.1.1965 N:o TM 45.

134 Esim. VvMyk/23.8.1956 N:o 4669, joka koskee valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden lainanantoa ja investointitoimintaa, ja VvMyk/9.10.1956 N:o 244, joka koskee näiden yhtiöiden varojen tallettamista rahalaitoksiin. Näistä määräyksistä VvM:n tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston päällikkö on suullisesti myöntänyt poikkeuksia eikä määräysten noudattamista aina ole tehokkaasti valvottu.

määriä edustavat määräraha-asiat. Toisinaan tämä tapahtuu sen nojalla, että menomomentin perusteluihin on otettu määräys, jonka mukaan määräraha on varattu VN:n käytettäväksi, jolloin momentin nimike yleensä on varustettu merkinnällä «valtioneuvoston käytettäväksi«. Määrärahaasia saattaa tulla VN:n käsiteltäväksi myös alistuksen johdosta. VNOS $47_{,4}$ §:n (47 §, A/9.4.1954, AsK N:o 191/54) nojalla ministerillä on mahdollisuus saada määrärahan myöntämistä tai ylittämistä koskeva asia VN:n ratkaistavaksi, jollei raha-asiainvaliokunta (lyh. RV) yhdy ministeriön aikomaan ratkaisuun.[135] Useimmiten ministeri tällaisessa tapauksessa kuitenkin luopuu aikomastaan ratkaisusta.

BudjL 6 §:n nojalla arviomäärärahan ylittäminen on sallittu VN:n luvalla. BudjA 6 §:n ja VNOS $47_{,1}$ §:n 3 kohdan mukaisesti ylitysluvan antaminen kuuluu ao. ministeriölle, mutta sen edellytyksenä on RV:n käsittely. Mainittu VN:lle lain mukaan kuuluva toimivalta on siis perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetyn lain, VNRatkL $2_{,3}$ §:n (L/6.2.1931, AsK N:o 49/31) nojalla asetuksella siirretty VN:lta ministeriölle.[136]

[135] VNOS $12_{,1}$ §:n 17 kohdan nojalla VN:n on yleisistunnossa lopullisesti päätettävä asiat, jotka VNOS $47_{,3}$ §:n mukaan on alistettava VN:n ratkaistaviksi. Tämän vuoksi alistuksessa on kysymys ratkaisuvallan siirtymisestä ministeriöltä VN:lle eikä pelkästään RV:lle kuuluvan toimivallan siirtymisestä. Näin *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 128. Hän esittää tämän käsityksen tueksi muitakin perusteita. Ks. myös main. teos s. 123—124.

Toisinaan on yritetty hankkia VN:n suostumus sellaiseen määrärahan käyttämiseen, mitä RV ei ole puoltanut. Esimerkkinä mainitaan seuraava tapaus: RV ei puoltanut SisM:n esitystä, että Espoon kunnalle myönnettäisiin tämän pyytämä valtionavustus neljännen ja viidennen kunnanlääkärin virkojen palkkausta ja eläkettä varten (esittelijä *Taposen* lista/31. 5. 1961). Myös VN, jonka ratkaistavaksi asia alistettiin 1. 6. 1961, hylkäsi hakemuksen äänestyksen jälkeen. — Tekijän tiedossa on seuraavat kaksi tapausta, joissa VN on vastoin RV:n Ls:oa suostunut ministeriön esitykseen: 1) RV ei puoltanut OpM:n markkamäärältään alennettuna hyväksyttäväksi esittämää Suomen Painonnostoliiton anomusta saada avustus kansainväliseen kongressiin osallistumisesta ja kilpailumatkoista aiheutuneisiin menoihin (esittelijä *Pautolan* lista/30. 5. 1956, asia 5), mutta VN myönsi 31. 5. 1956 äänestyksen jälkeen tarkoitukseen OpM:n esittämän 200 000 mk; ja 2) käsiteltäessä LääkH:n esitystä, että Mikkelin piirimielisairaalan ns. vanhojen rakennusten korjaamisesta aiheutuvat kustannukset, yhteensä 77 000 000 mk, hyväksyttäisiin otettavaksi valtionapua koskevaan yleiseen suunnitelmaan, RV ei suostunut SisM:n esittämään menettelytapaan, jonka mukaan työt olisi saatu aloittaa välittömästi ja saattaa keskeytyksettä päätökseen (esittelijä *Taposen* lista/31. 5. 1961, asia 2), vaan puolsi KulkM:n työvoima-asiainosaston Ls:n mukaisesti töiden aloittamista vasta 15. 10. 1961, mutta VN suostui 1. 6. 1961 SisM:n esitykseen.

[136] Tähän toimivallan siirtoon *Purhonen* ei asiaa käsitellessään kiinnitä huomiota. *Purhonen,* Budjettivalta s. 99; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 162.

3. *Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan toimivalta.* Asiain käsittely RV:ssa[137] tosin on valmistavaa laatua; mutta tosiasiallisesti tämä valiokunta on määräraha-asiain varsinainen ratkaisuelin. Normaalitapauksessa muodollinen päätöksenteko seuraa RV-käsittelyn jälkeen ao. ministeriössä.[138] RV:n asema on vakiintunut varsin lujaksi.

Erilaisia käsityksiä on lausuttu siitä, onko RV:n päätöksellä oikeudellista merkitystä ja aiheuttaako sen tekoon osallistuminen oikeudellisen vastuun. Toisaalta on katsottu, ettei nimenomaisen säännöksen puuttuessa ministerivaliokunnan päätöksen sitovuudella ole perustetta. Tällöin on lausuttu, että HM $43_{,2}$ §:ssä on täydellisesti ratkaistu kysymys VN:n jäsenten oikeudellisesta vastuunalaisuudesta. RV:n päätöksen väitetty merkityksettömyys on pyritty johtamaan siitä, ettei sen pöytäkirjaan merkintää edellytetä laissa. Täten ei eroavaa mielipidettä edustava ministeri muka saisi tätä käsitystään näkyville.[139] Toisaalta on

---

[137] Senaattiin muodostettiin v. 1917 pysyvä valiokunta raha-asiain käsittelyä varten. RV:aa koskivat aikanaan seuraavat säännökset: A/30.3.1922 (AsK N:o 80/22) 39 § ja A/6.2.1932 (AsK N:o 53/32) 39 §. KM 1943:2 s. 15 (VNOS-ehd $44_{,1}$ §); *Kastari,* ValtYV 1947 s. 100—102; *Purhonen,* Budjettivalta s. 47—48; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 122. — RV:n kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivallasta ks. VhOrgKM 1961:8 s. 12—16, 18—19. RV:n kokoonpano ja päätösvaltaisuus määräytyvät VNOS 46 §:n (A/24.11.1944, AsK N:o 835/44) säännösten mukaan.

VN:n, RV:n ja VvM:n suorittamasta valtion menojen ennakkoestävästä valvonnasta ks. VhOrgKM 1961:8 s. 29—33; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 151, 162—165; *Uotila,* main. teos s. 124—132.

RV:n vastinetta ei ole ainakaan Pohjoismaissa eikä Keski- ja Länsi-Euroopankaan maissa. Tämä valtionelimenä ainutlaatuinen laitos on kehittynyt hallintojärjestelmämme omien perinteiden pohjalla. Ks. *Kastari,* ValtYV 1947 s. 105; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 58—59, 63, 161.

[138] Tämä ministeriön päätös päivätään yleensä sille päivälle, jolloin RV on asian käsitellyt. — Kun asia normaalitapauksessa ratkaistaan RV:n kannan mukaisesti, ei valiokunnan istunnon jälkeen yleensä enää suoriteta ministeriössä uutta asiallista esittelyä ministerille, vaan esittelijä laatii ao. kirjeen tai toimituskirjan RV:n päätöksen mukaisesti ja esittää sen puhtaaksi kirjoitettuna ministerille allekirjoitettavaksi. *Korte* s. 20.

Uotila, Päätösvallan siirtäminen s. 127, lausuu, että varsinaisen päätösvallan antaminen ministerivaliokunnalle olisi vastoin HM:n kirjainta ja tarkoitusta.

[139] Tätä mieltä *Suontausta,* Ls/27.6.1953, ns. salaputkijutun asiakirjat, Valtionarkisto. Käsityksensä tueksi hän viittaa *Reuterskiöldin* (Grundlagar I s. 23), *Erichin* (Valtio-oikeus II s. 70), *Puhakan* (Ministerien vastuunalaisuus s. 60) ja *Björksténin* lausumiin. Sama käsitys ilmenee syytettyjen *Aaltosen* ja *Peltosen* Prv:lle po. asiassa antamista selityksistä. 1953 Vp Asiak IV,II, PrvM N:o 14/— VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1952 Vp). Ks. myös mainittujen syytettyjen vastineita VO:n ko. jutussa; *Jokisen* ym. vastalausetta I/po. PrvM N:o 14. (Syytteeseenpanoon salaputkijutussa johtaneita toimenpiteitä selostaa myös *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 262 viite 151, 309 viite 106.)

huomautettu, että RV:ssa tapahtuvan käsittelyn tosiasiallinen merkitys on peruste, joka aiheuttaa sen päätökseen osallistuneelle ministerille vastuunalaisuuden.[140]

RV:n istunto on merkitykseltään tärkeä käsittelyn vaihe ja tietyissä asioissa ministeriön tai VN:n päätöksen antamisen edellytys. Tämän vuoksi siihen osallistumista on pidettävä HM $43_{,1}$ §:ssä tarkoitettuna virkatoimena, josta seuraa ministerille oikeudellinen vastuu. Myös ministeriön ratkaisu on sanotussa säännöksessä tarkoitettu virkatoimi. Vaikka RV on ennakolta hyväksynyt ministeriön päätöksen, vastaa ministeri tästä ratkaisustaan HM $43_{,1}$ §:n nojalla.

EdkTarkastL 7 §:ssä määritellään lainvastainen menettely, josta VN:n jäsen tai OK voidaan tämän lain mukaan panna syytteeseen. Tuon pykälän 1 kohdassa mainitaan tällaisena menettelynä, että VN:n jäsen tai OK on virkatoimessaan ollut avullisena ilmeiseen laittomuu-

---

140 *Kastari* pitää kummallisuutena sitä, että hierarkkisesti korkeampi RV oikeudellisessa mielessä vain valmistelevasti käsittelee, mitä sen jälkeen astetta alempi elin, ministeriö, päättää. RV:n käsittelyn valmistava merkitys ja asian palaaminen valiokuntakäsittelyn jälkeen ikäänkuin alaspäin ministeriössä lopullisesti päätettäväksi on hänen mielestään kuitenkin vain juridista camouflage'a. Varsinainen ratkaisuvalta kuuluu RV:lle ja ministeriön päätös on miltei pelkkä oikeudellinen muodollisuus. RV:n suhteen normi ja realiteetti ovat etääntyneet jokseenkin kauas toisistaan. *Kastari*, ValtYV 1947 s. 104—105. — Kastarin käsityksen johdosta *Uotila* puolestaan huomauttaa, että Kastari ilmeisesti on tahtonut kuvata juuri todellisia valtasuhteita. VNOS 47 §:ssä edellytetään selvästi, että finanssivalvonnassa on kysymyksessä ao. ministeriön päätös, johon tosin on ennakolta hankittava RV:n suostumus. Myös HM:n kannalta asianlaita on samoin, koska 40 §:n mukaan VN:lle kuuluvat asiat käsitellään yleisessä istunnossa, mikäli ei jonkinlaatuisia asioita ole asetuksella uskottu ministeriön päällikkönä olevan ministerin päätettäviksi. HM:ssa ei lainkaan ole puhe ministerivaliokunnista. Myöskään HM $38_{,2}$ §:n säännöstä, jonka mukaan asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä VN:n »muusta järjestysmuodosta», ei voida ymmärtää siten, että asetuksella voitaisiin perustaa kokonaan uusi instituutio: päätösvaltaa käyttävä ministerivaliokunta. Näin *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 126—127. Tekijä yhtyy kyllä Uotilan kantaan, jonka mukaan päätösvalta ministeriöiden toimivaltaan alun perin kuuluvissa, finanssivalvonnan piiriin saatetuissa asioissa edelleenkin kuuluu ao. ministeriölle. Eri asia on kuitenkin kysymys, mikä oikeudellinen merkitys on RV:n tarkasteltavana olevalla lausunnolla.

Kastarin edellä selostettu käsitys RV:n oikeudellisesta merkityksestä ilmeni salaputkijutun yhteydessä. Tästä ks. OA *Kastarin* eduskunnalle osoittama k/27.11. 1952 N:o 1734, Liite N:o 1/PrvM N:o 14/— VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1952 Vp); OA *Kastarin* syytekirjelmä ja muut VO:ssa esittämät lausumat, erityisesti »PM. valtioneuvoston jäsenten oikeudellisesta vastuusta»/18.8. 1953 (vastine *Suontaustan* edellisessä viitteessä mainitun lausunnon johdosta). Ks. myös po. PrvM N:o 14; Edusk k OA:lle/1953 Vp — VN:n jäsenen virkatoimen lainvastaisuus (1952 Vp).

teen tahi sitä edistänyt. Pykälän 2 kohdan mukaan on syytteeseenpanon edellytyksenä, että hän on maan ilmeiseksi vahingoksi tahallansa väärinkäyttänyt virka-asemaansa, mikä menettely on katsottava virkarikokseksi. Pykälän 3 kohdassa mainitaan tällaisena edellytyksenä, että hän muuten on jossakin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti menetellyt. EdkTarkastL 7 §:n 1 ja 3 kohdan säännöksistä siis johtuu, ettei ministeriä näiden mukaan voida panna syytteeseen eikä tuomita rangaistukseen, ellei hänen virkatoimessaan avustamansa tai edistämänsä asian laittomuus ole *ilmeinen* taikka hänen menettelynsä virkatoimessaan muutoin *selvästi* lainvastainen.

Kun ministerin osallistuminen RV:n istuntoon edellä esitetyn mukaisesti on katsottava virkatoimeksi, koskevat EdkTarkastL 7 §:n 1 ja 3 kohdan säännökset myös hänen tällaista virkatointaan. Virkamiesten osalta ei ole säädetty sellaisia vastaavanlaisesta virkatoimesta aiheutuvan vastuun rajoituksia, että laittomuuden tulee olla ilmeinen tai menettelyn muutoin selvästi lainvastainen.[141] Tämän vuoksi ministerin vastuu virkatoimesta ja siis myös osallistumisesta RV:n istuntoon on mainitulla tavalla suppeampi kuin virkamiehen vastuu virkatoimesta.[142] EdkTarkastL 7 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa, jossa virka-aseman väärinkäytön tulee olla tahallista, jotta siitä voisi aiheutua syytteeseenpano, on kysymys sellaisesta lainvastaisesta menettelystä, johon varsinaisesti vain ministeri voi olla syypää.[143] Myös EdkTarkastL 7 §:n 2 kohta saattaa tulla sovellettavaksi RV:n käsittelyyn kuuluviin ministerin virkatoimiin.

Kun säännönmukaisessa viikoittaisessa RV:n istunnossa tulee esittelyyn suuri määrä asioita ja kun VN:n jäsenten työtaakka on raskas, ei ministeriltä tällaisessa virkatoimessa voida vaatia enempää kuin että hän rakentaa kannanmäärittelynsä sen varaan, mitä hän tosiasiallisesti asiasta tietää, olipa hän saanut tietonsa ministerintoimessaan tai yksityishenkilönä. Aktiivista toimintaa ei häneltä asian täysin selvittämiseksi voida yleensä vaatia. Hän saa perustaa kannanottonsa niihin seikkoihin, jotka esittelijä joko esittelylistassa tai sen liitteissä taikka suullisesti valiokunnassa esittää, samoin kuin siihen selvitykseen, jonka VvM:n

---

[141] Tätä mieltä *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 109. Samaa mieltä *Korte* s. 24.

[142] Ks. *Korte* s. 21—24, 28—31, 49—50. Hän käsittelee yksityiskohtaisesti kysymystä ministerin vastuusta RV:n istuntoon osallistumisen johdosta.

[143] Tätä mieltä PrK, KM 1917: 6 s. 8, ja *Puhakka,* Ministerien vastuunalaisuus s. 108. Ks. myös *Hakkila* s. 668—669.

tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston päällikkö tai tämän sijainen RV:n sihteerin tehtävässä suullisesti tai kirjallisesti antaa valiokunnalle. Tämän jäseneltä vaaditaan asianmukaista huolellisuutta po. toimessa.

Mitä tulee edellä esitettyyn huomautukseen pöytäkirjan pitämisen puuttumisesta RV:n istunnossa, ei sillä seikalla ole oikeudellista merkitystä.[144] Valiokunnan saapuvilla olevien jäsenten nimet sekä sen päätökset valiokunnan sihteeri merkitsee esittelylistoihin, jotka nidotaan esittelytilaisuuksittain ja talletetaan VvM:n arkistoon. Äänestykset ja eroavat mielipiteet merkitään listoihin ainakin silloin, kun asia ei siirry VN:n ratkaistavaksi.

Myös RV:n sihteeri ja esittelijä suorittavat näissä tehtävissä virkatoimia ja varsinkin sihteeri tärkeitä ja sangen vastuunalaisia. Tarkasteltaessa edellä EdkTarkastL 7 §:n säännöksiä kävi selville, että ministerin vastuu osallistumisesta RV:n istuntoon on järjestetty toisin kuin virkamiehen siitä johtuva vastuu. Sihteerin ja virkamiehen vastuu on siis luonteeltaan erilainen kuin valtioneuvoston jäsenen vastuu ja tätä laajempi. Esittelijän suhteen pätee asian sellainen selvitysvelvollisuus,

---

144 Tekijä yhtyy yleensä *Kastarin* ja *Kairan* RV:n jäsenen oikeudellista vastuunalaisuutta koskeviin käsityksiin. Kastarin kanta ilmenee edellä viitteessä 140 selostetuista asiakirjoista. Kairan mielipide on esitetty Ls:ssa/7. 3. 1953, joka on otettu liitteeksi N:o 7/1953 Vp Asiak IV,$_{II}$, PrvM N:o 14/— VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1952 Vp). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan yhdytä Kairan siihen käsitykseen, jonka mukaan RV:n päätöstä edeltää ao. ministeriön päätös, mikä lopullisesti voimaan tullakseen vaatii valiokunnan yhtymisen siihen. Tuolle käsitykselleen, joka on ristiriidassa VNOS 47 §:n säännöksien kanssa ja jonka virheellisyyteen salaputkijutussa viitattiin, ei Kaira tosin anna ratkaisevaa merkitystä po. vastuukysymyksen kannalta. Samaan lopputulokseen johtaa *Puhakan* tulkinta. RV:n jonkin asian käsittelyyn osaa ottanut VN:n jäsen ei hänen mielestään ole vastuussa ministeriön RV:n lausunnon mukaisesti tekemästä päätöksestä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei ministeri olisi vastuussa omasta menettelystään RV:ssa, sillä HM 43,$_1$ §:ssä tarkoitetaan riidattomasti myös hänen RV:n jäsenenä suorittamiaan virkatoimia. Sama sääntö sisältyy myös EdkTarkastL 7 §:ään. Puhakkakin katsoo, että vastuukysymyksen kannalta on täysin yhdentekevää, pidetäänkö RV:n istunnosta pöytäkirjaa vai ei. *Puhakka,* Ls/8. 3. 1953, Liite N:o 8/PrvM N:o 14/— VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1952 Vp).

VO:n salaputkijutussa antamaa tuomiota/18. 9. 1953 (1952 OAK s. 36—43) voidaan pitää ennakkotapauksena arvosteltaessa RV:n päätöksen oikeudellista merkitystä ja sen päätöksen tekemiseen osallistuneen oikeudellista vastuuta. Tekijän hyväksymät käsitykset vastaavat mainitussa tuomiossa omaksuttuja tulkintoja. — Ns. kätilöopiston jutun käsittelyssä Prv:ssa ja VO:ssa ei näistä kysymyksistä enää kiistelty. Ks. 1960 Vp Asiak IV, PrvM N:o 11 liitteineen/1960 Vp — VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1959 Vp); VO:n tuomio/14. 12. 1961 (1961 OAK s. 63—67).

jota voidaan pitää huolellisen viranhoidon edellyttämänä.[145] Samoin on arvosteltava sihteerin vastuukysymystä, vaikka asioiden tutkimiseen ja avustavilla virkamiehillä tutkituttamiseen liikenevän ajan niukkuus saattaa viedä pohjan sihteerille asetettavalta tutkimisvelvollisuudelta.

RV-listojen VvM:ssä tapahtuvaan ennakkotarkastukseen osallistuvien osastopäällikköä avustavien virkamiesten taholla pyrittiin joitakin vuosia sitten kiistämään, että tällaisesta tehtävästä voisi aiheutua heille oikeudellista vastuuta.[146] Kun tässäkin on kysymys virkatoiminnasta, RV:n ratkaisun edellytysten esiintuomisesta, on vastuukysymystä tältä osalta arvosteltava samoin kuin osastopäällikkö-sihteerin kohdalla.

Ministeriön päätös ei voi oikeuttaa varojen suorittamiseen suuremmassa määrin, kuin mihin RV on suostunut. Toisaalta ministeriöllä saattaa olla oikeus — jos kysymyksessä on tapaus, jossa harkinta on mahdollista — vähentää valiokunnan myöntämää menoerää tai jättää se käyttämättä. RV:n olemassaolon ja toiminnan tarkoitus on nimittäin ennakkoestävän finanssivalvonnan suorittaminen valtion varjelemiseksi oikeudettomalta ja epätarkoituksenmukaiselta varojen käyttämiseltä, mutta ei velvoittaa ministeriötä varojen käyttämiseen. Toimivallan siirtämisestä RV:lta ministeriölle ei valiokunnan ratkaisussa ole kysymys, sillä se olisi mahdollista vain, mikäli lopullinen päätösvalta kuuluisi RV:lle. Jos ministeriö voi selviytyä valiokunnan hyväksymän tarkoituksen toteuttamisesta pienemmällä kuin tämän perustelluksi katsomalla varojen myöntämisellä, on tietenkin valtion edun mukaista näin menetellä. RV:n oikeudellinen vastuu ei poista ministeriön vastuuta tältäkään osalta. Valiokunnan päätös ei siis merkitse, että ministeriöllä on velvollisuus käyttää varoja samassa määrin, kuin mihin RV on antanut hyväksymisensä.[147]

---

[145] VN:ssa toimivan esittelijän vastuukysymyksestä ks. myös KM 1928: 15 s. 10—12.

[146] Tätä kysymystä käsiteltiin VvM:n tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston virkamiesten piirissä vuosien 1956 ja 1957 kassakriisitilanteissa.

[147] KM 1943: 2 s. 15—16 (VNOS-ehd 45 §), 41—42; 1960 Vp Asiak IV; PrvM N:o 11 liitteineen/1960 Vp — VM — VN:n jäsenten virkatoimet (1959 Vp) s. 9; VhOrgKM 1961: 8 s. 16—18; *Kastari*, ValtYV 1947 s. 105; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 164; *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 125. — Ministeriön toimesta tapahtuvalla määrärahan vähentämisellä RV:n hyväksymästä määrästä tai sen käyttämättä jättämisellä on lähinnä teoreettinen merkitys. Ministeriö pyrkii yleensä pitämään huolta siitä, että tietyt tehtävät tulevat hoidetuiksi ja niitä varten tarvittavat menot suoritetuiksi.

RV:n kannanotolla on »negatiivisesti sitova vaikutus». Ammattiministeriön on, ennen kuin se tekee ratkaisunsa, hankittava siihen RV:n hyväksyminen. Valio-

Budjetin soveltamista koskevista asioista on RV:ssa valmistavasti käsiteltävä ne, joilla on huomattava taloudellinen merkitys (VNOS 47,1 § johtokappale). Tässä säännöksessä tarkoitetaan sekä VN:n yleisistunnossa että ministeriössä lopullisesti ratkaistavia asioita. Vastaavasti on valiokunnassa käsiteltävä määrärahan ylittämistä koskevat asiat, milloin ylittäminen on menoarvion mukaan sallittua (VNOS 47,1 § 3 k ja BudjA 6 §). RV:ssa on käsiteltävä myös muut — sekä budjetin soveltamisen piiriin kuuluvat että siihen kuulumattomat — kuin VNOS 47,1 §:ssä luetellut asiat, jotka on VN:n päätöksellä määrätty tässä valiokunnassa käsiteltäviksi (VNOS 47,2 §).[148]

VNOS 12,1 §:n 19 kohdan nojalla VN:n on lopullisesti päätettävä v. 1931 tai myöhemmin annetun lain tai asetuksen mukaan VN:lle kuuluvat asiat, jollei niitä ole uskottu ministeriön ratkaistaviksi. VN-RatkL 2,3 §:n (L/6.2.1931, AsK N:o 49/31) nojalla tämä toimivallan siirtäminen voi tietyin rajoituksin tapahtua asetuksella. VN:lle kuuluvat asiat, joita sen mukaan kuin VNOS 12 §:ssä on mainittu ei ole käsiteltävä yleisistunnossa, ratkaistaan VNOS 13 §:n — siis asetuksen säännöksen — nojalla ao. ministeriössä. VNOS 12,1 §:n 19 kohdasta johtuu välittömästi, että ennen vuotta 1931 annetun lain tai asetuksen mukaan VN:lle kuuluvat asiat on ratkaistava ministeriössä.[149] Kun raha-asiainkäsittelyä koskevat säännökset ovat yleisluonteisia, on asia mainituissakin tapauksissa ennen ratkaisua saatettava RV:n käsittelyyn, mikäli VNOS 47 §:ssä tarkoitetut käsittelyn edellytykset ovat olemassa.

RV:n käsittelyä edeltää asian esitutkinta VvM:ssä, mikä tapahtuu ministeriöissä laadittujen esittelylistojen ja niiden liitteiden perusteella

---

kunnan toimivalta on periaatteessa siten rajoitettu, ettei se voi oma-aloitteisesti ottaa jotakin finanssivalvonnan alaan kuuluvaa asiaa käsiteltäväkseen ja päätyä siinä tietynlaiseen ratkaisuun, mutta se voi estää ministeriötä toimimasta tavalla, jota RV ei pidä valtiontalouden kannalta perusteltuna. VhOrgKM 1961: 8 s. 17—18; *Uotila*, main. teos s. 125.

[148] Nämä määräykset on myös otettu VN:n viranomaisille antamiin valtiontalouden hoitoa koskeviin yleisohjeisiin.

Budjetin soveltamisen ulkopuolelle jäävistä asioista kuuluvat RV:n käsiteltäviin tulo- ja menoarviota ja siihen tehtäviä lisäyksiä tai muutoksia sekä ehdollisten määrärahojen hyväksymistä koskevat (VNOS 47,1 § 1 ja 2 k). Ks. *Purhonen*, Budjettivalta s. 47, 137; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 151, 162—164. — PalkL 11,2 §:ssä tarkoitetusta asiasta, joka koskee palkkauksen suorittamista virkamiehelle opintoja varten myönnetyn virkavapauden ajalta, on hankittava RV:n lausunto. *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 131.

[149] Kysymystä, miksi vuosi 1931 joutui tässä kohdin »vedenjakajan» asemaan, selvittelee *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 118—119.

sekä tarpeen mukaan lisäselvityksiä hankkimalla. Tämä näiden asioiden valmistelun tärkeä vaihe korostaa osaltaan VvM:n asemaa budjetin soveltamista valvovana elimenä. Useiden hallitusten toimikautena on ollut käytännössä myös ns. Valmistava RV eli «valmistava neuvottelu«, johon säännönmukaisesti ovat osallistuneet, ns. vaihtuvaa jäsentä lukuunottamatta, muut RV:aan kuuluvat ministerit ja valiokunnan sihteeri. Nämä käsittelyn esivaiheet tekevät mahdolliseksi sen, että asiat voidaan RV:n istunnossa käsitellä joutuisasti, useimmiten pelkästään puheenjohtajan «nuijiessa« esitykset hyväksytyiksi esittelijän tuskin ehdittyä astua istuntosalin kynnyksen yli.[150]

VNOS $47_{,3}$ §:n nojalla VN voi sallia poikettavaksi asioiden RV-käsittelystä, jos VvM on ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisesti lausuntonsa, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä.[151] Tämän säännöksen tarkoituksena on tarjota VN:lle keinot finanssivalvonnan yksinkertaistamiseksi vapauttamalla RV vähemmän tärkeiden asioiden harkitsemisesta. RV-käsittelystä luopuminen on mahdollista, kun asialla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä. VNOS $47_{,3}$ §:ssä viitattuun saman pykälän 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun määrärahan ylittämiseen, jolla on huomattava taloudellinen merkitys, ei kyseinen poikkeussäännös kuitenkaan sovellu. Se on sitävastoin sovellettavissa tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin «muihin asioihin«, sillä ne ovat juuri sellaisia, joilla ei ole sanottua merkitystä.[152]

4. *Valtiovarainministeriö tulo- ja menoarvion soveltamisen valvojana.* VvM:ssä tapahtuva raha-asiain käsittely tuli käytäntöön vasta VN:n v. 1958 antamalla päätöksellä, jota se osittain muutti v. 1960. Muutetussa muodossaan po. VNp sisältää, ettei VNOS $47_{,1}$ §:n 3 kohdassa tarkoitettua määrärahan ylittämistä koskevaa asiaa, mikäli on kysymys määrärahan ylittämisestä enintään 500 000 markalla, eikä sellaista

---

150 Jos valmistavaa neuvottelua ei ole pidetty ennen RV:n istuntoa, asian ratkaisun painopisteeksi muodostuu po. »suljetun» neuvottelun sijasta varsinainen RV:n istunto ja VvM:n suorittaman valmistelun merkitys vastaavasti jonkin verran supistuu. *Korte* s. 18.

151 VNOS:n lisäys/9. 4. 1954 (AsK N:o 191/54). Ehdotus RV:n tehtävien rajoittamisesta ja osittain siirtämisestä VvM:lle sisältyi v. 1953 valmistuneeseen VNRatKM:öön s. 21 (VNOS-ehd 35 §), 73—75. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 123.

RV:n asemasta ja sen toiminnan kehittämistä tarkoittavista pyrkimyksistä ks. myös VNRatKM s. 5—6, 21, 22—23 (VNOS-ehd 8—10, $35_{,2}$, 37—40 §), 67—72; *Kastari,* LM 1947 s. 53—56.

152 VNOS $47_{,3}$ §:n sovellutus ei kuulu RV:n toimivallan piiriin, vaan ensi sijassa VN:n käsiteltäviin asioihin ja tämän määräämissa rajoissa VvM:n tehtäviin.

VNOS $47_{,2}$ §:ssä tarkoitettua asiaa, jolla ei ole huomattavaa taloudellista merkitystä, ole tarpeen käsitellä RV:ssa, jos VvM on ministeriön aikomasta ratkaisusta antanut kirjallisen lausuntonsa, johon ministeriö katsoo voivansa yhtyä.[153] Tällä VvM:n ns. B-listakäsittelyllä on sama oikeudellinen merkitys niiden ratkaisujen suhteen, joihin tuota käsittelyä sovelletaan, kuin RV:n käsittelyllä tämän toimivaltaan kuuluvissa asioissa.[154]

B-listakäsittelyssä valtiovarainministeri ratkaisee asiat esittelijäksi määrätyn tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston vanhemman hallitussihteerin esittelystä. Tämä voi merkitä esittelylistaan mahdollisen eriävän mielipiteensä. Kysymystä VvM:n raha-asiain käsittelyyn osallistuvien henkilöiden, valtiovarainministerin ja esittelijän vastuusta on arvosteltava samanlaisten perusteiden mukaisesti kuin heidän vastuutaan RV-käsittelyn johdosta.

Muodollisesti myös VvM:n raha-asiainkäsittely on valmistavaa laatua. Joskin asian lopullinen ratkaisu tapahtuu ao. ministeriössä, ratkaistaan se tosiasiallisesti kuitenkin varsin usein tässä valmistavassa käsittelyssä. Harvoin ministeriö, joka ei yhdy VvM:n kyseisessä käsittelyssä antamaan lausuntoon, saattaa asian RV:n käsiteltäväksi; tavallisesti ministeriö luopuu aikomastaan ratkaisusta.

Vaikka raha-asiainkäsittely VvM:ssä vielä on verraten uusi tulo- ja menoarvion soveltamista koskevien asiain käsittelyn muoto, on se osaltaan lujittamassa VvM:n korostettua asemaa valtiontalouden hoitami-

---

153 VNOS $47_{,3}$ §:n nojalla ensiksi annettu VNp on sisällytetty VvMyk:een/10.7.1958 N:o 4000, jossa olevia ohjeita on osittain muutettu VvMyk:lla/8.1.1960 N:o 20 (s. 10—11), mihin kyseinen VNp on sisällytetty muutetussa muodossaan. Tällaisena se on otettu myös VvMyk:een/11.1.1962 N:o 25 (s. 13—14). VvM:n raha-asiain käsittelyn asiaksi on yleensä katsottu enintään 500 000 markan määrää vastaava raha-asia. Po. VNp:iin sisältyvät mm. ne määräykset, jotka koskevat VvM:n raha-asiainkäsittelyn esittelylistojen toimittamista tälle ministeriölle. Yksi esittelylista on palautettava ao. ministeriölle VvM:n lausunnolla varustettuna. Tämän liittäminen listaan tapahtuu siten, että VvM:ssä merkitsijänä toimiva virkamies varustaa listan leimalla, joka osoittaa, puoltaako VvM siinä esitettyä ratkaisua vai ei, ja allekirjoituksellaan. Mikäli asia kielteisessä tapauksessa saatetaan RV:n käsiteltäväksi, on VvM:n lausunnon sisältö selostettava RV:n esittelylistassa. Tämä edellyttää, että mainitut kielteiset perusteet merkitään VvM:ssä säilytettävään esittelylistaan, mistä ne vaadittaessa ovat saatavissa tiedoksi. Käytännössä ei kielteisen päätöksen perusteluja kuitenkaan merkitä esittelylistaan, vaan ao. esittelijä hankkii tästä suullisesti selvityksen VvM:stä B-listakäsittelyn esittelijältä. Ks. *Korte* s. 12—15; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 123.

154 Ks. VhOrgKM 1961: 8 s. 17—18; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 125—126.

sessa. VvM:n merkitys tulo- ja menoarvion soveltamisen elimenä on MinistL $3_{,1}$ §:n (L/9.3.1951, AsK N:o 131/51) 6 kohtaan ja VNOS 19 §:ään (A/9.4.1954, AsK N:o 191/54) nojautuvan ministeriöiden välisen työnjaonkin perusteella keskeinen. Myös VNOS $44_{,4}$ §:ssä (A/28.12.1962, AsK N:o 692/62) [155] korostetaan VvM:n merkitystä asettamalla sen lausunnon hankkiminen ratkaisun edellytykseksi niissä asioissa, joilla on huomattava kansantaloudellinen merkitys,[156] samoin kuin antamalla sille kansantalouden ja talouselämän kannalta tärkeitä asioita koskeva, viranomaisiin kohdistuva tietojensaantioikeus sekä edelleen velvoittamalla ao. esittelijä kutsuttaessa osallistumaan asiasta VvM:ssä pidettävään neuvotteluun.[157]

Niihin säännöksiin, joilla tehostetaan VvM:n merkitystä tulo- ja menoarvion soveltamisen elimenä, kuuluu vielä VNOS 59 §, joka koskee tässä ministeriössä tapahtuvaa kaikkien raha-asiakirjeiden merkitsemistä eli ns. annoteerausta.[158] Toimenpiteen tarkoituksena on, että ennakollisesti valvotaan RV:n hyväksymien ja VvM:n B-listakäsittelyssä hyväksymien lausuntojen noudattamista. Tiliviraston ei ole lupa suorittaa sellaista menoerää, jota tosin RV tai VvM on puoltanut, mutta jota koskevasta ministeriön kirjeestä puuttuu maininta, että merkintä on toimitettu.[159]

---

155. Tätä ennen vastaavanlaiset säännökset sisältyivät VNOS $44_{,3}$ §:ään.

156 VNOS $44_{,4}$ §:ssä edellytetyn VvM:n lausunnon hankkimisesta VN on antanut »ohjeet ja määräykset», jotka on sisällytetty VvMyk:een/28.11.1963 N:o 5220.

157 Tätä säännöstä tulkitaan siten, että VvM:n virkamiehellä on esim. RV:n tai VvM:n raha-asiainkäsittelyn esittelylistoja tarkastaessaan oikeus kutsua asian esittelijä luokseen saadakseen lisäselvitystä. Useimmiten tämä yhteydenotto kuitenkin tapahtuu puhelimitse.

158 Merkitseminen toimitetaan siten, että annoteeraajaksi määrätty VvM:n tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston virkamies, todettuaan RV:n tai VvM:n B-listakäsittelyn päätösluettelosta ministeriön kirjeen yhtäpitäväksi RV:n tai VvM:n lausunnon kanssa, varustaa kirjeen leimalla »Merk. valtiovarainministeriössä», mutta joskus erittäin kiireellisissä tapauksissa pelkillä nimensä alkukirjaimilla, joiden voidaan katsoa korvaavan tuon maininnan. Ks. *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 164—165.

159 Käytännölliset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat saattavat kuitenkin puoltaa sellaista menettelyä, että annoteerauksen puuttuessa ministeriön kirjeestä tiliviraston kamreeri hankkii puhelimitse merkitsijältä tiedon siitä, onko merkitseminen toimitettu ja ministeriön ratkaisu siis RV:n tai VvM:n hyväksymä. Mikäli tämän tiedustelun tuloksena kävisi selville, ettei RV:n tai VvM:n lausuntoa ole hankittu, olisi ministeriön kirje palautettava.

TiliS 61 §:n mukaan RV:ssa käsiteltyä menoerää tai ennakkomaksua koskevassa kirjeessä on mainittava, että asia on valiokunnassa käsitelty. Tällaisen lausuman puuttuessa ministeriön kirjeestä tilivirastolla on annoteerauksesta riippumatta ennen

VvM:n harjoittama ennakkoestävä varainkäytön valvonta on käytännössä tehokasta.[160] Se koskee tietenkin myös VvM:n omaa toimintaa.

5. *Määrärahoja käyttävät ja tuloja perivät viranomaiset.* BudjA 4 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden tulee kunkin varainhoitovuoden alussa toimittaa VvM:n julkaistavaksi tämän antamien ohjeiden mukaisesti tehdyt virastojen, viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten menosäännöt, joita laadittaessa vahvistettua tulo- ja menoarviota ja sen perusteluita on tarkoin noudatettava. Nämä menosäännöt tarkastetaan VvM:ssä ja julkaistaan painosta myös budjetin tulopuolen käsittävänä ns. erikoismenoarvionа. Tällä on sama otsake kuin varsinaisella tulo- ja menoarvioasiakirjalla. Erikoismenoarvio sisältää budjetin perustelut huomioon ottaen laaditun tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisen erittelyn, joka on suoritettu samassa järjestyksessä kuin varsinaisessa tulo- ja menoarvioasiakirjassa.

Menoarvion otteissa, jotka VvM:n BudjA 5 §:n mukaisesti tulee laatia kunkin varainhoitovuoden alussa ja toimittaa asianomaisille, sitävastoin eritellään menoerät tilivirastoittain ja vasta kunkin tiliviraston osalta tulo- ja menoarvion mukaisessa järjestyksessä. Tämä erittely tapahtuu osittain esittämällä määrärahat momenteittain, mutta osittain pelkistetyssä muodossa luvuittain tai mainitsemalla yhtenä eränä menoarvion pääluokkaan kuuluvat menot.[161]

---

menoerän suorittamista velvollisuus hankkia esittelijältä selvitys siitä, onko RV puoltanut ministeriön aikomaa ratkaisua. Jos näin ei olisikaan tapahtunut, olisi ministeriön kirje tässäkin tapauksessa palautettava. Täten on mahdollista tiliviraston taholta valvoa sitä, ettei annoteerausta toimiteta virheellisin perustein. TiliS 61 §:n mainittua säännöstä sovelletaan analogisesti VvM:n B-listakäsittelyn asioihin. — Annoteerausvelvollisuus on RV:n puoltamien raha-asiain osalta lausuttu julki myös TiliS 61 §:n loppuosassa.

[160] RV:n ja VvM:n finanssivalvonnan tavoitteina VhOrgK mainitsi seuraavat tehtävät: 1) Valvoa, että tarkoitus, johon varoja esitetään käytettäväksi, on tulo- ja menoarvion perustelujen mukainen, 2) pitää silmällä ministeriöiden aikomien ratkaisujen taloudellisuutta, 3) VvM:ssä (ja myös VK:ssa) säännöllisin väliajoin laadittavien kassaennusteiden mukaisesti »ajoittaa» menot siten, että valtion maksuvalmius säilyy, 4) valvoa valtiolle työnantajana kuuluvia etuja erityisesti palkkauskysymyksissä, mikä tehtävä on VvM:n asiana, 5) RV:n jäsenten toisiinsa kohdistuva tarkkailu raha-asioissa; sekä 6) teknillisistä perusteista johtuva »jakamattomien» määrärahojen käytön valvonnan keskittäminen samalle elimelle. Myös ammattiministeriöiden velvollisuutena on huolehtia siitä, että varoja käytetään vain sellaisiin tarkoituksiin, joihin määrärahoja on myönnetty sekä että varojen käytössä noudatetaan taloudellisuutta. VhOrgKM 1961:8 s. 32—33.

[161] Näin merkittiin esim. vuoden 1963 menosääntöjen otteisiin VK:n kohdalle 1 ja 2 pääluokkien osalta vain loppusummat.

Erikoismenoarviossa ja menoarvion otteissa osoitetaan määrärahat niille virastoille ja laitoksille, joiden tehtävänä on käyttää määrärahoja. Menoarvion otteissa luetellaan virastojen ja laitosten käytettävissä olevat määrärahat ryhmiteltyinä seuraavasti: 1) Kunkin BudjA $9_{,1}$ §:ssä tarkoitetun viraston tai laitoksen eli tiliviraston eri menomomenttien kohdalla käytettävänä olevat varojen määrät, 2) ne määrärahat tai määrärahan osat, joiden käyttämisestä VN, valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt päättävät; sekä 3) ne määrärahat tai määrärahan osat, jotka lain tai asetuksen nojalla ovat useamman tiliviraston käytettävänä.[162] Toiseen ryhmään kuuluvat tilivirastojen kesken jakamattomat määrärahat, joita VN ja ministeriöt käyttävät. Po. ryhmän määrärahoista [163] osa on jätetty myöhemmin varainhoitovuoden aikana jaettavaksi. Kolmanteen ryhmään kuuluvia määrärahoja saavat tilivirastot itse käyttää niiden käyttämiseen oikeuttavien säännösten mukaisesti.[164]

Menoarvion otteissa tilivirastojen kesken jaettuihin, edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin eriin sisältyy myös määrärahoja, joiden maksettavaksi määrääminen menoarvion nojalla kuuluu valtioneuvoston kanslialle tai ministeriölle. Tällaisia ovat esim. määrärahat ministeriöiden viran- tai toimenhaltijain palkkauksiin. Näiden määrärahojen osalta menoarvion otteet osoittavat siis vain tiliviraston kirjanpitovelvollisuuden laajuuden.

Vaikka virastolla tai laitoksella menoarvion otteiden mukaan olisikin oikeus päättää jonkin määrärahan käyttämisestä, on VN budjetin soveltamismääräyksiä antaessaan saattanut päättää, ettei eräitä määrärahoja saa käyttää eikä tietynlaisiin ja tietynsuuruisiin hankintoihin saa ryhtyä ilman RV:n puoltavaa lausuntoa. Ilman tällaista lupaa ei esim. 15, 19 ja 20 pääluokan määrärahoja saa ryhtyä käyttämään, mistä määräyksestä kuitenkin on poikkeuksia.[165]

Tilivirasto on sellainen valtion virasto tai laitos, josta VN BudjA $9_{,1}$ §:n nojalla on määrännyt, että sillä on oma tililaitos, tai jonka VvM TiliS $1_{,2}$ §:n nojalla on erityisistä syistä oikeuttanut toimimaan väliaikai-

---

[162] *Paalanen* s. 27—30; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 150.

[163] Menoarvion otteissa on lukuisia jakamattomia määrärahoja. Tällaisia ovat esim. 3 Pl. I: 3 momentin kohdalla VN:n käyttövaroiksi, 3 Pl. I: 4 momentin kohdalla VN:n käytettäväksi edeltä arvaamattomiin menoihin ja 15 Pl. II: 2 momentin kohdalla VN:n käytettäväksi virastojen hoitomenoihin varatut määrärahat.

[164] Vuoden 1963 menoarvion otteissa tällaisia määrärahoja oli 10. Tällainen oli esim. 15 Pl. II: 25 momentin kohdalla valtion työnantajana suoritettaviin lapsilisä- ja kansaneläkemaksuihin varattu arviomääräraha.

[165] VvMyk/11.1.1962 N:o 25 9A, 9B, 9C, 9E ja 14 kohta. Ks. myös *Paalanen* s. 29.

sesti tilivirastona, jolla on oma tililaitos.[166] Tällainen virasto tai laitos kantaa valtion tuloja ja suorittaa sen menoja, ja nämä merkitään tiliviraston tilinpitoon, mistä seikoista säädetään BudjA 8 §:ssä. Samassa pykälässä mainitaan myös alitilittäjät [167] tuloja kantavina ja menoja suorittavina eliminä. Alitilittäjän tilinpito yhdistetään sen tiliviraston kirjanpitoon, jonka toimialaan alitilittäjä kuuluu. Jos syntyy epävarmuutta siitä, minkä tiliviraston alitilittäjänä virastoa, viranomaista tai laitosta on pidettävä, on BudjA $9_{,2}$ §:n nojalla VvM:n asiana antaa tarpeelliset määräykset.[168]

---

[166] TiliS $1_{,1}$ §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna VNp:llä/13.11.1952 (AsK N:o 383/52) ja 5. 3. 1959 (AsK N:o 115/59), luetellaan tilivirastoina seuraavat: VK, 12 lääninkonttoria, UM:n tilijaosto, OM:n tilitoimisto, SisM:n tilitoimisto, LääkH, TulliH, rahapaja, VvK, LvvK, PlM:n talousosasto, Helsingin Yliopisto, KouluH, muinaistieteellinen toimikunta, AsutusH, MaanmH, MtM, Ilmatieteellinen keskuslaitos, TVH, RakH, KTM:n tilitoimisto, MerH, Teknillinen korkeakoulu, SosM:n kansliatoimisto, RtH, PstH, valtion margariinitehdas, VHK, MetsäH metsäntutkimuslaitos ja valtion viljavarasto. TiliS $1_{,2}$ §:n nojalla VvM on oikeuttanut KulkM:n työvoima-asiainosaston (VvMp/31.12.1943, AsK N:o 1102/43), liikkuvan poliisin (VvMp/11.10.1945, AsK N:o 997/45) ja VR:n polttoainetoimiston (VvMp/21.2.1956, AsK N:o 114/56) väliaikaisesti toimimaan tilivirastoina.

[167] Alitilittäjien lukumäärä oli 30.9.1963 1 813. Esim. VK:lla oli tällöin alitilittäjiä 22.

[168] *Paalanen* s. 30—33; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 151—152. Ks. myös TilisKM 1 s. 14—15, 29; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 287—288; *Willgren,* Finansrätt s. 435—436.

I OSA. TULO- JA MENOARVION SOVELTAMISTA KOSKEVIA YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

1. LUKU. HALLITUKSEN VALTUUS JA VELVOLLISUUS HOITAA VALTIONTALOUTTA BUDJETIN PUITTEISSA VALTIONTALOUDEN HOIDON OIKEUSOHJEIDEN NOJALLA

A. BUDJETIN SOVELTAMISTA SITOVAT NORMIT

1. *Onko tuloarviolla merkitystä valtiontalouden hoidon oikeusohjeena?* HM 67 §:ssä edellytetään, että verot ja muut tulot, jotka perustuvat lakiin tai asetukseen, otetaan budjettiin. Tämä sääntö ilmenee tosin jo HM $66_{,1}$ §:stä.[1] Mainittujen tulojen osalta valtiontalouden hoito ei siis nojaudu budjettiin vaan lakiin tai asetukseen. Muidenkaan tuloerien osalta budjetin tuloluvut eivät muodosta hallitukseen kohdistuvaa valtiontalouden hoidon oikeusohjetta, vaan niidenkin suhteen on kysymys arvioimisesta. Tuloarvion merkitys on lähinnä se, että siinä arvioidaan valtiolle varainhoitovuonna kertyvät tulot, joiden yhteenlaskettu määrä HM $68_{,4}$ §:n mukaisesti muodostaa menoarvion eriin käytettävissä olevan katteen. Tämän vuoksi tulojen mahdollisimman totuudenmu-

[1] HM 61 §:ää tulkitaan siten, että verolaissa on vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen perusteet ja se, millä tavalla veroon velvoitettu voi saada oikeusturvaa. Tätä mieltä *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 74. Samaa mieltä Prv eri yhteyksissä. Ks. PrvLs N:o 10/18.12.1955 (Liite/SuurvM N:o 142/1955 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 114); PrvLs N:o 3/17.4.1957 ja N:o 3a/15.5.1957 (Liite/VvvM N:o 78/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 24); PrvLs N:o 6/20.8.1957 (Liite/VvvM N:o 97/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 58); PrvLs N:o 10/4.12.1964 (Liite/VvvM N:o 58/1964 Vp Asiak, Hall es N:o 183). — Verolakien säätämisedellytyksiä ja verojen valtiosääntöoikeudellista luonnetta selvittelevät myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 92 viite 16; *Rekola,* Ver 1960 s. 172—175; *Rekola,* Verotus ja oikeussuoja s. 8—15; *Suviranta,* Palkkatyö s. 211—214; *Suviranta,* Rajankäyntiä s. 269.

kainen arvioiminen, joka on HM $66_{,1}$ ja 67 §:n säännösten tarkoituksen mukaista, on tähdellistä.[2] Tuloerien lopulliset määrät johtuvat sellaisen lainsäädännön soveltamisesta, mikä on näiden erien valtiolle suorittamisen perusteena ja velvoittaa viranomaisia huolehtimaan niiden perimisestä. Tulojen valtiolle kertymisen perusteina ovat lisäksi sellaisten viranomaisten toimenpiteet, joilla on niiden hankkimiseen valtuus.[3] Se seikka, onko budjetissa tuloerää varten soveltuvaa tulomomenttia, on siis tulon perimisen kannalta merkityksetön.[4]

Mitä valtiolle perittäviin maksuihin[5] tulee, on syytä tarkastella kysymystä eduskunnan ja hallituksen välisestä toimivallan jaosta maksu-

---

[2] Vaatimus, että tulot on merkittävä budjettiin totuudenmukaisesti arvioituina, koskee myös lainatuloja. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 33, lausuu, että valtionlainat merkitään tuloarvioon sen suuruisina, miksi eduskunta on ne VN:n lainanottovaltuuksia koskevissa päätöksissään määrännyt. Vaikka näin onkin usein menetelty, ei oikeussääntö edellytä tällaista menettelyä. Estettä ei näet ole sille, että eduskunta myöntää valtuuksia lainanottoon enemmän kuin lainoja arvioidaan saatavan ja siis voidaan tuloarvioon merkitä.

[3] HM $74_{,1}$ §:n mukaan voidaan lailla sallia mm. valtion maaomaisuuden luovutus, mikä voi tapahtua sellaisessakin muodossa, että VN saa yleisvaltuuden tietyntyyppisen maaomaisuuden myyntiin (ks. s. 343). Eduskunta voi tuloarvion perusteluissa tai erillisessä, ns. vapaamuotoisessa ponnessa antaa VN:lle valtuuden myydä valtion omistamia osakkeita, minkä valtuuden VN voi myös saada lailla (ks. s. 348—352).

[4] HM 67 §:n sanamuodon sisältö on, ettei lain tai asetuksen nojalla *varainhoitovuoden aikana* valtiolle *suoritettavaa* veroa tai muuta tuloa saa jättää pois budjetista. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 261; *Hakkila* s. 271, 276; *Helo* s. 195; *Purhonen,* Budjettivalta s. 115—117, 195, 197; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 29. — Kysymyksestä, minkä vuoksi 67 § on otettu HM:oon, ks. myös *Hermanson—Kaira* s. 145; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 69—70. — *Willgrenin* mielestä tuloarvion verotulot ovat, paitsi verojen kertymismääriä koskevia arvioita, hallintoviranomaisille annettuja ohjeita, joita näiden pitää koettaa noudattaa yhdenmukaisesti ao. säännösten kanssa. Budjetin tulopuoli antaa viranomaisille ohjeen pitää huolta, »att alla i budgeten upptagna inkomster skola gottskrivas det offentliga samfundet». Se sisältää myös ajatuksen, etteivät viranomaiset saa turvautua muihin kuin budjettiin merkittyihin tuloihin. Willgren tosin myöntää, ettei budjetin tulopuolen tavallisesti tarvitse täysin toteutua. *Willgren,* Finansrätt s. 395—396.

Varsinaisiin tuloihin kuuluva erä, jota varten ei ole muuta sen luonteeseen soveltuvaa momenttia, on merkittävä tuloarvion 4. Os. XI luvun satunnaisia tuloja varten olevan momentin hyvitykseksi.

[5] Kun asia koski korvausta, joka opiskelijan oli (viimeiseksi) teknillisessä korkeakoulussa suoritettavista maksuista annetun A:n/25.5.1956 (AsK N:o 315/56) $1_{,2}$ §:n nojalla suoritettava korkeakoulun laboratoriossa kuluttamistaan tarveaineista erillisrahastoksi katsottavaan koulukassaan, joka rahasto oli syntynyt 1800-luvulla laillisessa järjestyksessä, ei kysymys ollut HM 62 §:ssä tarkoitetusta maksusta. 1961 OKK s. 46—50.

jen määräämisessä.[6] HM 62 §:n mukaan tässä pykälässä tarkoitettujen maksujen yleisistä perusteista säädetään lailla. Maksujen tarkkoja määriä koskevat säännökset annetaan sitävastoin hallinnollisessa järjestyksessä. VNRatkL 1 §:n 3 kohdan (L/5. 4. 1930, AsK N:o 110/30) nojalla asia kuuluu tasavallan presidentin lopullisesti käsiteltäviin ja on siitä asetuksella säädettävä. HM 62 §:ssä mainittujen yleisten perusteiden sisältö on jäänyt riippumaan harkinnasta ja käytännöstä. Lähinnä tarkoitetaan näillä sellaisia maksujen määräämisoikeuden rajoituksia, jotka estävät hallitusta soveltamasta erisuuruisia maksuja samankaltaisissa tapauksissa. Maksujen yhtenäisyyden vaatimuksen lisäksi yleisiin perusteisiin luonnollisesti kuuluu maksuvelvollisuuden ja sen rajojen määrittely.[7] HM 62 §:n säännöstä ei ole aina noudatettu, vaan maksuja on peritty valtiolle ilmankin, että niiden perusteista on lailla säädetty.[8]

---

[6] Kysymystä, voiko eduskunta antaa tuloarvion perusteluissa hallitusta sitovia valtiolle kannettavia maksuja koskevia määräyksiä, käsitellään tällaisten maksujen veroihin verrattavuuden vuoksi jo tässä yhteydessä. Muutoinkin tuloarviolla saattaa erityistapauksissa olla oikeudellista merkitystä perustelujen osalta. Näiden merkityksen tarkastelu tapahtuu toisessa yhteydessä (s. 119).

[7] *Erich,* Valtio-oikeus II s. 249; *Hakkila* s. 262; *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 170; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 30. — Erityisesti radiolupamaksun osalta, jota on pidettävä korvauksena siitä edusta, mikä yleisradiotoiminnasta kuuntelijoille tulee, ja sen vuoksi HM 62 §:ssä tarkoitettuna julkisoikeudellisena maksuna, lausuu *Aarne Rekola* seuraavaa: »— — — voidaan niiden osalta tällaisina yleisinä perusteina pitää mm. mahdollisia määräyksiä siitä, onko maksu kaikilta kuuntelijoilta sama vai esim. suurempi sellaisilta kuunteluluvan saajilta, jotka käyttävät radiota hyväksi elinkeinotoiminnassaan (esim. kahvilat ym.), onko maksu perittävissä jo pelkästään vastaanottokoneen hallinnasta vaiko vasta sen käyttämisestä tai kotimaisten asemien kuulemisesta, onko maksujen ylärajana pidettävä sen määrän kerääntymistä, mikä radiolaitoksen kohtuullisia vuotuisia menoja ja välttämättömiä laajennuksia varten on tarpeen.» *Rekola,* Ls Yleisradiolainsäädäntökomitealle/18. 6. 1954 (Liite N:o 1/KM 1960: 5 s. 85—87). HM 62 §:ssä tarkoitettuihin maksuihin »rinnastettavana» pitää radiolupamaksua puolestaan *Merikoski,* Ls sanotulle komitealle/12. 4. 1954 (Liite N:o 2/KM 1960: 5 s. 93).

[8] Kun 19. 1. 1951 annettiin A sähkölääkinnällisistä tutkimus- ja hoitotoimenpiteistä valtion siviilisairaaloissa muilta kuin sairaalassa hoidettavina olevilta potilailta perittävistä korvauksista (AsK N:o 43/51), tapahtui tämä ilman, että maksujen perusteet sisältyivät lakiin. Asia korjaantui, kun 23. 12. 1954 annettiin L eräistä lääkintölaitoksen maksujen, korvausten ja palkkioiden yleisistä perusteista (AsK N:o 509/54). — Ks. StandardisoimisL/6. 3. 1942 (AsK N:o 197/42) 8 §, jossa ao. maksut delegoitiin — ilman että laissa lausuttiin niiden yleisistä perusteista mitään — asetuksella säädettäviksi. Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi kasvinsuojeluaineista (4 §) eduskunta kiinnitti tähän virheeseen huomiota. Sen vuoksi asia tuli tässä laissa ja myöhemmässä lainsäädännössä korjatuksi. Ks. MtvM N:o 48, SuurvM N:o 199, Edusk vast/1950 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 148; L/27. 4. 1951 (AsK

Eduskunta on pyrkinyt ulottamaan budjettivaltaansa po. maksujen määristä päättämiseen. HM 62 §:n sisällöstä ja syntyvaiheista [9] ei saada tukea eduskunnan tällaiselle vallalle. Kansanedustuslaitoksen budjettivallan mainitunlaista laajennusta ei myöskään voida pitää käytännössä vakiintuneena. Hallituksen asiana on itsenäisesti harkita kysymys maksujen määristä lopullisen ratkaisun jäädessä VNRatkL 1 §:n 3 kohdan nojalla tasavallan presidentin tehtäväksi. Eduskunnan tähän asiaan puuttuessa — samoin kuin silloin, kun hallitus itse on budjettiehdotuksessaan pyytänyt eduskunnalta tällaista kannanilmaisua — on se katsottava vain hallitukselle esitetyksi toivomukseksi. Kansanedustuslaitoksen tässä kohdin hallitukseen kohdistama poliittinen tahto on kuitenkin yleensä riittävän tehokas saattamaan hallituksen noudattamaan tällaista toiminnanohjetta, vaikkei sen noudattamiseen ole oikeudellista velvollisuutta.[10]

N:o 261/51). — Varsinkin HM:n voimassaolon alkuaikana maksujen perusteista jäi joskus laissa säätämättä. Ks. esim. L jäämaksun suorittamisesta talviaikaisesta kauppamerenkulusta/23. 12. 1920 (AsK N:o 324/20): Erityinen jäämaksu oli suoritettava sellaisesta aluksesta, jolla talvisaikaan harjoitettiin kauppamerenkulkua. Maksun suuruus sekä aika, jonka kuluessa sitä oli suoritettava, niin myös millä ehdoilla alukset olivat jäämaksun suorittamisesta vapaat, oli määrättävä asetuksella. Muita säännöksiä ei laissa ollut. — Arvostelu kohdistui mm. siihen, että eräissä valtion laitoksissa oli tietyt palveluksista suoritettavat maksut määrätty yksinomaan ministeriön päätöksellä, jota ei ollut edes asetuskokoelmassa julkaistu. 1953 VttK s. 19—21. — Virheelliseksi katsottiin, että eräiden Teknillisen korkeakoulun perimien opintomaksujen määrääminen ei ollut tapahtunut sellaisen lain nojalla, jossa maksujen perusteet olisi määritelty. 1961 OKK s. 46—50.

[9] *Vesanen,* KA 1962 s. 145, 148—149, 154.

[10] Eduskunnan puuttuminen kyseisten maksujen markkamääriin on tapahtunut lisäämällä tai vähentämällä tuloarvion ao. momentin arviomäärää sekä sisällyttämällä sen perusteluihin maksujen korottamista tai alentamista tahi hylkäämistä koskeva lausuma. Esim. vastauksessaan/1958 Budj eduskunta lausui, ettei se ole hyväksynyt 2. Os. III: 1 momentin kohdalla tehtyä oppilasmaksujen korottamista koskevaa ehdotusta ja että se oli tämän vuoksi vähentänyt momentille merkittyä määrää. Ks. myös *Purhosen,* Budjettivalta s. 118 viite 10, 196—197 viite 7, esittämiä tapauksia, jotka koskevat kulta- ja hopeateosten tarkastusleimausta, oppikoulujen oppilasmaksuja sekä sanomalehtien kuljetusmaksuja. — Eduskunta lausui budjettiasian yhteydessä erityisessä ponnessa, että tietty tulo oli lakkaava. Edusk vast/1919 Vp Asiak III, Hall es N:o 68. Ks. myös VvvM:öön N:o 9/po. Hall es liittyvää *Heinosen* ym. vastalausetta. Samanlainen käsitys ilmenee mm. 1920 VttK:ssa, s. 78—79, jossa mainitaan, että hallitus oli jättänyt eduskunnan päättämän 5. Os. III: 2 momentin kohdalla tarkoitetun luotsausmaksujen korotuksen aikanaan toteuttamatta, joten korotetut maksut olivat jääneet kantamatta suurelta osalta purjehduskautta. Ks. myös *Helon,* s. 193—194, mainitsemia esimerkkejä 1920-luvulla tapahtuneista eduskunnan päättämistä uusista maksuista ja entisten maksujen korotuksista

Tasapainottaessaan tulo- ja menoarvion HM 68,4 §:n mukaisesti eduskunta voi merkitä tuloarvioon maksut korotettaviksi aikaisemmista määristä. Budjetin tasapainottamista tällä tavoin saattaa edellyttää se, että eduskunta päättää uusia menoja tai menojen lisäyksiä, jotka eivät sisälly hallituksen ehdotukseen. VJ 49,2 §:n nojalla Vvv:n on tehtävä ehdotus tarvittavien lisävarojen hankkimisesta ja eduskunnan on suoritettava tämä budjetin tasapainotus.[11] Jos Vvv pitää välttämättömänä budjetin tasapainottamistarkoituksessa puuttua maksujen perusteisiin, on Vvv:n tehtävä ehdotus ao. lain muuttamisesta, ja eduskunta voi hyväksyä tämän lakiehdotuksen.[12] Samoin on asianlaita, jos valiokunta ehdottaa budjetin tasapainottamiseksi veroja korotettaviksi. Sanotussa tarkoituksessa Vvv voi tehdä ehdotuksen lisävarojen hankkimisesta myös uudella verolla tai sellaisen päättyvän veron edelleen kantamisella, jonka jatkamisesta ei hallituksen esitystä ole annettu eduskunnan käsiteltäväksi.

---

majakka-, kanava- ja postimaksujen sekä ns. vientimaksujen osalta. Hän lausuu, että kun näistä asioista päättää tasavallan presidentti, saattaisi kysymyksessä olla eduskunnan toimivallan ylittäminen. Helo päätyy kuitenkin siihen, että eduskunnan tuloarvion käsittelyssä päättämät maksuja koskevat muutokset sitovat budjetin soveltajaa ja että ne eivät kaipaa presidentin vahvistamista. Hänen mielestään tällainen lisävarojen hankkiminen voitaisiin tosin asettaa siitä riippuvaksi, ovatko ne budjettimenojen suorittamiseksi tarpeellisia vai ovatko ne ehkä ehdollisten määrärahojen vahvistamatta jättämisen johdosta käyneet tarpeettomiksi. Samaan johtopäätökseen päätyy *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 74—75. *Purhonen* puolestaan katsoo, etteivät eduskunnan budjetin perusteluissa hyväksymät maksujen muutokset oikeudellisesti velvoita hallitusta näitä muutoksia noudattamaan. Eri asia on, että tässäkin kohdin vaikuttaa hallituksen poliittinen velvollisuus noudattaa eduskunnan tahtoa. *Purhonen,* Budjettivalta s. 195—196 ja Valtiontilintarkastus s. 32—33.

11 Tasapainotus on tässä ymmärrettävä siten, että budjetin tulojen tulee olla vähintään yhtä suuret kuin sen menot. — Budjetin tasapainoperiaatteesta ks. *Leppo,* Johdatus s. 194—197; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 78; *Purhonen,* Budjettivalta s. 84—85, 92—95; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 18 ja viitettä 66, 26; *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 6; *Vesanen,* KOP, TK s. 207; SOU 1954: 40 s. 42—47, 55, 79—82; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 557; *Heinig,* Das Budget II s. 91—93; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 19—22, 57, 68—72, 127.

12 Hallituksen ehdottamien maksutulojen arviomäärien tarkistaminen luonnollisesti kuuluu Vvv:n ja eduskunnan tehtäviin. Siitä mahdollisesti aiheutuvat muutokset tuloarvion momenteilla oleviin eriin eivät tietenkään ole maksujen korotuksia.

Ruotsissa katsotaan, että maksujen määrääminen edellyttää valtiopäivien suostumusta, mikäli maksulla voi olla pakkosuorituksen luonne. *Malmgren,* Grundlagar s. 67.

Jotta eduskunnan hyväksymä laki voisi tulla voimaan, vaaditaan siihen tässäkin tapauksessa presidentin vahvistus.[13] HM 19,1 §:n säännöstä on tulkittava siten, että eduskunnan budjetin tasapainottamiseksi päättämä vero- tai maksulaki on esiteltävä presidentin vahvistettavaksi. Kun presidentin toimivaltaa ei ole perustuslaissa tällaisen tapauksen varalta rajoitettu,[14] on katsottava, että hänellä on tässäkin tapauksessa oikeus kieltää vahvistus lailta. HM 68,4 §:stä ei ilmene mitään muuta oikeussääntöä kuin se, että eduskunnan päättämän tulo- ja menoarvion tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa. Tällaisena budjetti on esiteltävä presidentille ja julkaistava asetuskokoelmassa. Siitä erillinen on kysymys eduskunnan tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi päättämän vero- tai maksulain vahvistamisesta. Tällaisen lain ajateltavissa oleva vahvistamatta jättäminen saattaisi johtaa siihen, että hallituksen olisi annettava eduskunnalle laki- ja lisätuloarvioesitykset muiden tulojen lisäämisestä tai lisämenoarvioesitys, jossa ehdotetaan vähennyksiä varsinaisen menoarvion määrärahoihin. Näin olisi välttämätöntä menetellä silloin, kun varainhoitovuoden menotaloutta ei voitaisi hoitaa ilman sanotunlaisia toimenpiteitä.

2. *Menoarvion soveltamisen sidonnaisuus HM 68,1 §:ssä tarkoitettuihin säännöksiin.* Menoarvion merkitystä valtiontalouden hoidon oikeusohjeena rajoittavat normien hierarkiassa budjettia korkeammalla tasolla olevat HM 68,1 §:ssä tarkoitetut «varainhoitovuonna voimassa olevat säännökset«.[15] Tällä sanonnalla tarkoitetaan ensinnäkin sellaisia lakien säännöksiä, jotka velvoittavat valtiota suorittamaan tietyt menot.[16] Täten

---

[13] *Helon* mielestä, s. 192—194, ei tällainen ns. budjettiveroa koskeva laki vaadi presidentin vahvistusta. Tämä nimittäin mitätöisi eduskunnan oikeuden ja velvollisuuden tasapainottaa tulo- ja menoarvio.

Vvv:n verolakiehdotus ei ole tullut kysymykseen budjettikäytännössä. Valiokunnalla on näet muita keinoja budjetin tulojen lisäämiseksi. Tarvittavat lisävarat tavallisesti hankitaan verotulojen ja valtionlainojen arviomäärien tarkistuksilla, joihin hallituksen ehdotukseen sisältynyt, usein varovainen ja Vvv:n käsittelyn lopulla tarkistettavaksi joutuva arviointi saattaa olla perusteena.

[14] Tätä mieltä *Purhonen,* Budjettivalta s. 82—83 viite 75. Toista mieltä *Helo* s. 194.

[15] Nämä sanat on eräissä tapauksissa ymmärrettävä niin kuin ne kuuluisivat: »jotka voimassa olevain säännösten mukaan ovat *varainhoitovuonna maksettavat*». Saattaa näet sattua, että jokin laki tai asetus lakkaa olemasta voimassa ennen varainhoitovuoden alkua, mutta aiheuttaa menoeriä vielä mainitun vuoden aikana. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 40. Ks. myös *Hakkila* s. 280—281.

[16] Lakiin perustuvien menojen määrä on vähitellen ja varsinkin toisen maailmansodan jälkeen voimakkaasti kasvanut. Yhdessä jäljempänä käsiteltävien, lähinnä

sidottuja menoja ei saa jättää menoarvioon ottamatta, mutta ei myöskään suorittamatta, vaikkei niitä olisi budjettiin merkitty.[17] Myös niissä maissa, joissa budjetti hyväksytään lakina, on tämä sääntö yleensä voimassa.[18]

Jos hallituksella on lain nojalla valtuus, mutta ei velvollisuutta ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joista aiheutuu valtiolle meno, voi myös tällainen menoerä olla laista johtuvana suoritettava riippumatta siitä, onko sitä varten myönnetty riittävä määräraha. Näin on asianlaita silloin, kun hallituksen valtuus lain nojalla aiheuttaa menoja valtiolle on rajoitettu tiettyyn erityiskohteeseen.[19] Vaikka tätä yleisluonteisempi hallituksen oikeus aikaansaada menoja olisikin lakiin perustuva, merkitsisi se eduskunnan budjettivallan syrjäyttämistä ja olisi HM $66_{,1}$ §:n vastaista.

---

valtionlainojen koroista, kuoletuksista ja indeksihyvityksistä aiheutuvien, valtion velvoituksiin perustuvien menojen kanssa nämä sidotut menot nykyisin muodostavat pääosan budjetin menoista. — VvM:n järjestelyosaston tutkimuksen (»Selvitys lakiin sidottujen määrärahojen harkinnanvaraisuudesta»/28. 2. 1964, monistettu) mukaan 1962 VTilinp:n menoista oli 23,3 % »lakiin sitomattomia», 33,2 % »täysin lakiin sidottuja» ja 43,5 % »harkinnanvaraisesti lakiin sidottuja». VvM:n tutkimuksessa (»Muistio valtion menojen lakisidonnaisuudesta»/2. 4. 1964, monistettu) sitävastoin katsotaan, että harkinnanvaraisesti lailla sidotut määrärahat olisi järjestelyosaston tutkimuksessa ollut asianmukaista jakaa »lakiin täsmällisesti sidottuihin» ja »harkinnanvaraisiin» osiin. VvM:n muistiossa lausutaan myös, että »muodollisesti harkinnanvaraisista menoista» usein suurin osa on asiallisesti katsoen sidottu. Tekijä puolestaan yhtyy VvM:n muistiossa/2. 4. 1964 esitettyihin käsityksiin. — Ks. myös TS 1950: 1 s. 11—15, 18—19; *Purhonen,* Budjettivalta s. 126.

[17] Tätä mieltä *Erich,* Valtio-oikeus II s. 257—259; *Hakkila* s. 278; *Helo* s. 196—197; *Hermanson—Kaira* s. 143; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 31, 33—34; *Purhonen,* Budjettivalta s. 119—126; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 19—21; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 51; *Willgren,* Finansrätt s. 396.

[18] Näin Ruotsin osalta, jonka budjetti ei ole laki, *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 143, 161—166; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 131, 134—135; *Malmgren,* Författning II s. 276—277; Norjan osalta, jonka budjetti ei myöskään ole laki, *Andenaes* s. 228—229; *Morgenstierne* II s. 265—270; Ranskan osalta, jonka budjetti on laki, *Jèze,* Le budget s. 58—59; Belgian osalta, jonka budjetti myös on laki, *Dubois* s. 262—263; Saksan osalta, jonka budjetti hyväksytään lailla, *Mangoldt* s. 587; Tanskan osalta, jonka budjetti on laki, *Berlin* $II_{,I}$ s. 122—131. Ks. myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 34—35; *Purhonen,* Budjettivalta s. 118. — Englannissa ristiriidan vallitessa »budjetin» ja sellaisen lain välillä, jossa säädetään valtiolle menon aiheuttavasta toimenpiteestä, voidaan tämä meno suorittaa *Civil Contingencies Fund* nimisestä, pakottavasta tarpeesta aiheutuvia menoja varten varatusta rahastosta. *Brittain* s. 242—243.

[19] Pakkolunastuksesta puolustustarkoituksiin annetun L:n/13. 10. 1944 (AsK N:o 787/44) 2 §:ssä tarkoitetun pakkolunastusluvan VN voi antaa riippumatta siitä, riittääkö se määräraha lain 6—9 §:ssä mainittuihin korvauksiin, mikä on käytettävissä

Menon sidonnaisuus lakiin voi olla eri asteista. Se voi vain esim. ilmetä säännöksestä, jonka mukaan menoarvioon otetaan laissa suuruudeltaan määrätty määräraha tai tietty vähimmäis- tahi enimmäismääräraha.[20] Menoerä saattaa olla täydellisesti lailla sidottu.[21] Laissa voidaan myös jättää siinä edellytetyn määrärahan suuruus eduskunnan päätettäväksi budjetin hyväksymisen yhteydessä, jolloin eduskunnan velvollisuutena on hyväksyä sellainen määräraha, jolla tällaisen lain tarkoitus on mahdollista toteuttaa.[22] Määräraha ei siis saa olla tätä tarkoitusta varten liian pieni.[23]

---

mm. tällaisiin tarkoituksiin. Esim. 1965 Budj:ssa on menoarvion 20 Pl. I:34 momentille myönnetty 4 000 000 markan arviomääräraha maa-alueiden ostoon ja pakkolunastukseen puolustuslaitokselle, jota määrärahaa saadaan käyttää mm. mainitun lain soveltamisesta aiheutuviin menoihin.

[20] Esimerkkeinä mainitunlaisista lailla tapahtuneista valtion varojen sitomisista ks. Aravalainsäädännön alaan kuuluneita ja kuuluvia säännöksiä: L asutuskeskusten asuntorakennustuotannon tukemisesta valtion varoilla/29.3.1949 (AsK N:o 226/49) $1_{,1}$ §, missä määrättiin menoarvioon tiettyinä vuosina asutuskeskusten asuntorakennustuotantoa varten otettavien määrärahojen vähimmäismäärä; AsuntotuotantoL/4.12.1953 (AsK N:o 488/53) $2_{,1}$ §, missä määrättiin asuntolainoja varten menoarvioon tiettyinä vuosina otettavien määrärahojen suuruus ja eräinä muina vuosina otettavien määrärahojen enimmäismäärä; L asuntotuotantolain muuttamisesta/17.4.1959 (AsK N:o 176/59) $2_{,1}$ §, missä määrättiin laissa tarkoitettuja lainoja varten menoarvioon tiettyinä vuosina otettavien määrärahojen suuruus.

[21] Tyypillinen lain tiukasti sitoma meno on lapsilisä, jonka määrä ja suoritusajan rajat määräytyvät LapsilisäL:n (L/22.7.1948, AsK N:o 541/48; L/26.10.1951, AsK N:o 533/51; L/1.6.1962, AsK N:o 337/62) säännösten mukaan. VN:lla on kuitenkin oikeus elinkustannusten noustessa korottaa lapsilisän määrää.

[22] Esimerkkeinä lakiin sidotuista valtion menoista, joissa menon suuruus on jäänyt budjetin varaan, mutta eduskunnalla on velvollisuus hyväksyä lain tarkoituksen toteuttamiseksi määräraha, esitetään seuraavat tapaukset: 1) VäestönsuojeluL/31.10.1958 (AsK N:o 438/58) 24 §:n mukaisesti kunnalle myönnetään pitkäaikaista halpakorkoista lainaa väestönsuojien rakentamista varten sekä väestönsuojelussa tarvittavan erityiskaluston tai -välineistön hankkimiseksi; 2) VäestönsuojeluL 25 §:n mukaisesti kunnalle, yhteisölle tahi yksityiselle osittain korvataan rakenteellisista tai muista väestönsuojelutoimenpiteistä aiheutuvat erityisen rasittavat kustannukset; 3) PaloL/2.12.1960 (AsK N:o 465/60) $46_{,1}$ §:n mukaisesti kunnille myönnetään lainoja ja avustuksia paloasemarakennusten ja muiden palotoimessa tarpeellisten rakennusten sekä kaukoavustukseen soveltuvan ja muun raskaan kaluston hankkimisesta ja perusparannuksista aiheutuvia kustannuksia varten; sekä 4) PaloL $46_{,2}$ §:n mukaisesti kunnalle voidaan antaa lainaa tai avustusta, jos palotoimen kustannukset tulevat sille raskaiksi. — Esimerkkinä väljästi lakiin sidotusta menosta ks. L petoeläinten tappamien porojen korvaamisesta/23.11.1956 (AsK N:o 574/56) 1 §, jonka mukaan korvausta voidaan suorittaa tarkoitukseen myönnetyn määrärahan puitteissa.

KM 1917:9 s. 14; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 39—40; *Teljo*, Tulo- ja

Menoarvion soveltamisen kannalta on tarpeen tarkastella kysymystä, onko hallitus velvollinen kokonaisuudessaan käyttämään menoarvioon merkityn määrärahan, joka on lakiin sidottu, ilman että lain sanamuoto sisältää velvoitusta koko määrärahan käyttämiseen. Normaalisti tällaisen lain tarkoitus on, että määräraha myös käytetään vähentämättömänä. Jos sitävastoin laissa nimenomaan säädettäisiin, että eduskunta varaa menoarviossa hallituksen käytettäväksi tietynsuuruisen määrärahan esim. avustuslainoihin valtionenemmistöisille osakeyhtiöille investointeja varten, mistä hallituksen harkintansa mukaan on myönnettävä varoja, ei olisi estettä sille, että osa määrärahasta jätettäisiin käyttämättä. Tämän edellytyksenä luonnollisesti olisi, että lain tarkoitus voitaisiin toteuttaa, vaikka määrärahan käyttöä rajoitettaisiin.

Sellainen laki, jossa säädetään valtiolle aiheutuvasta menosta, velvoittaa hallitusta ja sen alaisia viranomaisia huolehtimaan menon suorittamisesta riippumatta siitä, onko menoarvioon erikseen otettu menoerää varten määräraha vai ei. Jos eduskunta on kuitenkin jättänyt hyväksymättä määrärahan silloin, kun laissa on jätetty tietyn rahavaroja edellyttävän suunnitelman toteuttamisen laajuus menoarviossa myönnettävän määrärahan varaan, ei hallitus saa pelkän lain nojalla ryhtyä käyttämään varoja. Osa lain aineellisesta sisällöstä on tässä tapauksessa tavallaan delegoitu eduskunnan päätettäväksi budjetin hyväksymisen yhteydessä. Jos eduskunta ei ole tehnyt kyseistä päätöstä, ei lakia ole mahdollista soveltaa.[24]

---

menoarvio s. 51—52. Menon lakiinsidonnaisuuden erilaisia tapauksia mainitsee myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 139—141. — Käytännössä lain merkitys on saattanut rajoittua vain tietyn valtiontalouteen kuuluvan rakennus- yms. ohjelman toteuttamisen tarpeellisuutta koskevaan kannanottoon määrärahojen jäädessä kokonaan eduskunnan budjettipäätöksen yhteydessä harkittaviksi. *Purhonen,* main. teos s. 141 myös viite 27. Tällaisessa muodossa olevalla eduskunnan kannanilmaisulla on pyritty saamaan aikaan eräänlainen varmistus suunnitelman edellyttämien määrärahojen menoarvioon hyväksymisestä.

VvM:n ohjeet, jotka koskivat lakiin tai asetukseen perustuvien menojen ottamista 1965 Budj-ehd:een, sisältyivät VvMyk:een/27. 2. 1964 N:o 1380. Vastaavat 1966 Budj-ehd:sta koskevat ohjeet sisältyvät VvMyk:een/24. 2. 1965 N:o TM 800.

[23] Jos säädettäisiin L rautatien rakentamisesta Rovaniemeltä Ivaloon vuosina 1966—1972 ja siinä jätettäisiin varojen osoittaminen tähän tarkoitukseen eduskunnan vuotuisten budjettipäätösten varaan, jäisi lain tarkoitus toteutumatta, mikäli kunakin ao. vuonna tarkoitukseen myönnettäisiin vain esim. 1 000 000 markan määräraha.

[24] Rautatierakennuksista vuosina 1939—1946 annetun L:n/3. 6. 1938 (AsK N:o 223/38) 3 §:n mukaisesti piti rakennettaman normaaliraiteinen rautatie mm. Haapa-

HM 68,$_1$ §:n mukaisesti menoarvioon on otettava myös ne määrärahat, jotka perustuvat muihin voimassa oleviin säännöksiin kuin lakeihin. Tämä tarkoittaa eriasteisia hallinnollisessa järjestyksessä annettuja säännöksiä ja määräyksiä, kuten asetuksia sekä VN:n, ministeriöiden ja keskusvirastojen toimivaltansa rajoissa antamia päätöksiä. Sellaisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole merkitty budjettiin erityisinä erinä, on menoarvioon HM 68,$_1$ §:n mukaisesti otettava erillinen arviomääräraha.[25] Kun HM 66,$_1$ §:n nojalla tulo- ja menoarvion päättää eduskunta, on tarpeen tutkia kysymystä, velvoittavatko mainitunlaiset oikeusohjeet hallitusta käyttämään varoja siinäkin tapauksessa, että määrärahaa ei ole sitä varten hyväksytty menoarvioon. Tästä kysymyksestä on esitetty erilaisia käsityksiä.

Menot, jotka perustuvat monarkian aikana hallitsijan taloudellisen lainsäädäntövallan nojalla syntyneeseen asetukseen, ovat HM 68,$_1$ §:ssä tarkoitettuja sidottuja menoja.[26] Mitä tulee sellaisiin asetuksiin, jotka on annettu HM:n voimaan tulon jälkeen, ovat tutkijat esittäneet erilaisia mielipiteitä niiden merkityksestä menojen aiheuttamisen kannalta.[27]

---

järven asemalta Saarijärvelle Suolahden—Haapajärven radalla. Lain 5 §:n mukaisesti VN:lla oli oikeus tulo- ja menoarviossa myönnetyn määrärahan rajoissa määrätä, milloin rakennustyö oli aloitettava. Tätä rautatierakennusta ei voitu lainkaan aloittaa, koska menoarviossa ei myönnetty sitä varten määrärahaa.

[25] Tavaksi on tullut merkitä tämä arviomääräraha menoarvion 15 Pl. II: 1 momentille.

[26] Nämä todellisia, aineellisia oikeusnormeja sisältäneet säädökset olivat lakien veroisia. Ne annettiin valtiosäännössä edellytetyssä järjestyksessä eikä niitä 1919 HM:ssa kumottu. Tällaisista oikeusnormeista ovat vielä voimassa esim. vuoden 1964 Erikoismenoarvion 16 Pl. IV: 3 ja 4 momenttien nimikkeiden jälkeen mainitut, yksinomaan korkeimman toimeenpanovallan toimivaltapiirissä aikanaan syntyneet säädökset: edellisen momentin kohdalla A palkansäästöistä ja hautausavusta niissä ylemmissä ja alemmissa viroissa, jotka tuottavat osallisuuden Suomen siviiliviraston leski- ja orpokassassa/16. 11. 1892 (AsK N:o 38/92 s. 1—6); jälkimmäisen momentin kohdalla Julistuskirja Suomen Suuriruhtinaanmaalle perustetusta nuhteettoman siviili- ja sotilaspalveluksen kunniamerkistä/15. 8. 1830 ja A sanotun julistuskirjan muuttamisesta eräiltä kohdin/12. 6. 1860. Ks. myös *Helo* s. 197—198; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 36—37.

[27] Käsityksen, että laillisessa järjestyksessä annetulla asetuksella voidaan saada aikaan meno, mikä on otettava menoarvioon ja ilman määrärahaakin suoritettava, hyväksyvät *Ahla,* LM 1928 s. 6; *Hakkila* s. 278; *Hermanson—Kaira* s. 143. *Helo,* s. 197—198, katsoo, että HM 68,$_1$ §:ssä tarkoitetaan »säännöksillä» asetusten osalta vain niitä, jotka on annettu ennen HM:n voimaan tuloa hallitsijalle kuuluneella taloudellisella lainsäädäntövallalla. *Erichin* kannan mukaan hallitus voi antaa sille perustuslaissa annetun oikeuden rajoissa vain sellaisia asetuksia, joista aiheutuvia menoja varten on osoitettu varoja tulo- ja menoarviossa. *Erich,* Valtio-oikeus

HM 28,$_1$ §:ään nykyisin nojautuvat, hallitsijalle aikanaan kuuluneen taloudellisen lainsäädäntövallan piiriin sisältyneitä vastaavat asetukset ovat oikeudelliselta kannalta samanlaisia kuin muutkin 1919 HM:n voimaan tulon jälkeen annetut asetukset. Se seikka, että valta tällaisten asetusten antamiseen HM:ssa on pysytetty valtionpäämiehelle kuuluvana, ei syrjäytä eduskunnan budjettivaltaa.[28]

Toisaalta PrK:n VOPL-ehd:n ja sen HM-ehd:n sekä toisaalta eduskunnan käsiteltäväksi annettujen VOPL-ehd:n ja HM-ehdotusten sanamuotojen välillä on ristiriita, mikä vaikeuttaa HM 68,$_1$ §:n tulkintaa.[29] Arvosteltaessa sanan «säännösten« merkitystä HM 68,$_1$ §:n tulkinnassa on hyväksyttävä käsitys, että asetukset, VN:n, ministeriöiden ja keskusvirastojen päätökset yms. hallinnollisessa järjestyksessä annetut säännökset, jotka on annettu lain tarkoituksen toteuttamiseksi ja lakiin nojautuvan toimivallan puitteissa, sitovat budjetin päättäjää ja soveltajaa. Tämän sitovuuden edellytyksenä siis on, että velvollisuus tai valtuus menon aiheuttamiseen valtiolle tällaisten säännösten antamisella selvästi

---

II s. 265—266; *Erich,* JFT 1924 s. 106. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 36—37, 95, puolestaan on sitä mieltä, että mitä valtionmenoista on ao. valtionelimelle laillisesti kuuluvalla tai kuuluneella vallalla hallinnollisessa järjestyksessä määrätty, velvoittaa budjetin teossa yhtäläisesti kuin eduskunnan myötävaikutuksella syntynyt sitoumus tai säännös. Budjetin noudattamisen velvollisuus rajoittaa kuitenkin hallituksen oikeutta asetusten antamiseen siten, ettei tätä tietä voida antaa säännöksiä, jotka aiheuttaisivat valtiolle menoja yli sen, mitä budjetissa voi olla tällaisten toimenpiteiden varalta osoitettuna. Samalla kannalla on myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 121—122 ja Valtiontilintarkastus s. 21. Hän lausuu, että tämä sääntö on se perusta, mille eduskunnan budjettivaltaa koskevat säännökset ovat rakennetut. Poikkeuksina säännöstä Purhonen mainitsee vähäisiä menoja valtiolle aiheuttavat asetukset ja hallintotoiminnassa tavalliset sopimukset.

[28] *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 95—96, on sitä mieltä, että tärkeimmällä alalla, millä hallituksen ns. taloudellinen lainsäädäntö saattoi aiheuttaa valtiolle menoja, nimittäin HM 65,$_1$ §:ssä tarkoitetussa tapauksessa, velvoittaa HM hallitusta asetusten antamisessa pysymään vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa. Saman hänen mielestään täytyy koskea asetusten antamista vähemmän tärkeistä asioista.

[29] Ks. KM 1917: 9 s. 5, 13, 14; KM 1917: 11 s. 17, 41. Näissä ehdotuksissa puhutaan nimenomaan *lakiin* (ja sitoumuksiin) perustuvista menoista, mutta ei asetukseen eikä muihin säännöksiin nojautuvista menoista. Kaikissa eduskunnalle annetuissa HM-ehdotuksissa oli puhe — paitsi sitoumuksiin perustuvista — sellaisista menoista, jotka varainhoitovuonna voimassa olevien *säännösten* mukaan ovat maksettavat. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 36, katsoo, että PrK tarkoitti sanalla laki samaa kuin eduskunnalle annetuissa HM-ehdotuksissa tarkoitettiin sanalla säännös. *Ahla,* LM 1928 s. 3—5, epäilee, osuuko tämä Nevanlinnan käsitys oikeaan. Siitä, oliko mainitun muutoksen jälkeen vielä kysymys samasta asiasta, ei olekaan varmuutta.

on laista johdettavissa.[30] Kysymys on tällöinkin lailla sidotusta menosta. HM 66,$_1$ §:n säännös ei anna eduskunnalle oikeutta budjetin päättämisen yhteydessä muutoin tarkistaa tällaiseen tarkoitukseen ehdotetun määrärahan suuruutta kuin siten, että määräraha saatetaan mahdollisimman tarkoin lain tarkoitusta vastaavaksi. Tässäkin tapauksessa mainitulla tavalla säännökseen perustuva meno on hallituksen toimesta suoritettava, vaikka siitä johtuvia menoja varten myönnetty määräraha ei tarkoitukseen riittäisikään ja vaikka se olisi kokonaan jätetty pois menoarviosta.[31]

Jollei menoerän suuruus johdu välittömästi lain säännöksestä eikä menoja aiheuttavan säännöksen antamista ole lain nojalla siirretty tietylle valtionelimelle, mutta laista aiheutuvia menoja varten on varattu määräraha, on lakiin nojautuvia, sitä alempia säännöksiä antava elin menon aiheuttamisessa sidottu eduskunnan määrärahapäätökseen. Samoin on asianlaita, kun laissa säädetään, että menon suorittaminen tapahtuu tulo- ja menoarvioon vuosittain otettavan määrärahan rajoissa.[32]

Menon perusteena olevan säännöksen säätäminen ja voimaantulo saattavat tapahtua myös vasta budjetin päättämisen jälkeen, jolloin säännöksessä edellytettyä määrärahaa ei vielä ollut voitu ottaa menoarvioon.[33] Budjetin soveltamisen tulee tässäkin tapauksessa tapahtua

---

30 Esimerkkinä laissa asetuksella annettavaksi delegoidusta menosta ks. MaankäyttöL/16. 8. 1958 (AsK N:o 353/58) 76 §:n ja MaankäyttöA/13. 2. 1959 (AsK N:o 68/59) 78, 79 ja 80 §:n säännöksiä uutistilain perustamispalkkioista.

Kuultuaan asiantuntijoina *Ståhlbergia* ja *Kotosta* Prv lausui, että HM 68 §:ssä tarkoitetaan sanalla säännös selvästikin lakia ja laillisessa järjestyksessä syntynyttä asetusta. PrvLs N:o 4/1. 12. 1931 (Liite/VvvM N:o 64, 1932 BudjM), 1931 Vp Asiak. II, Hall es N:o 39. Tämä lausuma ei kuitenkaan ole siten tulkittavissa, ettei lailla tapahtuneen toimivallan siirron nojalla voitaisi myös asetusta alemmilla päätöksillä antaa budjetin hyväksyjää ja soveltajaa sitovia »säännöksiä». Ks. *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 103, 117, 163, 173.

31 Tällaisella menoerällä, jota varten ei siis ole erityistä määrärahaa, saadaan veloittaa menoarvion 15 Pl. II: 1 (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa) momenttia. Mikäli tarkoitusta varten on erillinen, mutta riittämätön määräraha, on tätä saatava ylittää, vaikkei kysymyksessä olisikaan arviomääräraha.

32 Menon määrä on siis eduskunnan harkittava. Lain ja budjetin soveltamisen kannalta tällainen määräraha sisältää sen enimmäismäärän, minkä puitteissa meno on suoritettava. Esimerkkinä tällaisesta menosta ks. L lastenkotien valtionavusta/ 30. 12. 1949 (AsK N:o 852/49) 3 §.

33 Mm. tämän mahdollisuuden väralta edellytetään HM 69,$_2$ §:ssä, että eduskunnalle annetaan ehdotus lisäykseksi tulo- ja menoarvioon. Jos varainhoitovuoden aikana säännöksen nojalla syntyvä menoerä on kuitenkin niin vähäinen, ettei

säännöksen mukaisesti riippumatta siitä, onko siitä aiheutuvia menoja varten myönnetty erityinen määräraha vai ei.[34] Jos varainhoitovuoden lopulla tulee suoritettavaksi uusi, markkamäärältään pienehkö säännökseen perustuva meno, joka on vuodesta toiseen uusiutuva, on tätä menoerää varten[35] sen syntymisvuoden jälkeisinä vuosina otettava menoarvioon erityinen määräraha. Ensimmäisen kerran tällainen menoerä saattaa kuitenkin olla mahdollista budjetoida vasta lisämenoarvioon.

On syytä erikseen tutkia kysymystä, mikä merkitys olisi sillä, että varainhoitovuoden lopulla voimaan tulleen säännöksen aiheuttama uusiutuva meno, joka on jo sinä vuonna suoritettava, tai vastaavanlainen kertameno olisi markkamäärältään niin suuri, että se tosiasiallisesti merkitsisi luopumista HM 68,$_4$ §:ssä edellytetystä tulojen ja menojen tasapainosta.[36] HM 68,$_4$ § kohdistuu kuitenkin vain tulo- ja menoarvion valmistamiseen ja päättämiseen eikä siis soveltamiseen. Tähän

---

sillä ole asiallista merkitystä budjetin tasapainon kannalta, ei lisäbudjettiehdotuksen välittömästi eduskunnalle antaminen ole asianmukaista. Tällaisten pienehköjen menojen osalta budjetin tasapainovaatimus toteutuu sen johdosta, että tuloarvio kattaa myös viitteessä 31 mainitun 15 Pl. II: 1 momentin arviomäärärahan, jota voidaan veloittaa näillä menoilla. Tämän määrärahan ylittäminen on sallittua samoin edellytyksin kuin arviomäärärahan ylittäminen yleensäkin (ks. jäljempänä s. 147—152).

[34] Menoerä, jonka oikeudellinen peruste on syntynyt varainhoitovuoden kuluessa ja jota varten ei ole erityistä määrärahaa, voidaan vakiintuneen käytännön mukaisesti suorittaa myös erinäisten velallisten ja velkojain tiliä veloittaen valtion kassavaroista. Sitten kun tarvittava määräraha on lisämenoarviossa myönnetty, on mainittua tiliä kuitenkin vastaavasti hyvitettävä, jolloin menoerä tilinpidossa siirretään tuon uuden momentin veloitukseksi. — Perusteltua on, että erinäisten velallisten ja velkojain tilin veloittaminen menon suorittamiseksi sallitaan vain VN:n, RV:n tai VvM:n siihen suostuessa. Tämä kanta on hyväksytty myös käytännössä.

[35] Varainhoitovuoden loppupäivinä ja yleensäkin joulukuun loppupuolella on teknillisesti hankalaa saada meno myönnetyksi uudessa lisämenoarviossa, sillä eduskunnalle ei enää jää riittävästi aikaa lisäbudjettiehdotuksen käsittelyä varten. Lisämenoarvio olisi näet saatava hyväksytyksi niin hyvissä ajoin, että ennen ao. vuoden päättymistä voitaisiin suorittaa sen esittely tasavallan presidentille ja että lisäbudjettia ehdittäisiin myös soveltaa ennen vuoden päättymistä. Ensimmäisenä vuotena — samoin kuin jos kysymyksessä on esitetyn kaltainen, myöhempinä varainhoitovuosina uusiutumaton menoerä eli ns. kertameno — tämä menoerä on perusteltua suorittaa edellä mainittua 15 Pl. II: 1 momenttia veloittaen.

[36] Varainhoitovuoden lopulla ei ole myöskään enää teknillisiä mahdollisuuksia säätää sellaisia lakeja, jotka lisäisivät jo päättymässä olevan vuoden tuloja, eikä lisäbudjetissa voida siis enää kattaa po. lisämenoa mainitunlaisista laeista aiheutuvilla lisätuloilla.

säännökseen sisältyy pelkästään vaatimus, että tuloarvion tulee kattaa menoarvio. Budjetin soveltamista koskevia säännöksiä on HM:ssa vain sen 70 §:ssä, mutta viimeiseksi mainitussa pykälässä ei ole säädetty, että budjetin nojalla saadaan suorittaa menoja vain sitä mukaa kuin valtiolle kertyy budjetissa tarkoitettuja tuloja. HM:n kannalta ei siis olisi estettä sille, että budjettivuoden lopulla voimaan tulleen säännöksen välittömästi aiheuttama suurehkokin menoerä suoritettaisiin sellaista momenttia veloittaen, jolle vakiintuneesti on myönnetty tarkoitukseen soveltuva yleisluonteinen arviomääräraha, tätä ylittäen,[37] siis ilman että menoa varten hankitaan lisäbudjetissa kate tuloihin. Muissakaan säännöksissä ei ole kielletty mainitunlaista suoritusta. Tämän edellytyksenä on luonnollisesti, että valtiolla on suoritukseen tarvittavia kassavaroja.

Hallinnollisen elimen pelkästään oman toimivaltansa nojalla ja siis ilman laista johdettavissa olevaa valtuutta antamilla valtion varojen käyttöä koskevilla määräyksillä ei voida syrjäyttää eduskunnan budjettivaltaa. Toisaalta menoarvion sellainen määräraha, jonka perustelut ovat ylimalkaisia, jättää harkinnanvaraisuutta menoarvion soveltamista koskevien päätösten teossa.[38]

3. *Lakiperusteisen menon lisääminen eduskunnan harkinnassa olevilla määrärahoilla.* Käytännössä esiintyy kysymys, voidaanko menoarviossa olevasta eduskunnan harkintaan perustuvasta määrärahasta myöntää lisävaroja sellaiseen tarkoitukseen, jonka rahoittamiseen valtio

---

[37] Tässäkin tapauksessa meno olisi siis merkittävä 15 Pl. II: 1 momentin veloitukseksi.

[38] *Kotonen,* s. 145—153, tulee siihen johtopäätökseen, ettei eduskunnalla ole oikeutta jättää menoarvioon ottamatta hallituksen toimivaltansa ylittäen antamiin säännöksiin tai sitoumuksiin perustuvaa määrärahaa. Samaa mieltä *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 314—318. Toista mieltä *Ahla,* LM 1928 s. 17—18; *Hakkila* s. 279; *Purhonen,* Budjettivalta s. 124. Ahlan, Hakkilan ja Purhosen käsitykselle saadaan tukea VJ 11, $55_{,2}$ ja $80_{,1}$ §:n säännöksistä, mutta tuskin HM $92_{,2}$ §:n sanamuodosta. Tekijä puolestaan yhtyy Ahlan, Hakkilan ja Purhosen käsitykseen. Kun mainittujen säännösten ja sitoumusten tutkimisoikeuden kieltäminen eduskunnalta merkitsee sen budjettivallan syrjäyttämistä ja siten HM $66_{,1}$ §:n säännöksen rikkomista, on tuota tutkimisoikeutta pidettävä sallittuna.

Ks. OK:n arvostelua kysymyksestä, oliko keskusviraston päätös, joka koski varojen myöntämistä, valtiota sitova. Kun ko. varojen käyttämisestä ei ollut voimassa mitään säännöksiä ja kun ao. ministeriö oli oikeuttanut keskusviraston vahvistamaan kyseisten määrärahojen käyttösuunnitelmat, OK katsoi, että keskusviraston päätös oli tämän toimivallassa syntynyt. 1955 OKK s. 25—26.

lain nojalla on velvollinen ja jota varten menoarviossa on erityinen määräraha. Kysymykseen vastaavat myönteisesti *Nevanlinna* [39] ja *Teljo* [40].

Mikäli laissa on säädetty, kuinka paljon tiettyyn tarkoitukseen enintään saadaan myöntää varoja, ei täten määriteltyihin tarkoituksiin ole lupa käyttää enempää varoja. Kun eduskunta on budjetin päättäessään velvollinen noudattamaan lakia, ei eduskunnan harkinnassa oleva meno voi tulla kysymykseen enimmäismäärältään rajoitetun lakiperusteisen menon lisääjänä. Eduskunnan budjettivalta ei ulotu niin pitkälle, että lain sisältö olisi tulo- ja menoarvion avulla muutettavissa. Valtion suoritettava tietynlaisen toiminnan rahoitus voidaan siis lailla kokonaisuudessaan järjestää siten, ettei eduskunta saa budjetista päätettäessä harkita sanotusta toiminnasta johtuvien menojen lisäämistä. Välttämätöntä ei ole, että laissa on säädetty kyseisten menojen enimmäismäärä, vaan lain mainitunlainen tarkoitus voi ilmetä myös asian luonteesta.[41]

---

[39] *Nevanlinna* huomauttaa, ettei HM 68,$_1$ §:n säännös estä ottamasta budjettiin eri tarkoituksia varten suurempia määrärahoja »kuin on säädetty», sillä tämä voi säännöksen tai sopimuksen täytäntöönpanemiseksi olla välttämätöntäkin. Tämä tosin koskee lähinnä valtion omista tehtävistä aiheutuvia rutiiniluonteisia menoja. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 38—39.

[40] *Teljo*, Tulo- ja menoarvio s. 52, mainitsee, että lakiperusteisiakin »sidottuja menoja voidaan tarpeen vaatiessa budjettipäätöksellä korottaa».

Käsityksensä po. kysymyksestä saattoi VN:n tiedoksi OK *Honka*. Hän lausui, ettei valtionavustusta koskeva laki sellaisenaan ole esteenä kertakaikkisen avustuksen maksamiselle, jos eduskunta myöntää siihen varat. Lain tarkoituksena on näet turvata avustuksensaajalle tietynlainen, vuotuisista budjettipäätöksistä riippumaton avustus. Jos sen tarkoituksena ei voida katsoa olevan estää eduskuntaa antamasta samaan kohteeseen lisävaroja, ei sanotulle menettelylle ole estettä. Näin on eduskunnan budjettivaltaa tulkittu. Eri asia on, että hallituksella on oikeus harkita määrärahan käyttämistä ja siinä suhteessa antaa ohjeita. Toisaalta on asianmukaista, että mikäli kysymyksessä on varojen käyttäminen sellaiseen tarkoitukseen, mihin eduskunnan ei voida katsoa varoja myöntäneen, niitä ei myöskään sellaiseen tarkoitukseen myönnetä käytettäväksi. Po. kysymyksen suhteen Honka siis oli samalla kannalla kuin Nevanlinna ja Teljo. OK *Hongan* Yhteiskunnallisen Korkeakoulun ylimääräistä valtionavustusta VN:n yleisistunnossa 13.3.1958 käsiteltäessä esittämä mielipide. Tätä ei otettu VN:n ptk:aan, mutta OK saattoi käsityksensä muistion muodossa VvM:n tiedoksi ja säilytetään muistiota VvM:n arkistossa.

[41] Vastauksessaan hallituksen esitykseen 1952 III Lisäbudj:ksi (1952 Vp Asiak III,$_1$, Hall es N:o 100) eduskunta 15 Pl. II: 53 momentin kohdalla ehdotetun, KorvausL:n (L/13.8.1942, AsK N:o 656/42) mukaisia korvauksia täydentäviä korvauksia varten ehdotetun määrärahan johdosta kiinnitti huomiota siihen, että kysymys oli sanotun lain mukaan korvaukseen oikeutetuista, jotka olivat korvausta hakeneet ja joiden hakemukset oli lainvoimaisilla päätöksillä ratkaistu. Mainitulla lailla, joka oli säädetty VJ 67 §:ssä määrätyllä tavalla, oli kokonaisuudessaan järjestetty lakia edeltäneiden sotavahinkojen korvausasia. Kysymyksessä olevan mää-

Jos lain tarkoituksena sitävastoin on, että sillä vain turvataan tiettyyn toimintaan kohdistuva valtion vähimmäisrahoitus, on lakiperusteisen määrärahan lisääminen eduskunnan harkinnassa olevalla määrärahalla tai määrärahan lisäyksellä tietenkin luvallista.[42] Tämä lain tarkoitus saattaa ilmetä siihen otetusta nimenomaisesta säännöksestä, jonka nojalla kyseisiin menoihin saadaan menoarviossa myöntää lisävaroja.[43] Laissa voi olla säädetty, että sen tarkoitukseen käytetään vähintään laissa mainittu määrä varoja. Lisämääräraha saattaa olla tarpeen, jos edeltä arvaamattomat ja tilapäisluonteiset järjestelyt osoittautuvat lain täytäntöönpanemiseksi välttämättömiksi. Tämän tyyppiset eduskunnan harkinnassa olevat lisämenot tehostavat lain tarkoituksen toteuttamista. Kun lisäavustus koskee erityistä rajoitettua avustuksensaajain ryhmää, on käytännössä katsottu luvalliseksi käyttää eduskunnan harkinnassa olevaa määrärahaa samankaltaiseen tarkoitukseen, kuin mihin on varattu lakiperusteinen valtionavustus, joka ei riitä lisäavustuksen tarkoitukseen.[44] Kun näillä toimenpiteillä on pyritty osaltaan vaikuttamaan siihen, että valtion tiettyjen tehtävien suorittamiseen olisi käytettävissä asiantuntevaa työvoimaa, voidaan menettelyä pitää sallittuna.

4. *Valtion velvoitukseen perustuvat menot ja menoarvion soveltaminen.* HM 68,1 §:n mukaisesti valtion velvoitukset sitovat budjetin päät-

---

rärahaehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt lailla järjestetyn korvausmenettelyn eräiltä osin täydentämistä ja muuttamista. Koska budjettitteitse ei kuitenkaan voida saada muutosta siihen, mitä on »ehdottomilla» lainsäännöksillä säädetty ja järjestetty, ja kun lakia ei samalla kertaa, aloitteen puuttuessa, voitu muuttaa, ei eduskunta, joka muutoin ilmoitti suhtautuvansa asiaan myönteisesti, voinut esitystä hyväksyä.

42 Budjetin ja tilinpidon selvyyden tehostamiseksi tällainen lisämeno on syytä merkitä tuon lakiperusteisen määrärahan lisäykseksi eikä sitä varten ole otettava erityistä määrärahaa menoarvioon.

43 Ks. L yksityisoppikoulujen valtionavusta/6.10.1950 (AsK N:o 493/50) 8 §, jonka nojalla ao. tarkoitukseen voidaan antaa ylimääräistä valtionavustusta menoarvion puitteissa.

44 Aravalainsäädännön mukaisesti asunnontuotannon edistämiseksi myönnettyjen valtion avustuslainojen lisäksi menoarviossa on erikseen osoitettu samankaltaiseen tarkoitukseen lainavaroja valtion viran- ja toimenhaltijoille sekä työntekijöille eräillä aloilla. Näin on (viimeksi vuonna 1958) menoarvion 19 Pl. II luvun siirtomäärärahoiksi merkityiltä momenteilta myönnetty lainoja puolustusvoimien kantahenkilökunnan asuintaloja varten sekä rautatieläisten, VR:n Hyvinkään konepajan ja posti- ja lennätinlaitoksen henkilökunnan omakotitoimintaa varten. Menoarvion perustelujen mukaisesti puolustusvoimien ja Hyvinkään pääkonepajan henkilökunnalle myönnettävät lainat ovat »halpakorkoisia». Myös muut po. lainat on myönnetty normaalia alemmalla korolla.

täjää ja soveltajaa. Tässä säännöksessä mainitaan esimerkkeinä velvoitukseen perustuvasta menosta valtionlainasta määrätty korko ja kuoletusmaksu.[45]

Valtionlainan ottamista koskeva VN:n päätös, joka sisältää liikkeeseen laskettavan valtionlainan ehdot, on perustuslainmukainen, kun se nojautuu HM 64 §:ssä tarkoitettuun eduskunnan suostumukseen.[46] Samoin perustein on arvosteltava valtiontakausta [47] koskevaa toimeenpanovallan haltijan päätöstä. Mitä muihin valtiolle menoja aiheuttaviin tai mahdollisesti aiheuttaviin velvoituksiin tulee, johtuu HM $66_{,1}$ §:stä välittömästi, että tällaisia velvoituksia sisältäviin sopimuksiin tulee olla eduskunnan suostumus.

Valtiosopimuksista aiheutuviin menoihin eduskunnan suostumus on tarpeen myös HM $33_{,1}$ §:n nojalla. Se voidaan antaa ensinnäkin VJ $69_{,1}$ §:n mukaisesti säädetyllä lailla, käytännössä yleensä ns. blankettilailla.[48] Suostumus valtiosopimuksen tekoon saattaa sisältyä myös eduskunnan budjettipäätökseen siten, että sopimuksen voimaansaattamisesta aiheutuvia menoja varten on hyväksytty määräraha.

Kaikki sellaiset sopimukset, jotka aiheuttavat valtiolle menoja, eivät kuitenkaan edellytä eduskunnan suostumusta joko lain hyväksymisen tai vartavasten tähän tarkoitukseen tapahtuvan määrärahan menoarvioon hyväksymisen muodossa. Menohan voidaan ehkä suorittaa menoarviossa jo olevasta, jotakin yleistä tarkoitusta varten varatusta määrärahasta. Eduskunnan suostumus on tarpeen, kun sopimuksesta aiheutuu meno, mitä varten varoja ei ole osoitettu. Mikäli kysymyksessä on jatkuva meno, hyväksyy eduskunta päättäessään budjetin myös sopimuksen ja sitoutuu myöhempinäkin sopimuksen voimassaolon vuosina myöntämään menoarviossa varat sen jatkuvaa noudattamista varten.[49] Jos mai-

---

[45] Valtion velvoituksiin perustuvien menojen sitovuudesta ks. KM 1917: 9 s. 13; *Hakkila* s. 278; *Helo* s. 196—197; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 33—34; *Purhonen,* Budjettivalta s. 120; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 19, 20; *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 143, 161—166. Samasta kysymyksestä ks. erityisesti Ruotsin oikeuden osalta *Malmgren,* Författning II s. 276; Norjan oikeuden osalta *Morgenstierne* II s. 258, 260—261; Saksan oikeuden osalta *Vialon,* Haushaltsrecht s. 143, 144, 173, 278, 279. Lakien ja valtion velvoitusten budjetin soveltamista sitovasta merkityksestä Saksassa keisarikunnan aikana ks. *Laband,* Staatsrecht s. 553—554.

[46] Valtionlainan ottamisesta HM 64 §:ssä tarkoitetun eduskunnan lainanottosuostumuksen nojalla ks. s. 265—269.

[47] Valtiontakaus kohdistuu tiettyyn päävelkaan (ks. jäljempänä s. 325).

[48] *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 324—333.

[49] Tekijä yhtyy *Kairan,* Valtiosopimukset II s. 176—180, po. kysymyksestä esittämään käsitykseen, mitä myös käytäntö näyttää tukevan. Kaira pitää määrä-

nittu määräraha on kuitenkin menoarviossa hyväksytty vain kertamenona, eduskunnan ei voida katsoa antaneen hyväksymistään sopimukselle, joka aiheuttaa menoa varainhoitovuotta pitemmäksi ajaksi.

Budjetin soveltamisessa on vastattava valtion velvoituksista riippumatta siitä, onko menoarviossa tarkoitusta varten määräraha vai ei. Jos valtio-, urakka-, hankinta- tms. sopimus, joka aiheuttaa valtiolle menoa, on saanut eduskunnan suostumuksen tämän myöntäessä tulo- ja menoarvion päättämisen yhteydessä tarkoitukseen määrärahan, on meno suoritettava niinä myöhempinäkin vuosina, jolloin sopimusta on noudatettava, vaikka määräraha olisi sittemmin jätetty pois menoarviosta. Täten syntynyt sopimus voidaan kuitenkin valtion taholta purkaa, jos sopimukseen sisältyy valtiolle oikeus sanoa se irti. Mikäli eduskunta jättää budjetin päättämisen yhteydessä hyväksymättä sellaisen määrärahan, jota vastaavan aikaisemman vuoden määrärahan rajoissa on valtion puolesta hyväksytty irtisanottavissa oleva sopimus, on hallitus velvollinen purkamaan sopimuksen.[50]

5. *Jokaisen «Oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva.«* HM:oa tulkittiin hallituksen ja VvM:n taholla tämän perustuslain voimassaolon alkuvaiheessa siten, että lakiin ja valtion velvoitukseen perustuvien menojen suorittamisvelvollisuus nojautuu tulo- ja menoarvion puuttuessa $70_{,2}$ §:ään.[51] Sen tapauksen varalta, jolloin budjetin päättäminen on viivästynyt, ei HM $70_{,2}$ §:ää kuitenkaan ole säädetty, sillä tämä kysymys on tullut ratkaistuksi HM $68_{,1}$ ja $69_{,1}$ §:n säännöksillä. HM $70_{,2}$ §:n tarkoituksena sitävastoin on oikeusjärjestyksen mukaan

---

rahan ottamista budjettiin nimenomaan sopimuksen toteuttamista varten sopimuksen välillisenä hyväksymisenä. *Nevanlinna* puolestaan, Tulo- ja menoarvio s. 102—103, on sitä mieltä, että mikäli sopimus velvoittaa valtion johonkin suoritukseen budjettivuotta pitemmän ajan, on menoon aina hankittava eduskunnan erityinen suostumus. Siinä tapauksessa, että sopimus aiheuttaa menon vain sopimuksentekovuonna, ovat sen suorittamiseen tarvittavat varat saatavissa »arvaamattomien tarpeiden määrärahasta». Nevanlinnakin hyväksyy käsityksen, ettei eduskunnan ole tarpeen erikseen antaa suostumusta sopimuksen tekoon. Ks. myös *Erich*, Valtiooikeus II s. 259; *Nevanlinna*, main. teos s. 97; *Purhonen*, Budjettivalta s. 121—123.

Poikkeustapauksista, joissa monivuotisen sopimuksen teko ei edellytä määrärahaa, ks. s. 129—131.

[50] Kysymystä, mikä merkitys on sillä, että hallitus ylittää toimivaltansa tehdessään valtion puolesta tälle menoja aiheuttavan sopimuksen, käsitellään tutkittaessa valtiontalouden hoidon oikeusohjeen pätemättömyyden edellytyksiä (s. 207—210).

[51] Näin 1919 Vp Asiak III, Hall es N:o 68, joka koski 1919 Budj:n väliaikaista pitentämistä.

muutoinkin pätevän, valtioon kohdistuvan vaatimuksen toteuttamiskelpoisuuden julkilausuminen, kun taas HM:n muiden valtiontaloutta koskevien säännösten tarkoituksena on antaa tärkeimmät valtiontalouden hoidon oikeusohjeet. HM $70_{,2}$ §:ssä ei siis säädetä uutta oikeussääntöä, vaan siinä vain toistetaan se muutoinkin selvä oikeusohje, että lainsäädäntöön ja valtion velvoituksiin nojautuvien saamisten periminen valtiolta ei riipu siitä, onko tarkoitusta varten menoarviossa myönnetty määräraha.[52]

Tässä hyväksytylle käsitykselle saadaan tukea HM $70_{,2}$ §:n syntyhistoriasta. Säännös ei sisältynyt PrK:n VOPL-ehd:een, vaan se otettiin vasta PrK:n HM-ehd:een ja sisältyi kaikkiin eduskunnan käsiteltäviksi annettuihin HM-ehdotuksiin sekä hallituksen VOPL-ehd:een. Kun tulo- ja menoarvio oli ehdotettu lailla vahvistettavaksi, arveltiin saattavan syntyä epäselvyyttä siitä, voidaanko budjettiin sisältymätöntä menoerää — vastoin budjetin sisältävää lakia — velkoa valtiolta oikeudenkäynnillä. Tämän epäselvyyden välttämiseksi otettiin PrK:n HM-ehd:een po. säännös.[53] Kuitenkin myös PrK:n VOPL-ehd:n mukaan budjetti olisi ollut hyväksyttävä lakina eikä sanottua epäselvyyttä tällöin havaittu syntyvän. PrK pyrki kyseisellä säännöksellä vain selventämään HM:n sisältöä, mutta ei kehittämään siihen uusia oikeussääntöjä.[54]

---

[52] Ks. *Erichin, Estlanderin, Nevanlinnan, Procopén, Setälän* ja *Kotosen* eduskunnassa esittämää arvostelua edellisessä viitteessä tarkoitetun esityksen perusteluissa HM $70_{,2}$ §:n oikeudellisesta merkityksestä lausutun käsityksen johdosta sekä rahamin. *Lundsonin* tähän antamaa vastausta, 1919 Vp Ptk II s. 1826, 1829—1830, 1835, 1836, 1837—1838, 1839. Erichin mielestä HM $70_{,2}$ §:ssä ei tarkoiteta velvollisuutta suorittaa kaikki valtion lainmukaiset menot. Ensinnäkin tulee yksityisen »hakea» valtiolta, mitä hänelle on tuleva. Kaikki valtion menot eivät edes ole sitä laatua, että niitä voidaan oikeuskeinoin valtiolta hakea. Ulkomaisten obligaatioiden haltijat eivät näet Erichin käsityksen mukaan voi, ellei nimenomaan ole oikeussuhdetta toisin järjestetty, hakea velallisvaltiolta saamisiaan. Tätä mielipidettään hän ei kuitenkaan perustele eikä sitä voida pitää Suomen voimassa olevan oikeuden mukaisena. Maamme oikeuden kannalta ei tekijän mielestä ole estettä sille, että ulkomaalainenkin valtionobligaation haltija tai muunlaisen valtionsitoumuksen saaja hakee valtiolta suoritusta oikeuskeinoin. — Toisessa yhteydessä *Erich* lausuu, että HM $70_{,2}$ §:n yksinomaisena tarkoituksena on, ettei tulo- ja menoarviolla ole oikeuksia luovaa eikä hävittävää vaikutusta. *Erich*, Valtio-oikeus II s. 267—268, 271—272. HM $70_{,2}$ §:n merkityksestä ks. myös *Hakkila* s. 299; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 146—147; *Purhonen*, Budjettivalta s. 120, 202; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 20; *Willgren*, Finansrätt s. 395.

[53] HM $70_{,2}$ §:n syntyhistoriaan viittasi erityisesti *Kotonen*, 1919 Vp Ptk II s. 1839. Ks. myös KM 1917: 11 s. 42—43.

[54] Vvv oivalsi viitteessä 51 tarkoitetun hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä HM $70_{,2}$ §:n oikean merkityksen. Eduskunta ei vastauksessaan

6. *Virat ja virastot budjetin soveltajan harkintavallan sitojina.* Tarkasteltaessa, missä määrin tulo- ja menoarvion päättämistä ja soveltamista sitovat muut oikeusnormit, muodostavat HM $65_{,1}$ §:ssä tarkoitetut tapaukset erityiskysymyksen. HM:n voimaantulon jälkeen sanotun pykälän säännöksiä tulkittiin eri tavoin, kunnes käytännössä omaksuttiin lähinnä *Ståhlbergin* tulkinta. Tämän mukaan sellaisen viran perustaminen, minkä tyyppistä virastossa ei entuudestaan ole, kuuluu viraston menosäännön perusteisiin ja edellyttää, että viran perustamisoikeudesta säädetään lailla.[55] Sellaisen viran perustamisesta, joka virastossa entuudestaan on, ei ole tarpeen säätää lailla, vaan tämä voi tapahtua asetuksella, eduskunnan myönnettyä menoarviossa tarkoitusta varten varat.[56]

Myös sitä käsitystä on aikanaan puollettu, että uusia virkoja ja virastoja saadaan perustaa budjetin rajoissa asetuksella, vaikka ne olisivat uudenkinlaisia, kuitenkin edellytyksellä, etteivät viran palkkaus- tai muut edut merkitse poikkeamista niistä säännöistä, jotka sisältyvät palkkaus- ja eläkelakeihin. Tällöin on huomautettu, että jos kysymys, mitä erilaatuisia virkoja virastossa on, luettaisiin menosääntöjen perusteisiin, rajoitettaisiin liiaksi HM 28 §:n soveltamisalaa ja laajennettaisiin

---

lausunut siitä käsitystään, mutta se puolestaan hyväksyi VvvM:n. 1919 Vp Asiak III, VvvM N:o 9, Edusk vast/Hall es N:o 68.

[55] PrvLs N:o 10/5.11.1925 (Liite/VvvM N:o 32, 1926 BudjM/1925 Vp Asiak II, Hall es N:o 51) s. 4. *Ståhlbergin* valiokunnalle esittämä Ls/26.10.1925 ei ole ao. PrvLs:n liitteenä. Se on otettu PrvLs:n N:o 1/9.10.1933 (Liite N:o 2/VvvM N:o 23, 1934 BudjM, 1933 Vp Asiak I, Hall es N:o 1) liitteeksi. 1925 Vp Ptk II s. 1705—1707: *Sventorzetskin* puheenvuoro, jossa hän selosti Ståhlbergin Ls:oa. Ståhlbergin tulkintaa selostavat lisäksi *Ahla,* LM 1928 s. 27—29; *Hakkila* s. 267, 268. Samalla kannalla kuin Ståhlberg ovat *Merikoski;* Julkisoikeus pp I s. 272; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 37; *Purhonen,* Budjettivalta s. 121, 122; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 98.

HM $65_{,1}$ §:n oikea tulkinta on, ettei budjetissa tarkoitusta varten myönnetyn määrärahan avulla perusteta useampia virkoja, kuin mihin tämä määräraha kokonaisen vuoden aikana käytettynä riittää. *Nevanlinna,* main. teos s. 96.

YlimääräisA 1 §:n nojalla VvM perustaa ylimääräiset toimet eduskunnan myönnettyä niihin varat. *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 272; *Uotila,* main. teos s. 98 viite 8.

Kysymyksestä, mitä tarkoitetaan menosääntöjen perusteilla, yksityiskohtaisesti ks. LvkLs 1921: 2; *Ahla,* main. kirjoitus s. 24—27, 31—37.

[56] Jos virka saatetaan sopimusluonteiseksi tai muutoin siitä poikkeavaksi, mitä virkamiesten palkkaus- ja eläkelaissa on yleisesti säädetty, on siitä *Ståhlbergin* tulkinnan mukaan tarpeen säätää lailla. Mitä erityisesti sopimuspalkkaisen viran perustamismahdollisuuksiin tulee, on käytäntö vakiintunut sellaiseksi, että viran perustamisen edellytykset ovat vastaavanlaiset kuin peruspalkkaisen virankin.

liiaksi menosäännön käsitettä.[57] Joskin tähänkin suuntaan käyvän tulkinnan puolesta voidaan HM $65_{,1}$ §:n sanamuotoon viitaten esittää perusteita, on käytäntö niin vakiintunut Ståhlbergin kannan mukaiseksi, ettei tämän tulkinnan perustuslainmukaisuutta voida kiistää.

Budjetin soveltamista koskee kysymys, onko hallituksella HM $65_{,1}$ §:n nojalla oikeus perustaa alempaan palkkausluokkaan kuuluva virka tai toimi kuin se, jonka perustamista varten eduskunta budjetissa on myöntänyt määrärahan, tai jättää tuo virka tai toimi kokonaan perustamatta. Peruspalkkaisen viran tai toimen perustamislupaa koskeva eduskunnan budjettipäätös[58] sisältää vakiintuneen tulkinnan mukaan hallitusta sitovan määräyksen, että virka on juuri eduskunnan hyväksymä eikä mikään muu virka. Hallituksella ei siis ole oikeutta perustaa alempaa peruspalkkaista virkaa kuin se, jonka perustamiseen eduskunta on menoarviossa myöntänyt varat.[59]

---

[57] Tällä kannalla ovat *Ahla, Erich* (Ls/16.10.1925) ja *Grönvall* (Ls/6.2.1924). Heidän asiaa koskevista lausunnoistaan ks. *Ahla,* LM 1928 s. 29—32, 34—35. Erichin ja Grönvallin Prv:lle esittämät lausunnot eivät ole ao. PrvLs:n liitteinä. Nekin on otettu PrvLs:n N:o 1/9.10.1933 (Liite N:o 2/VvvM N:o 23, 1934 BudjM, 1933 Vp Asiak I, Hall es N:o 1) liitteiksi. *Ahla* huomauttaa, main. kirjoitus s. 36, että uuden sopimuspalkkaisen viran perustaminen tai entisen peruspalkkaisen viran muuttaminen sopimusluonteiseksi edellyttää kuitenkin, että siitä säädetään lailla. Ks. myös 1925 Vp Ptk II s. 1698—1700: sisäasiainmin. *Auran* puheenvuoro. Hän selosti Erichin ja Grönvallin lausuntoja. — Viitteessä 55 tarkoitettuun PrvLs:oon N:o 10/5.11.1925 liitetystä *Sventorzetskin* ym. eriävästä mielipiteestä I ilmenee käsitys, että kaikki »asiallisesti uudella toimivallalla varustetut virat ja virastot vaativat ehdottomasti HM 65 §:ssä edellytettyä lainsäädännöllistä vahvistusta». — Tarkasteltavana olevaa kysymystä koskevasta käytännöstä 1920-luvulla, mikä oli varsin epäyhtenäinen, ks. *Ahla,* main. kirjoitus s. 37—41.

[58] Kysymystä, onko hallituksella velvollisuus perustaa ylimääräinen toimi juuri siihen palkkausluokkaan, jonka mukaista vuosipalkkiota varten määräraha on myönnetty, käsitellään jäljempänä s. 109.

[59] Kun eduskunta on myöntänyt budjetissa uuden määrärahan vanhemman hallitussihteerin viran palkkausta varten, ei siis ole lupa asetuksella perustaa nuoremman hallitussihteerin virkaa. Näin on asianlaita siitäkin huolimatta, että korkeammassa virka-asemassa oleva virkamies ei käytännössä suinkaan aina toimi esittelijänä oikeudellisesti vaativammissa tehtävissä kuin alemmassa virka-arvossa oleva. Esim. VvM:ssä ylimääräiselle esittelijälle VTM T. A:lle kuului vuosina 1953—1957 mm. niiden Ahvenanmaan itsehallintoasiain esittely, jotka ministeriöstä oli esiteltävä tasavallan presidentille. Tämän ohella hänen tehtävänään oli olla asiantuntijana Ahvenanmaan valtuuskunnassa. Molemmat tehtävät edellyttävät kuitenkin lainopillista pätevyyttä ja huomattavaa kokeneisuutta hallinnon alalla. Vrt. VNRatKM s. 28 (52 §) ja 55—56. Komitean ehdotuksen mukaan VN:n yleisistunnossa toimisivat esittelijöinä kanslia- ja osastopäälliköt, hallitusneuvokset sekä ne muut virkamiehet, jotka VN:n yleisistunto on siihen oikeuttanut.

Kysymykseen, saako hallitus jättää perustamatta peruspalkkaisen viran tai toimen tahi ylimääräisen toimen, jota varten menoarviossa on osoitettu varat, oikeuttavat HM $65_{,1}$ §:n sanat «voidaan perustaa« ja «tulo- ja menoarvion rajoissa« vastaamaan myönteisesti. Tällaisen menettelyn edellytyksenä on, ettei valtion välttämättömiä tehtäviä sen johdosta laiminlyödä ja ettei tärkeitä yleisiä arvoja vaaranneta. Oikeudellista estettä ei mainituin edellytyksin siis ole sille, että hallitus, arvioidessaan tietyn, budjettiesityksen antamisen ajankohtana vallinneen tarpeen lakanneeksi jättää itse ehdottamansa viran tai toimen perustamatta.

Sitten kun virka tai toimi on perustettu asetuksella tulo- ja menoarvion rajoissa, kuuluu siitä aiheutuva meno myöhempinä varainhoitovuosina HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettuihin säännöksiin perustuviin menoihin. Toimivallan puitteissa annettu asetus sitoo menoarvion päättäjää, eduskuntaa, joten siihen perustuvaa menoa ei voida jättää menoarvioon ottamatta. Jos eduskunta näin kuitenkin menettelee, on asetukseen perustuvan viran palkkaus tämän määrärahan puuttuessakin suoritettava.[60] Toisaalta hallituksella täytyy olla oikeus lakkauttaa sellainen virka, joka on osoittautunut tarpeettomaksi. HM $65_{,1}$ §:n sana «perustaa« sallii sellaisen tulkinnan, että viran lakkauttaminen on luvallista ilman eduskunnan suostumusta. Viran lakkauttamisen edellytyksistä ei ole HM:ssa mitään säädetty.[61] Käytännössä menetellään tällöin tavallisesti siten, että hallitus sisällyttää viran lakkauttamista koskevan ehdotuksen budjettiesitykseensä ja että eduskunnan hyväksyttyä tulo- ja menoarvion ja tämän tultua tasavallan presidentille esitellyksi annetaan viran lakkauttamista koskeva asetus.

---

[60] Mainitunlainen vakiintunut käytäntö on katsottava poikkeukseksi siitä säännöstä, että määrärahan rajoissa pelkästään tähän nojautuen annettu asetus tai asetusta alempi säädös voidaan pysyttää voimassa vain niin kauan kuin tarkoitukseen on varattu määräraha. Jos tätä ei enää ole myönnetty, johtuu HM $66_{,1}$ §:stä välittömästi, että säädös on kumottava.

Vvv ehdotti eräissä tapauksissa 1920-luvulla, että eduskunta jättäisi menoarvioon ottamatta voimassa olevaan asetukseen perustuvan palkkausmäärärahan, mutta käytäntö vakiintui sellaiseksi, ettei eduskunnalla katsottu olevan tällaista oikeutta. *Ahla,* LM 1928 s. 8—17; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 258—259; *Hakkila* s. 268—269, 280; *Helo* s. 199; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 38; *Purhonen,* Budjettivalta s. 125.

[61] Kun Prv ehdotti $65_{,1}$ §:n toisen lauseen otettavaksi HM:oon (HM-ehd 4), ei valiokunnan perusteluihin liittynyt sellaisia seikkoja, joiden nojalla voidaan katsoa viran tai viraston lakkauttamisen edellyttävän eduskunnan antamaa suostumusta. PrvM N:o 2 (s. 7)/1919 Vp Asiak I, Hall es N:o 17.

Tasavallan presidentillä on siis oikeus antaa asetus sellaisen viran lakkauttamisesta, joka on käynyt tarpeettomaksi — vieläpä vastoin eduskunnan nimenomaista tahdonilmaisua.[62] Kysymykseen, voiko hallitus jättää budjettiehdotukseensa ottamatta sellaisen viran palkkausmäärärahan, jonka se aikoo lakkauttaa, on vastattava myöntävästi. Tätä käsitystä tukee lisäksi vakiintunut käytäntö. Kun vaatimus budjetin sopusoinnusta voimassa olevien säännösten kanssa koskee nimenomaan budjetin eduskunnassa tapahtuvaa päättämistä, on toisaalta hyväksyttävä käsitys, että hallituksen budjettiehdotuksen tulee olla sopusoinnussa sen aikomusten kanssa varsinkin siltä osalta, jossa on kysymys hallituksen omaan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, mutta myös siltä osalta, jossa hallitus ehdottaa valtiolle menoja aiheuttavaan lainsäädäntöön muutoksia.[63]

Viran lakkauttamista koskevaa hallituksen toimivaltaa lainsäädäntö saattaa rajoittaa. Hallitus ei saa lakkauttaa virkaa eikä virastoa, jos laissa pakollisiksi säädettyjen toimenpiteiden suorittaminen kävisi tämän johdosta mahdottomaksi. Niissä tapauksissa, joissa ei ole kysymys tällaisista lakiin perustuvista toimenpiteistä, on hallituksen harkittava, mitkä virat ovat tarpeen valtion tehtävien tehokasta suorittamista varten.

7. *Ylimääräiset eläkkeet ja apurahat.* HM $65_{,2}$ §:n mukaisesti uusia ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja saadaan antaa vain menoarvion määrärahasta. Tämän rajoissa hallitus voi sitoa valtion velvoitukseen

---

[62] Hallituksen 1957 Budj-ehd:n 6 Pl. IV: 1 momentin b) kohdan mukaisesti oli eräitä Vaasan hovioikeuden virkoja lakkautettava. Vvv ei tältä osalta puoltanut hallituksen ehdotusta, ja eduskunta hyväksyi ao. määrärahan menoarvioon. Tästä huolimatta osa mainituista viroista lakkautettiin 11.10.1957 ja 6.6.1958 annetuilla asetuksilla (AsK N:ot 335/57, 242/58). Täten tapahtunut virkojen lakkauttaminen otettiin huomioon hallituksen 1959 Budj-ehd:n vastaavan momentin a) kohdassa. VvvM:ssä ja Edusk vast:ssa ei toimenpide saanut osakseen huomiota. Valtiontilintarkastajat eivät puuttuneet tähän asiaan.

[63] *Ahla* pitää oikeudellisesti epäilyttävänä sellaista käytäntöä, että budjetista eduskuntakäsittelyssä on katsottu voitavan jättää pois niiden virkojen palkkausmäärärahat, jotka hallitus on ilmoittanut aikovansa lakkauttaa. Hän katsoo kuitenkin käytännön tässä suhteessa siinä määrin vakiintuneen, että sille lienee pakko antaa ratkaiseva merkitys. *Ahla,* LM 1928 s. 8. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 258—259, pitää tällaista menettelyä ehkä luvallisena, joskin hän katsoo asianmukaisemmaksi, että kaikki budjettia käsiteltäessä voimassa olevien säännösten mukaan suoritettavat menot otetaan huomioon. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 38, 41, toisaalta vaatii, että budjetin menopuoli on tehtävä sopusointuun kulloinkin tulo- ja menoarvion teon aikana voimassa olevien lakien ja laillisten säännösten kanssa, mutta toisaalta katsoo luvalliseksi budjettiehdotuksen saattamisen sopusointuun hallituksen aikomusten kanssa.

suorittaa eliniän voimassa oleva eläke sellaiselle henkilölle, jolla ei ole oikeutta laissa tarkoitettuun eläkkeeseen, tai elinkautinen lisäeläke lakimääräisen eläkkeen nauttijalle.[64] Eläkkeelle on yleensä ominaista toistuvaissuorituksen tunnusmerkki. Tällaiseen tarkoitukseen varatun määrärahan puitteissa myönnetystä ylimääräisestä eläkkeestä muodostuu myöhempien varainhoitovuosien osalta eduskuntaa ja hallitusta sitova meno. HM $65_{,2}$ §:ssä on hallitukselle annettu tietystä edellytyksestä riippuva ja voimassaoloajan suhteen rajoitettu valtuus aikaansaada jatkuvia ja kiinteitä menoja.[65]

Mitä HM $65_{,2}$ §:ssä mainittuihin apurahoihin tulee, on tässä kohdin kysymys sanan «eläke« synonyymistä. Sen käsityksen tueksi, että myös apuraha on tuossa säännöksessä tarkoitetussa merkityksessä toistuvaissuorituksen luonteinen meno, voidaan nojata PrK:n viitattuihin perusteluihin sekä siihen, että lainsäädännössäkin on eräässä kohdin samastettu eläke ja apuraha.[66] Tämän vuoksi myös HM $65_{,2}$ §:ssä mainittuja

---

[64] KM 1917: 9 s. 16; KM 1917: 11 s. 41; *Hakkila* s. 269; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 68; *Purhonen,* Budjettivalta s. 121, 122—123; *Rytkölä,* Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 48 viite 78; *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 227. — Lisäeläke saattaa joskus kohtuussyistä tulla kysymykseen lähinnä sellaisessa tapauksessa, jolloin sairauden johdosta eläkkeelle siirtyneellä ei ole täysiä eläkevuosia eikä sairauden voida katsoa aiheutuneen virantoimituksesta. Ks. L virkamieseläkkeistä/30. 9. 1950 (AsK N:o 459/50) 3, 7 ja 9 §.

[65] Valtion ylimääräisistä eläkkeistä, paitsi mitä tulee niiden markkamääriin, on voimassa VNp/30. 12. 1959 (VvMyk N:o 6660/1959). Tätä ennen olivat asiasta voimassa VNp/21. 6. 1951 (VvMyk N:o 3980/1951) sekä sen 24 §:ssä mainitut, aikaisemmin annetut Senp ja VNp:t. — Varainhoitovuoden kuluessa myönnettäviä uusia ylimääräisiä eläkkeitä varten varataan käytännössä kiinteä määräraha menoarvion 16 Pl. II: 2 momentilla. Sitä ennen myönnettyjä ylimääräisiä eläkkeitä varten on arviomääräraha menoarvion 16 Pl. II: 1 momentilla. — Ensimmäiseksi mainitun VNp:n 14—16 §:n nojalla ylimääräiset eläkkeet myöntää VK:n ratkaisuehdotuksen pohjalta VvM. Tämän omasta ratkaisuehdotuksesta hankitaan sen muun ministeriön lausunto, minkä hallinnonalalla sen, jonka palveluksen tai työn perusteella ylimääräistä eläkettä on haettu, on katsottava viimeksi toimineen; jos ministeriö ei yhdy VvM:n ratkaisuehdotukseen, VvM:n on esiteltävä hakemus VN:n yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Kysymystä, mikä oikeudellinen merkitys on sillä, että ylimääräinen eläke myönnetään toimivallan ylittäen, käsitellään jäljempänä s. 208.

[66] L kansakoululaitoksen kustannuksista/8. 6. 1926 (AsK N:o 180/26) $28_{,2}$ §; säännös koskee ilman omaa syytään virkaansa hoitamaan kykenemättömäksi tulleen opettajan oikeutta saada erotessaan »vuotuinen elinkautinen apuraha». Mainittu laki on muulta kuin kansakoulunopettajan ja asuntolanhoitajan palkkausta ja eläkettä koskevalta osalta kumottu KansakouluL:lla/1. 7. 1957 (AsK N:o 247/57) ($95_{,1}$ §). Aikanaan voimassa olleessa ylimääräisiä eläkkeitä ja apurahoja koskevassa VNp:ssä/8. 11. 1924 on näitä nimityksiä käytetty toistensa synonyymeinä.

apurahoja on pidettävä budjetin päättämistä ja soveltamista sitovina menoina. Tällaisina apurahoina saadaan myöntää kertaluonteisiakin ja myös vain määräajan jatkuvia avustuksia.[67]

8. *Ennakolta arvaamattomiin ja satunnaisiin yleisiin tarpeisiin varatut määrärahat.* HM 68,1 §:ään sisältyvän säännöksen mukaisesti tuloja menoarvioon on otettava tarpeellinen määräraha hallituksen käytettäväksi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin.[68] Tällä säännöksellä lainsäätäjä on pyrkinyt turvaamaan sen, että varainhoitovuoden aikana ilmaantuvat uudet, tosiasiallisesti välttämättömiksi katsottavat valtion menot, jotka budjettiehdotuksen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikana eivät ole olleet tiedossa, voidaan suorittaa menoarvion nojalla. Tällaisen menoerän tunnusmerkki on sen ennakolta-arvaamattomuus.[69]

«Edeltä arvaamattoman« menon suorittaminen voi tulla kysymykseen vain tähdellisen yleisen edun sitä vaatiessa. Tällaisen tarpeen tyydyttämättä jättäminen saattaa aiheuttaa yhteiskunnalle vahinkoa, mikä voi olla epäsuhteessa niihin menoihin, joiden avulla vahinko on vältettävissä tai ainakin rajoitettavissa. Varainhoitovuoden kuluessa saattaa ilmaantua myös tarve suorittaa sellainen meno, jota jokin sovinnaissääntö edellyttää. Tällaisten menojen suorittamisperusteen arvosteluun liittyy kuitenkin jossakin määrin harkintaa.[70] Poliittisesta koostumuksesta johtuen toinen hallitus voi arvostella tällaisen menon suorittamisen tarpeellisuutta toisin kuin toinen hallitus.[71]

---

[67] Taiteilijoille ja sanomalehtimiehille myönnettiin useissa tapauksissa kertakaikkinen apuraha silloin, kun riittäviä perusteita ylimääräiseen eläkkeeseen ei ollut. Vuodesta 1948 alkaen ei tällaisia apurahoja enää ole myönnetty.

[68] Edeltä arvaamattomiin menoihin on varattu kiinteä määräraha menoarvion 3 Pl. I: 4 momentilla.

[69] Tätä kyseisen määrärahan tunnusmerkkiä korostaa *Purhonen,* Budjettivalta s. 120.

[70] Luettelo menoista, jotka v. 1962 suoritettiin menoarvion 3 Pl. I: 4 momentilta, sisältyy 1962 Kvvt:een s. 170—173. Esimerkkinä po. menoista mainitaan Paliskuntain yhdistykselle porojen hätäruokinnan järjestelystä Utsjoella myönnetty avustus. Myös tasavallan presidentin suorittamista valtiovierailuista aiheutuneet kustannukset merkitään 3 Pl. I: 4 momentin veloitukseksi. Samoin menetellään puolustusvoimien toiminnasta aiheutuneista vahingoista suoritettavien korvausten suhteen, jotka valtio tuomittaisiin maksamaan, jollei se suostuisi suorittamaan korvausta ilman oikeudenkäyntiä. Käytännössä 3 Pl. I: 4 momentilta siis suoritetaan sellaisiakin menoeriä, jotka johtuvat oikeusnormista ja jotka oikeastaan olisi suoritettava 15 Pl. II: 1 momentilta.

[71] *Nevanlinna* lausuu, että kysymyksessä on ilmeisesti määräraha sellaisiin menoihin, joita toiselta puolen voidaan pitää välttämättöminä, toiselta puolen kui-

HM 68,1 §:ssä tarkoitetusta, edeltä arvaamattomia menoja varten varatusta määrärahasta suoritettavia menoeriä ei ole pidettävä budjetin soveltamisen kannalta samalla tavoin sidottuina kuin lakiin tai valtion velvoitukseen perustuvia menoja, jotka on suoritettava, vaikkei niitä varten olisi määrärahaa. Edeltä arvaamattoman menoerän suorittamiseen ei hallituksella siis ole oikeudellista velvollisuutta, mutta tosiasiallisesti tällaista menoa ei juuri voida välttää. Sen suorittaminen saa kuitenkin tapahtua vain tarkoitukseen varatun kiinteän määrärahan rajoissa.[72] Oikeudellinen velvollisuus on eduskunnalla po. säännöksen nojalla sitävastoin siihen, että mainitunlainen määräraha otetaan menoarvioon. Tämän tulee olla riittävän suuri, jotta sillä olisi HM 68,1 §:ssä tarkoitettu merkitys valtiontaloudessa.[73]

Mitä edellä on lausuttu edeltä arvaamattomiin tarpeisiin myönnetyn määrärahan käyttämisen edellytyksistä, soveltuu myös niihin määrärahoihin, jotka on myönnetty menoarvion varsinaisissa menoissa eri hallinnonhaarojen momenteille käytettäviksi satunnaisiin yleisiin tarpeisiin.[74] Näiden määrärahojen budjettiin ottamiseen ei eduskunnalla kuitenkaan ole oikeudellista velvollisuutta, sillä niitä ei mainita pakollisina määrä-

---

tenkin jossakin määrin harkinnan varassa olevina. Hän viittaa tämän käsityksensä tueksi siihen, että PrK oli VOPL-ehd:ssa sijoittanut tarkasteltavana olevan säännöksen siihen yhteyteen, jossa oli puhe eduskunnan harkinnan varassa olevista menoista (KM 1917: 9 s. 5) eikä ao. pykälän ensimmäiseen eli sidottuja valtion menoja koskevaan momenttiin niin kuin se oli komitean HM-ehd:ssa (KM 1917: 11 s. 17), jonka mukaiseksi HM tässä kohdin tuli. Hänen mielestään hallituksella on oikeus käyttää tällaista määrärahaa ainoastaan sellaisiin tarpeisiin, joiden tyydyttämistä ulkokohtaisen arvostelun mukaan jokin tärkeä yleinen etu vaatii. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 44—45, 101—102. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 259—260, arvelee järkevän taloudenhoidon mukaiseksi, että toisinaan saattaa olla välttämätöntä käyttää näitä varoja sellaisten tarpeiden tyydyttämiseen, jotka eivät ole sanan ankarimmassa merkityksessä arvaamattomia. Ks. myös *Hakkila* s. 281. — *Morgenstierne,* II s. 266—267, 269, korostaa eroa suurkäräjien varojenmyöntämisvallasta kokonaan riippumattomien, kiinteiden menojen ja tarpeellisten menojen välillä.

[72] Jos menoarvion 3 Pl. I: 4 momentin kiinteä määräraha osoittautuu riittämättömäksi, saattaa sen ylittäminen olla pakkotilanteessa perusteltua. Käytännössä tämän määrärahan ylittämistä ei ole tähän mennessä katsottu sallituksi.

[73] Kun 3 Pl. I: 4 momentille vuosittain myönnetyllä määrärahalla voidaan tyydyttää monenlaisia edeltä arvaamattomia tarpeita, on määrärahan joltisenkin vakiintunutta suuruutta pidettävä HM 68,1 §:n tulkinnan kannalta sopivana. Po. momentin määräraha on 1965 Budj:ssa 400 000 mk.

[74] Tällaisiin tarkoituksiin oli esim. 1964 Budj:ssa varattu määrärahoja 5 Pl. IV: 1, 6 Pl. IX: 1, 7 Pl. XXIII: 1, 8 Pl. XIII: 1, 12 Pl. XIII: 1, 13 Pl. XIX: 1 ja 14 Pl. XVIII: 3 momenteilla.

rahoina HM $68_{,1}$ §:ssä eikä muissakaan säännöksissä. Satunnaisiin yleisiin tarpeisiin myönnetyt määrärahat ovat siis HM $68_{,2}$ §:ssä tarkoitettuja «muita valtion tulo- ja menoarvioon sisältyviä menoeriä«, jotka ovat eduskunnan harkinnan ja päätöksen alaiset varainhoitovuodeksi kerrallaan.[75]

B. HALLITUKSEN HARKINTAOIKEUDEN LAAJUUS MENOARVION SOVELTAMISESSA

1. *Menoarvion velvoitus- ja valtuusluonteesta eräissä muissa maissa esitettyjen käsitysten mukaan.* Budjetin oikeudellisen merkityksen selville saamiseksi on tarpeen tutkia kysymystä, sisältääkö menoarvio — siltä osalta, jolta se ei ole «säännösten« tai «valtion velvoitusten« sitoma — hallitukseen kohdistuvan velvoituksen käyttää eduskunnan harkintansa nojalla myöntämät määrärahat tarkoituksiinsa vai muodostaako budjetti tältä osalta vain hallitukselle annetun valtuuden käyttää määrärahat. Valtiosääntöjen pykälistä ja artikloista ei tähän kysymykseen yleensä ole saatavissa välitöntä vastausta. Asian oikeudellista arvostelua vaikeuttaa myös valtioelämässä vaikuttavan poliittisen tahdon tehokkuus.[76]

Englannissa estimatesien hyväksyminen ei velvoita hallitusta eikä viranomaisia suorittamaan votesien kohdalla myönnettyjä määrärahoja. Estimatesien hyväksyminen katsotaan yksinomaan hallitukselle annetuksi valtuudeksi, joka oikeuttaa menojen suorittamiseen (the authorization of public expenditure). Votesien kohdalla esiintyvät määrärahat ovat siis hallituksen varainkäyttöoikeuden enimmäismääriä.[77]

---

[75] Satunnaisiin yleisiin tarpeisiin myönnettyjen määrärahojen käyttötarkoituksen harkinta on käytännössä ollut verraten vapaata. Nämä määrärahat ovat olleet pieniä, joten niiden merkitys on ollut vähäinen.

[76] Tutkijain esityksistä ei aina kiistattomasti käy selville, onko kyseistä ongelmaa tarkasteltaessa pyritty tiukasti nojaamaan vain oikeudellisiin perusteisiin. Asia koskee budjetin oikeudellisen merkityksen peruskysymyksiä ja sillä on Suomessa käytännöllistäkin merkitystä.

[77] Valtiontalouden hoidossa on hallituksen tosiasiallisella vallalla ratkaiseva merkitys. Valtiontalouden hoitovaltuuksia koskevia kysymyksiä ei pidetä ensisijaisesti juridisina ongelmina. Hallituksen valtuudet johdetaan siitä vahvasta asemasta, mikä alahuoneen enemmistöön nojaavalla hallituksella on parlamenttiin nähden. Opposition oikeutena on arvostella hallituksen toimenpiteitä, mutta kabinetti voi toimissaan nojata alahuoneen enemmistön tukeen. Näin on asianlaita

Ranskan oikeustieteessä on vallitsevana käsitys, ettei parlamentin hyväksymä budjetti yleensä muodosta hallitukseen kohdistuvaa velvoitusta käyttää siihen sisältyvät määrärahat kokonaisuudessaan tarkoituksiinsa.[78] Tämän maan valtiovarainministeriössäkin katsotaan, ettei budjetin määrärahoilla ole hallitukseen kohdistuvan oikeudellisen velvoituksen luonnetta.[79]

---

silloinkin, kun hallitus pitää tarpeellisena poiketa estimatesista rajoittamalla votesin kohdalla olevan määrärahan käyttöä tai jättämällä sen kokonaan käyttämättä. *Abraham—Hawtrey* s. 95—97; *Hatschek,* Englisches Staatsrecht s. 489; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 299 (Tässä teoksessa käsitellään eräissä kohdissa Englannin oikeutta.). Englannin parlamentin vahvistaman menon valtuusluonteesta ks. myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 104.

[78] Eräät ranskalaiset tutkijat käyttävät nimitystä »l'autorisation» osoittamaan sitä merkitystä, mikä kansanedustuslaitoksen hyväksymällä budjetilla on hallituksen ja sen viranomaisten toiminnan kannalta. Samaa ilmaisua on käytetty Décret du budget 1 Art:ssa ja L'ordonnance du budget $2_{,2}$ Art:ssa. Ks. *Allix* s. 1—2; *Duguit,* Traité IV s. 444; *Duverger,* Finances publices s. 206, 291; *Duverger,* Institutions s. 332; *Fraysseik* s. 358—363; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 20—21; *Trotabas,* Précis s. 48; *Trotabas,* Institutions s. 164—165; *Stourm* s. 1. *Laferrière—Waline,* s. 11, lausuu tästä kysymyksestä: »Naturellement, le gouvernement n'est jamais obligé de dépenser jusqu'a concurrence des sommes qui sont portées au budget; celles-ci ne sont que les maxima; les ministres peuvent ne pas épuiser leurs crédits; et meme, en leur épuisant pas, ils montrent un esprit d'economie qui est à leur honneur — — — — —». Joskin l'autorisation-sanaa on käytetty osoittamaan myös budjetin tulojen hyväksymisen oikeudellista merkitystä, jolle esim. *Laferrière—Waline,* s. 11, antaa velvoituksen sisällön, tarkoitetaan menojen ollessa kysymyksessä mainituissa teoksissa ilmaisulla »l'autorisation» oikeudellisesti valtuuden antamista hallitukselle määrärahojen käyttämiseen. Myös *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 35 viite 123, mainitsee, että Ranskassa yleensä kielletään määrärahojen velvoittavuus.

Jèzen mielestä hallituksen toimivallan piiriin kuuluvilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta käyttää budjettiin sisältyviä lainsäädännöllä sitomattomia määrärahoja suuremmassa laajuudessa kuin näiden katsotaan olevan maalle hyödyllisiä, sillä viranomaisten velvollisuutena on hoitaa maan hallintoa mahdollisimman hyvin. Samassa yhteydessä hän luonnehtii budjetin hallitusta ja viranomaisia sitovaksi toimeenpanovallan käyttämisen ehdoksi. *Jèze,* Le budget s. 59—60; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 26. Tästä ks. myös *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 35 viitettä 122. — Toisessa yhteydessä *Jèze* mainitsee, että Ranskassa ei budjetti ole käsky, vaan valtuus, mutta että lujan parlamentinvallan aikana tapaukset, joissa budjetti on (poliittinen) käsky käyttää meno, ovat olleet lukuisimmat. *Jèze,* Théorie générale du budget s. 127. Ks. *Jèze—Neumark,* s. 162—163, jossa lausutaan, että Ranskassa menoarvio on valtuus; jos parlamentti on lausunut olevansa sitä mieltä, että tietty meno on todella suoritettava, on hallituksella kuitenkin poliittinen velvollisuus suorittaa meno.

[79] Ranskan valtiovarainministeriön kirjelmä Suomen »budjettiasiain valtiosihteerille»/11.12.1957/D E1—A/1. (Kirjelmän jäljennös on VvM:n arkistossa.)

Saksan tieteisopissa tarkasteltavana olevaan kysymykseen on annettu erilaisia vastauksia. Keisarivallan aikana *Laband* esitti vallitsevaksi tulleen ja myös Weimarin valtiosäännön voimassaolon aikana kannatusta saaneen käsityksen, jonka mukaan budjetin menoerät merkitsivät oikeudellisesti valtuuden antamista hallitukselle näiden menojen suorittamiseen niin, että niiden suorittamatta jättäminen tai käytön rajoittaminen ei perustanut oikeudellista vastuunalaisuutta hallitukselle eikä sen alaisille viranomaisille.[80] Valtuusmerkitys on tulo- ja menoarviolla *Neumarkin* mielestä.[81] *Vialonin* esittämistä käsityksistä on pääteltävissä, että hän pitää Haushaltsplanin määrärahoilla tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista hallitukseen kohdistuvana velvoituksena.[82]

Erityisesti käytännössä noudatetun menettelyn kannalta on Saksan Liittotasavallan valtiovarainministeriössä esitetty tarkasteltavana olevasta kysymyksestä käsitys, joka perustuu budjetin velvoitusperiaat-

---

[80] Budjetin mukaisen menon jättäminen suorittamatta voi kuitenkin »als eine Abweichung von der in dem Etatsgesetz aufgestellten Verwaltungsnorm erscheinen», minkä vuoksi hallitusta oli pidettävä poliittisesti vastuunalaisena. Hallituksen velvollisuutena oli selvittää valtiopäiville ne syyt, mitkä olivat aiheuttaneet menoarviossa varatun määrärahan suorittamatta jättämisen tai suorittamisen määrältään alennettuna. Mainittuun käsitykseen liittyy se näkökohta, että hallituksella on velvollisuus käyttää menoarviossa tarkoitukseen varattuja määrärahoja valtion omaisuuden, kuten rakennusten, järkevästä kunnossapidosta aiheutuviin menoihin. Jos hallitus jättää tällaisen menoerän aikanaan suorittamatta sellaisin seurauksin, että valtion omaisuusesine sen johdosta joutuu rappiotilaan tai tuhoutuu, on hallitus tästä laiminlyönnistä vastuussa. Tämä vastuunalaisuus ei kuitenkaan aiheudu budjetin syrjäyttämisestä, vaan syynä siihen on laiminlyönti valtion omaisuuden hoitamisessa. *Laband,* Staatsrecht s. 543—544; *Lang* s. 104. Labandin käsitystä selostaa myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 104—105.

[81] *Neumark,* Theorie und Praxis s. 557, 570. — *Hatschekin* käsityksen mukaan tulo- ja menoarvion merkitys on, »dass die von der Regierung geplante und im Etat festgestellte Einnahme und Ausgabe vom Standpunkt des Parlamentsrechts nicht beanstandet werde». *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 240.

[82] *Vialon* tosin lausuu, että kokonaisuudessaan tulo- ja menoarvio on usein hallitukselle annettu valtuus suorittaa siihen merkityt menot sitä mukaa kuin tarpeelliset tulot kertyvät valtion kassaan. Hallituksella on jopa velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin menojen rajoittamiseksi, milloin valtiontalouden tila näyttää kehittyvän alijäämäiseksi. Budjetissa asetettuihin päämääriin on sen soveltamisessa pyrittävä rajoittamalla varainkäyttö niin pieneksi kuin näiden päämäärien saavuttamiseksi on välttämätöntä ja välttämällä maksujen ennenaikaista suorittamista. *Vialon,* Haushaltsrecht s. 69, 208.

Taloudellisuuden ja säästäväisyyden noudattamista budjetin soveltamisessa tehostetaan RHO 26,$_1$ §:ssä.

teen noudattamiseen.[83] Toisaalta Haushaltsplanin hyväksymistä merkitsevään, vuosittain säädettyyn lakiin on kuitenkin sisällytetty säännöksiä, jotka antavat liittovaltion valtiovarainministerille eräitä menojen rajoittamista koskevia oikeuksia esim. siinä tapauksessa, että tulojen ja menojen kehittyminen antaa siihen aiheen.[84]

Ruotsin eräät oikeusoppineet katsovat, että budjetti velvoittaa hallitusta käyttämään myös sellaisen määrärahan, joka ei perustu lainsäädäntöön tai valtion velvoitukseen, tahi ainakin toteuttamaan sen tarkoituksen, mikä valtiopäivillä on ollut hyväksyessään tuon määrärahan. Tällä kannalla ovat esim. *Lagerroth* [85] ja *Nilsson-Stjernquist.*[86] Sama on *Malmgrenin* [87] ja *Herlitzin* [88] käsitys käytännön kannalta. Useiden tutki-

---

[83] Saksan Liittotasavallan valtiovarainministeriössä katsotaan, että määrärahojen hyväksyminen budjetissa »oikeudellisesti valtuuttaa» hallitusta ja viranomaisia suorittamaan niissä tarkoitetut menot. Samalla se kuitenkin »oikeudellisesti velvoittaa» hallitusta ja viranomaisia panemaan toimeen budjetissa ilmaistun lainsäätäjän tahdon taloudellisuuden ja säästäväisyyden periaatteet huomioon ottaen. Tällä rajoituksella hallitus on velvollinen suorittamaan esim. rakennustyöstä tai valtionavusta aiheutuvan menon budjetissa tätä tarkoitusta varten varattua määrärahaa vastaavasti. Sillä perusteella, että tulojen kertyminen osoittautuu heikommaksi kuin budjettiin merkityt tuloerät edellyttävät, ei menoa yleensä voida vähentää yksinomaan hallituksen toimenpitein. Tämä on mahdollista vain lailla sitä varten hankitun valtuuden avulla. Ylihallitusneuvos *Gerberin* VvM:tä varten vuoden 1958 marraskuussa laatima kirjallinen selvitys, VvM:n arkisto.

[84] Esim. 1958 BHplG $7_{,2}$ §; 1964 BHplG $7_{,2}$ §.

[85] *Lagerrothin* mielestä hallitus ei saa luopua verosta, johon valtiopäivät ovat antaneet suostumuksensa, eikä se voi jättää suorittamatta menoja niihin tarpeisiin, jotka ovat tehneet tämän veron oikeutetuksi. Hän katsoo, että tämä sääntö sisältyy 1809 RF:iin ja juontuu vapaudenajalta, jolloin kuningas tosin itse hoiti finanssihallintoa, mutta oli sidottu säätyjen laatimaan budjettiin. *Lagerroth,* StatsvT 1938 s. 126, 132—134.

[86] *Nilsson—Stjernquistin* käsityksen mukaan, s. 50, sääntö, jonka mukaan määrärahoja on pidettävä vain valtuuksina tai hallitukselle ennakolta annettuina suostumuksina, oli 1809 RF:n synnyn aikana tuntematon. — Ks. myös SOU 1954: 40 s. 34, jossa mainitaan seuraavaa: Menoarvion valtuusmerkitys on aikaisemmin myönnetty, mutta tätä käsitystä vastaan on nyttemmin korostettu, ettei hallituksella ole muuta harkintaoikeutta kyseisten menojen suhteen kuin se, joka johtuu säästämismahdollisuuksien hyväksi käyttämisestä.

[87] *Malmgren* mainitsee, ettei 1809 RF:n valtiontalouden hoitoa koskevien säännösten sanamuodosta voida johtaa valtiopäiville yksinvaltiutta tällä alalla. Toisaalta kansanedustuslaitoksen aloitteesta syntyneen määrärahan tarkoituksen tulee olla ilmeisesti järjettömän, jotta hallitus voisi suhtautua sen suorittamiseen torjuvasti. *Malmgren,* Författning II s. 271—272. Toisessa yhteydessä *Malmgren,* Grundlagar s. 72, on teoriassa menoarvion valtuusmerkityksen kannalla, mutta huomauttaa

jain mielipide sitävastoin on, etteivät valtiopäivät voi velvoittaa hallitusta käyttämään budjetissa olevaa määrärahaa. Tällaisen käsityksen ovat esittäneet mm. *Aschehoug,*[89] *Reuterskiöld,*[90] *Sundberg,*[91] *Söderqvist*[92] ja *Varenius.*[93] Myös käytäntö on ollut viimeiseksi selostetun käsityksen mukainen.[94]

---

käytännössä määrärahan velvoittavan hallitusta sellaisissakin tapauksissa, joissa se on hyväksytty yksityisen valtiopäivämiehen aloitteesta. Epäselvää on, tarkoittaako Malmgren kyseisellä velvoituksella poliittista normia.

[88] *Herlitz* lausuu, että valtiopäivien mainitunlainen määrärahapäätös on oikeudelliselta merkitykseltään hallitukseen kohdistuva valtuus. Ruotsin valtiopäiväkäytäntö on tosin kehittynyt sellaiseksi, ettei hallitus, myönnettyään esityksessään jonkin tarpeen olemassaolon, sittemmin voi kannastaan luopuen laiminlyödä tarkoitukseen varatun määrärahan käyttämistä. Tässä Herlitz katsoo poliittisen toiminnanohjeen voivan saavuttaa oikeudellista normia voimakkaamman tehon. *Herlitz,* Finansmakt s. 321—327; *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 61, 62; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 153—154.

[89] Tätä mieltä Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtiosääntöoikeutta koskevassa vertailevassa tutkimuksessaan norjalainen *Aschehoug* s. 294.

[90] *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 105, mainitsee, ettei valtiopäivien määrärahapäätös koskaan luo kuninkaalle velvollisuutta suorittaa ao. varat. Vastaavasti *Reuterskiöld,* Om statsregleringen s. 31.

[91] *Sundberg,* NAT 1935 s. 352, on sillä kannalla, että budjetin määräraha antaa hallitukselle oikeuden käyttää määrärahan avulla käytettäviksi asetetut varat, mutta ettei se aiheuta hallitukselle siihen velvollisuutta. Samaa mieltä *Sundberg,* Villkor för anslag s. 49, 63—64.

[92] *Söderqvist* lausuu, että dualistisen perusajatuksen mukaan kuninkaalla sinänsä on veto-oikeus sellaisen menon suorittamista koskevan tahdonilmaisun suhteen, jonka voidaan katsoa sisältyvän määrärahaan. Eräänlainen tahtojen yhtyminen ei voi statsregleringin kautta luoda velvollisuutta suorittaa meno. Vaikka ehdotus on hallituksesta lähtöisin, on tällä oikeus jättää meno suorittamatta. *Söderqvist,* JFT 1914 s. 298.

[93] *Varenius* on sitä mieltä, että hallituksella on oikeus tutkia niiden määrärahojen tarpeellisuutta, jotka ovat valtiopäivien harkinnassa. Jos valtiopäivät ovat päättäneet määrärahan, jota hallitus ei ole pyytänyt ja jota se pitää tarpeettomana tai suorastaan valtion edun vastaisena, on hallituksen kieltäydyttävä käyttämästä näitä varoja. Vareniuksen esityksen nojalla näyttää olevan pääteltävissä, että hallituksen tutkimisoikeus ei hänen mielestään rajoitu vain sellaisiin valtiopäivien päättämiin määrärahoihin, joita hallitus ei ole ehdottanut. *Varenius* s. 118—119.

Budjetin valtuusmerkityksen mainitsee Ruotsin oikeuden kannaksi myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 107. Hän viittaa eräiden tutkijain mielipiteisiin. — *Purhosen* käsityksen mukaan, Budjettivalta s. 201 viite 20 ja Valtiontilintarkastus s. 35 viite 123, Ruotsin oikeuden kannalta on aikaisemmin katsottu, etteivät määrärahat ollenkaan velvoita niiden käyttämiseen, mutta mielipide on nyttemmin muuttumassa. Näyttää siltä, ettei hän tässä yhteydessä kiinnitä huomiota kyseisen velvoituksen poliittiseen luonteeseen.

[94] Pääomabudjetin menoihin varattiin nimenomaan 1940-luvulla yhteismääräl-

Tanskan kirjallisuudessa esillä olevasta asiasta esiintyi aikaisemmin käsityksiä, joiden lähtökohtana oli, että varojen myöntäminen finanslovissa antaa hallitukselle valtuuden siinä tarkoitettujen menojen suorittamiseen. Budjetin valtuusperiaatteeseen nojautuvaa sääntöä ei kuitenkaan hyväksytty varauksettomasti. Huolimatta mainitusta lähtökohdasta jouduttiin näet toisaalta käytännöllisiin tuloksiin, jotka merkitsivät budjetin velvoitusperiaatteen korostamista, joskin toisaalta päädyttiin budjetin valtuusmerkityksen ja sen velvoitusmerkityksen välimuotoon. Tutkijoita, jotka ovat käsitelleet tätä kysymystä, ovat mm. *Aschehoug,*[95] *Berlin,*[96] *Matzen* [97] ja *Ross.*[98] *Andersenin* mielestä ei perustuslain sana-

---

tään suurempaan loppusummaan nousevat määrärahat kuin varainhoitovuonna arvioitiin tarvittavan. Syynä tähän oli, että hallitus voi käyttää määrärahoja siinä laajuudessa ja niiltä osin kuin työllisyystilanne ehkä vaati. Muissakin tapauksissa on sellaisten määrärahojen, jotka eivät perustu lakiin tai asetukseen tahi oikeuden lainvoimaiseen päätökseen taikka muuhun senkaltaiseen syyhyn, katsottu sisältävän hallitukselle annetun valtuuden näiden määrärahojen tarpeen mukaan käyttämiseen. SOU 1952: 45 s. 37. Vrt. kuitenkin SOU 1954: 40 s. 34 (selostettu viitteen 86 jälkiosassa), jossa esitetään, että nykyisin korostetaan budjetin velvoitusmerkitystä.

[95] *Aschehoug* viittaa siihen, että finanslovissa menot yleensä »myönnetään». Tämä ilmaisu sisältää valtuuden, mutta ei käskyä. Muutkin kuin lakiin tai sopimukseen perustuvat menot on kuitenkin tavallisesti suoritettava. Jos nämä osoittautuvat vahingollisiksi tai hyödyttömiksi, voi niiden suorittamatta jättäminen tulla velvollisuudeksi. Joskin Tanskan vuoden 1866 perustuslaissa (oikeammin: v. 1866 muutetussa vuoden 1849 perustuslaissa) edellytettiin, että finanslovilla annetaan hallitukselle oikeus menon suorittamiseen, oli siinä ehkä oleva menon suorittamista koskeva nimenomainen käsky hänen mielestään aina oikeusvoimainen. Tämä johtui siitä, että vallitsevan opin mukaan oli mahdollista sisällyttää finansloviin minkätahansa sisältöisiä hallitusta sitovia määräyksiä. *Aschehoug* s. 283.

[96] *Berlin* arvelee finanslovin sanamuodosta ilmenevän, että kysymys on valtuuden antamisesta hallitukselle menojen suorittamiseen eikä hallituksen ehdottomasta velvollisuudesta suorittaa finanslovissa myönnetyt määrärahat. Tämän johtopäätöksen tulee yleensä seurata asian luonteesta. On kuitenkin mahdollista, että, kun budjetti hyväksytään lain muodossa, hallitukselle saattaa yksittäistapauksissa tulla velvollisuus määrärahan suorittamiseen sen johdosta, että se vahvistaa finanslovin muuttamattomana. *Berlin* II,I s. 120.

[97] *Matzenin* mielestä se seikka, muodostavatko budjetin määrärahat hallitukselle annetun velvoituksen, riippuu asianhaaroista. Paitsi lain tai sopimuksen sitoman menon ollessa kysymyksessä budjetissa oleva määräraha saattaa olla hallitusta velvoittava, milloin sen suorittamiseen on olemassa jokin muu finanslovin ulkopuolinen peruste. Asia saattaa näet koskea sellaisen työn suorittamista tai jatkamista, mitä ei vahingotta voida keskeyttää tai jättää tekemättä. *Matzen* s. 56. — Aschehougin, Berlinin ja Matzenin mainittuja mielipiteitä selostaa *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 105—106.

[98] *Ross* pitää finanslovin bevillingiä valtuuden luonteisena. Toisaalta hän

muodosta saada riittävästi tukea käsitykselle, että budjetin menopuoli merkitsee vain hallituksen valtuuttamista. Finanslov saattaa näet usein aiheuttaa hallitukselle velvollisuuden käyttää siinä myönnetyt määrärahat.[99]

Norjan oikeuden tutkijoista eräät katsovat, että suurkäräjien hyväksymä määrärahan myöntäminen lähinnä tarkoittaa menon suorittamisen sallimista. Toisaalta ollaan sitä mieltä, että valtion kannalta tarpeellisen, budjetissa hyväksytyn menon suorittamisen laiminlyönti saattaa aiheuttaa kuninkaan neuvonantajalle oikeudellisen vastuun.[100] *Castbergin* kä-

---

katsoo, että bevilling-normiin saattaa yhdistyä aineellisenkin lain alaan kuuluva oikeusnormi, joka velvoittaa toimeenpanovallan haltijaa ja poikkeustapauksessa saattaa jopa luoda valtioon kohdistuvia oikeudellisia vaatimuksia. *Ross,* Statsforfatning II s. 681—683, 700—702.

[99] Käsityksensä tueksi *Andersen* viittaa siihen, että finanslov saatetaan voimaan samalla tavalla kuin tavallinen laki. Hallituksen on tietenkin säästettävä määrärahoissa, sikäli kuin se voi käydä päinsä määrärahan tarkoitusta vaarantamatta. Se ei ole velvollinen — eikä edes oikeutettu — käyttämään määrärahaa, kun tämän myöntämisen edellytyksiä ei enää ole olemassa tai kun se on tullut hyväksytyksi virheellisin, laittomin edellytyksin. Toisaalta monet määrärahat ovat laadultaan sellaisia, että niiden suorittamisen tulee riippua hallituksen tai sen alaisten viranomaisten harkinnasta. Ministeri, joka laittomasti laiminlyö määrärahan käyttämisen, voi joutua sen johdosta osittain poliittiseen ja osittain oikeudelliseen vastuuseen. Muu sanottuun laiminlyöntiin syypää henkilö on oikeudellisesti vastuussa. Yleensä hallituksella ei ole oikeutta kieltäytyä parlamentin aloitteesta hyväksytyn määrärahan käyttämisestä, joskin tästä säännöstä on poikkeuksia. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 409—414. — Edellisen tutkijan esitykseen viittaavan *Herlitzin* selonteon mukaan »regeringen — — — skulle kunna fritt bedöma», onko vahvistetun finanslovin määräraha katsottava valtuudeksi vai velvoitukseksi. *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 61. Tällä Tanskan oikeutta koskevalla käsityksellään Herlitz ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että kysymys on hallinnossa vapaasti harkittavasta asiasta. Harkinta kohdistuu näet siihen, missä määrin Andersenin mainitsemia ratkaisun erilaisia perusteita on olemassa.

[100] Tätä mieltä *Aschehoug* s. 278. — *Morgenstierne,* II s. 293—301, viittaa budjetin määrärahojen valtuusmerkityksen tueksi pitkäaikaiseen käytäntöön ja arvostelee kahta 1800-luvun jälkipuoliskolla annettua maakäräjäin päätöstä, joiden mukaan hallituksella tietyissä tapauksissa oli »muodollinen» velvollisuus panna täytäntöön ne järjestelyt ja käyttää ne varat, jotka sisältyivät suurkäräjäin hyväksymään menoarvioon. Toisaalta kuninkaan vahvistamalla suurkäräjäin päätöksellä — eikä siis vain lailla — voidaan Morgenstiernen mielestä luoda hallitusta velvoittavia normeja. — Budjetin velvoitusmerkityksen kannalla on *Andenaes* s. 206—207. — Aschehougin ja Morgenstiernen mielipiteitä selostaa *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 106—107. Andenaesin mielipiteen mainitsee *Purhonen,* Budjettivalta s. 201 viite 19.

sityksen mukaan valtiontaloutta koskevat parlamentin päätökset ovat valtionvarojen käyttöä koskevia käskyjä.[101]

2. *Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja valtioelämän käytännössä esiintyneitä käsityksiä.* HM:n sanamuodosta ei saada riidatonta vastausta kysymykseen, onko menoarviota eduskunnan harkinnassa olleelta osalta pidettävä valtuutena vai velvoituksena. *Nevanlinnan* käsityksen mukaan eduskunnan asiana ei ole yksin määrätä ja kantaa vastuu siitä, kuinka suuria valtion menot ovat ja mikä on niiden käyttötarkoitus. Toisaalta hän korostaa kuitenkin määrärahan velvoitusmerkitystä.[102] Tällainen merkitys menoarviolla on myös *Hakkilan* mielestä.[103] *Erich* lausuu, että budjetti sisältää hallitukselle yleisiä ohjeita,

---

101 Mainittu kanta ei kuitenkaan ole esteenä hallituksen oikeudelle ja velvollisuudelle koettaa toteuttaa suurkäräjäin hyväksymät toimenpiteet pienemmällä varojen määrällä, kuin mihin tämä on suostunut. Määrärahan käyttämättä jättämisen syynä voi olla myös se, että uudessa tilanteessa ei enää ole niitä edellytyksiä, jotka ovat olleet määrärahan hyväksymisen perusteena. Hallitukselta ei suurkäräjäin päätöksellä tietenkään voida riistää toimivaltaa niissä asioissa, jotka perustuslain mukaan nimenomaan kuuluvat sille, mutta suurkäräjillä on yleinen valtuus tehdä täysistunnossa hallintovaltaa koskevia päätöksiä. V. 1913 toimeenpannun perustuslain muutoksen jälkeen nämä päätökset tulevat oikeusvoimaisiksi ilman kuninkaan vahvistusta. *Castberg,* Statsforfatning II s. 116—118. Tämän johtopäätöksen hyväksyy selonteossaan *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 61—62.

102 Hallituksella on huomattava harkintavalta ratkaistessaan, missä määrin eduskunnan päättämiä menoja on suoritettava. Tähän liittyy myös velvollisuus rajoittaa menojen suorittamista niissä tapauksissa, joissa maan etu sitä hallituksen harkinnan mukaan vaatii. Jos valtion raha-asiat liian suurien menojen johdosta muodostuvat epäedullisiksi, voidaan hallitus saattaa tästä (oikeudellisesti) vastuunalaiseksi, vaikkakaan sen tekemät ehdotukset eivät antaisi aihetta muistutukseen. HM $68_{,3}$ §:n säännöksestä johtuu kuitenkin, ettei hallitus ole yleisesti oikeutettu jättämään suorittamatta sellaisia määrärahoja, jotka sisältyvät sen budjettiehdotukseen ja joita ei ole pidettävä ehdollisina. Välillä tapahtunut ministeristön vaihtuminen tosin antaa uudelle hallitukselle suuremman (poliittisen) harkintavallan muiden kuin ehdollisten määrärahojen käyttämättä jättämisessä. Uusi hallitus voi arvostella toisin kysymystä, mitä määrärahoja on pidettävä yleisen edun mukaisina. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 109—110.

103 *Hakkila* arvelee, että hallituksen ehdotuksesta budjettiin otetut määrärahat sisältävät hallitusvallan ennakkoon annetun suostumuksen määrärahojen käyttämiseen. Hallituksella ei yleensä ole oikeutta kieltäytyä tällaisia määrärahoja maksattamasta. Jos toisaalta katsotaan, että hallituksella on harkintavalta myös sellaisten määrärahojen maksamisen suhteen, jotka on hallituksen ehdotuksesta otettu tulo- ja menoarvioon, ovat ne seuraamukset, jotka hallitukselle saattavat johtua siitä, että se kieltäytyy maksamasta tällaista määrärahaa, luonteeltaan ensisijassa poliittisia. *Hakkila* s. 292—293. (OA:nä Hakkila sitävastoin katsoi määrä-

joita sen tulee noudattaa vapautuakseen vastuusta.[104] Myös *Purhonen* on sillä kannalla, että eduskunnan myöntämien muiden kuin ehdollisten määrärahojen käyttäminen tarkoituksiinsa on hallituksen velvollisuutena.[105] *Merikosken* mielestä on lähtökohdaksi hallituksen toimivallan rajoja määrättäessä otettava, että eduskunnan päätöksellä tapahtuva varojen myöntäminen tiettyyn tarkoitukseen ei yleensä merkitse hallituksen velvoittamista varojen käyttämiseen, vaan kysymys on hallituksen oikeuttamisesta siihen.[106] Budjetin valtuusmerkityksen kannalla ovat myös *Kaskimies*[107] ja *Keihäri*.[108]

HM:n valmisteluasiakirjoista ei tarkasteltavana olevaan kysymykseen ole saatavissa varmaa vastausta. Eräät PrK:n VOPL-ehd:n säännökset ja tämän perustelujen lausumat viittaavat tosin siihen, että tarkoituk-

---

rahan käyttämisen kuuluvan hallituksen harkinnassa oleviin asioihin. Tästä ks. s. 98 ja viitettä 113.)

104 1919 Vp Ptk II s. 1825. Ks. myös *Erich*, JFT 1924 s. 107.

105 Muutoin budjetti *Purhosen* mielestä menettäisi huomattavan osan merkitystään. Parlamentaarisessa valtiossa hallituksen on yleensä noudatettava eduskunnan tahtoa. Hallitus ei ole kuitenkaan velvollinen käyttämään määrärahaa kokonaisuudessaan silloin, kun budjetissa ilmaistu tehtävä voidaan toteuttaa pienemmällä kuin eduskunnan myöntämällä rahamäärällä. Tällaisessa tapauksessa hallituksella ei ole edes oikeutta käyttää määrärahaa kokonaisuudessaan. On myös sellaisia tapauksia, joissa eduskunnan tahto nimenomaan velvoittaa käyttämään määrärahan kokonaan, kuten eduskunnan myöntäessä määrärahan tiettyjen virkamiesten palkkojen korottamiseen. Jokaisessa tällaisessa asiassa on eduskunnan tahto määrärahaan nähden todettava. Siitä riippuu, millä tavoin hallitus on velvollinen määrärahan käyttämään. *Purhonen*, Budjettivalta s. 36—37, 40, 198—202; *Purhonen*, LM 1960 s. 244—249; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 35—36. — Käsityksen, että tarkasteltavana olevan kaltainen eduskunnan määrärahapäätös Suomen oikeuden mukaan velvoittaa hallituksen käyttämään määrärahan, esittää *Oredsson*, NAT 1953 s. 36—37. Samaa mieltä Suomen oikeuden kannalta myös *Herlitz*, Offentlig rätt II s. 61.

Nevanlinna, Hakkila, Purhonen ja Prv katsovat hallituksen olevan oikeutettu jättämään määrärahan tai sen osan käyttämättä olosuhteiden sellaisen muutoksen johdosta, mikä olisi vaikuttanut, ettei hallitus olisi ottanut tiettyä määrärahaa menoarvioehdotukseensa tai että se olisi jättänyt tämän olennaisesti ehdottamaansa pienemmäksi. *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 110; *Hakkila* s. 293; *Purhonen*, Budjettivalta s. 200—201; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 36; 1959 Vp Asiak IV, PrvM N:o 14 s. 3/1958 HallK.

106 Kun eduskunta myöntäessään määrärahan jotakin tarkoitusta varten samalla valtuuttaa hallituksen antamaan asiasta yksityiskohtaisia säännöksiä, riippuu hallituksen toimivalta määrärahasta jaettavien valtionapujen jakamisehtoja vahvistettaessa luonnollisesti tästä valtuutuksesta. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 129.

107 *Kaskimies* s. 11.

108 *Keihäri*, VR:n organisatio s. 53.

sena oli saattaa valtion menot eduskunnan täysin määrättäviksi.[109] Varovaisuuteen sellaisen johtopäätöksen teossa, että määrärahan hyväksyminen menoarvioon velvoittaa hallituksen käyttämään ao. varat, on kuitenkin syytä sen vuoksi, että kysymystä eduskunnan budjettivallan täydentämisestä tarkasteltiin HM:oa valmisteltaessa sellaisen tilanteen valossa, jossa tärkeä osa valtiontaloudesta hoidettiin «hallituksen varojen« puitteissa, ilman että eduskunnalla oli minkäänlaista mahdollisuutta ennakolta puuttua tähän varainhoitoon. PrK:n pyrkimyksenä olikin lähinnä saattaa tämä hallituksen varainhoito eduskunnan budjettivallan piiriin kuuluvaksi. Perustuslain valmistelussa pyrittiin näet kehittämään takeita hallituksen taholta ehkä odotettavissa olevia eduskunnan perustuslainmukaisiin oikeuksiin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Tässä yhteydessä ei tarkoin tutkittu kaikkia niitä seikkoja, jotka tehostavat kansanedustuslaitoksen budjettivaltaa.[110] Johtopäätöstä, että menoarvion määrärahalla olisi PrK:n HM-ehd:n mukaan ollut velvoitusmerkitys, ei hyväksynyt komitean käyttämä valtiosääntöoikeuden asiantuntijakaan, joka oli *Hermanson*.[111]

---

[109] Prk:n VOPL-ehd:n $11_{,1}$ §:ään otettiin seuraava HM:oon sisältymätön säännös: »Valtion tulo- ja menoarviota on tarkoin noudatettava.» Perusteluissaan komitea lausui tarkoittaen eduskunnan harkinnassa olevia menoja, että po. menot ovat, mikäli ne koskevat varainhoitovuotta, eduskunnan päätettävissä tulo- ja menoarvion yhteydessä. Komitean tässä yhteydessä tekemä viittaus kohdistui PrK:n VOPL-ehd:n $9_{,2}$ §:ssä olevaan säännökseen, joka vastaa HM $68_{,2}$ §:ää. PrK lausui VOPL-ehd:sta valmistaessaan lähteneensä siitä käsityksestä, että eduskunnan tuli saada tehokas määräysoikeus valtion tuloihin ja menoihin nähden. KM 1917: 9 s. 5, 13—14.

[110] *Laaksovirran* ja *Kuusisen* vastalauseessa I/KM 1917: 9 (s. 22), jonka mukaan tulo- ja menoarvio oli hyväksyttävä eduskunnan päätöksenä eikä lakina, lausuttiin, että muidenkin kuin lain muotoon laadittujen eduskunnan päätöksien ja määräyksien tulee olla hallitusta sitovia. Lausuman merkitystä tuskin kuitenkaan oli harkittu erillisen määrärahan suhteen.

Varsinkin valtiollisen kehityksen murrosvaiheessa säädetyt perustuslain säännökset ilmaisevat usein vastavaikutusta aikaisemman ajan väärinkäyttöä vastaan. *Kastari,* LM 1961 s. 550; *Kotonen* s. 150; *Vesanen,* KA 1962 s. 149—150.

[111] *Hermanson* mainitsi PrK:lle tämän valmistaman HM-ehd:n luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallitus voi myös muissa kuin $63_{,3}$ §:ssä (vastaa HM $68_{,3}$ §:ää) tarkoitetuissa tapauksissa jättää määrärahan käyttämättä. *Hermanson,* RF-utlåtande s. 39. Vrt. *Hermanson—Kaira* s. 145: Menoerien ottaminen budjettiin merkitsee niiden myöntämistä ja antaa hallitukselle oikeuden suorittaa sellaiset menot, mutta ei velvoita hallitusta tulo- ja menoarvion mukaan suorittamaan sellaisiakin menoja, jotka varainhoitovuonna osoittautuvat tarpeettomiksi tai ainoastaan pienempään määrään tarpeellisiksi. Samoin *Hermanson,* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, 2. pain., Porvoo 1928, s. 182.

Tarkasteltavana olevasta asiasta ovat ylimmät lainvalvojat OK ja OA esittäneet käsityksensä erityiskysymyksissä. OK *Tarjanne* lausui, että hallitus ei saa käyttää määrärahoja toisin kuin eduskunta on päättänyt, mutta että määrärahoja, jotka eivät perustu lakiin ja asetukseen, hallitus ei kaikissa oloissa ole velvollinen käyttämään myönnettyyn tarkoitukseen.[112] OA:nä *Hakkila* oli sitä mieltä, että hallituksella on oikeus harkita, onko eduskunnan myöntämä määräraha käytettävä tarkoitukseensa vai jätettävä osaksi tai kokonaan käyttämättä.[113]

Menoarviossa myönnettyjä määrärahoja jää eri syistä kunakin varainhoitovuonna käyttämättä määrä, joka tilinpäätöksen menojen loppusummaan verrattuna on huomattavan suuri.[114] Joltakin osalta määrärahojen säästöt saattavat aiheutua siitä, että menoihin todella tarvittavia määriä ei ole voitu tarkkaan arvioida, mutta olennaiselta osaltaan säästöjen syynä on, että hallitus ei ole katsonut menojen täysimääräisinä suorittamista välttämättömäksi.

Eräissä vaiheissa hallitus on pyrkinyt järjestelmällisesti rajoittamaan tiukasti määrärahojen käyttöä. Vuotta 1958 koskevassa budjetin paimenkirjeessä hallitus määräsi «harkinnanvaraisten« määrärahojen käy-

---

112 Kun oikeutta valtionapuun ei ole laissa eikä asetuksessa vahvistettu, ei valtionavun saajalta ole sillä mitään riistetty, että jokin osa sille alun perin tarkoitetusta avustuksesta jätetään maksamatta. Esim. valtionavuksi tarkoitettua määrärahaa ei enää käytetä, jos avunsaajaksi tarkoitettu yhdistys on lakannut toimimasta. Samoin on laita, jos valtionavun saaja on lakkauttanut sen toiminnan, jota avustuksella on tahdottu tukea. Vastaavasti avustamisintressi on vähentynyt, jos sanottua toimintaa on rajoitettu. Tämä OK:n lausuma koski lisämenoarviossa valtionapumäärärahan perusteluihin tehtyä määrärahaa vähentävää muutosta. 1949 OKK s. 45—46.

113 Täten menoarvio antaa valtuuden, mutta ei velvoita hallitusta niiden määrärahojen käyttämiseen, jotka eivät ole lakien, asetusten tai valtion velvoitusten nojalla sidottuja. OA:n Ls koski erästä menoarvioon siirtomäärärahana sillanrakennusta varten varattua määrärahaa, jota KulkM ei ollut käyttänyt. 1934 OAK s. 85—87. — Toista mieltä *Hakkila* s. 292—293 (ks. s. 95 viitettä 103).

114 Esim. 1958 VTilinp:n mukaan menoarvion määrärahoihin aiheutui lukuisien momenttien kohdalla yhteensä yli 20 128 milj. markan säästö määrärahojen ylitysten ollessa runsaat 7 160 milj. mk ja tilinpäätöksen menojen yhteensä vajaat 333 074 milj. mk. Mainitun säästön merkitystä tarkasteltaessa on tosin otettava huomioon, että menoarvion 19 Pl. II: 3 momentille vientimaksuista myönnettäviin lainoihin varatusta määrärahasta säästyi lähes 6 282 milj. mk sen johdosta, että vientimaksuja oli tarkoitukseen kertynyt vastaavasti arvioitua vähemmän. Kokonaan käyttämättä jääneitä, enimmäkseen markkamäärältään vähäisiä määrärahoja on sanotussa tilinpäätöksessä 38. Niiden yhteenlaskettu määrä on 79 408 900 mk. 1958 VTilinp erityisesti s. 354, 397.

tön varainhoitovuoden alusta alkaen järjestettäväksi niin, että sanotun vuoden aikana olisi saavutettu ainakin 20 %:n säästö menoarvioon merkityistä määristä.[115] Toimenpiteen perustuslainmukaisuutta ei OK *Honka* pitänyt kyseenalaisena eikä sitä epäillyt myöskään *Kastari*, joka siihen aikaan oli hallituksen jäsen. Eduskunnan taholta toimenpidettä kuitenkin arvosteltiin, ja se oli aiheena kolmeen eduskuntakysymykseen.[116]

Mainitusta menojen säästämistavoitteesta jouduttiin varainhoitovuoden 1958 kuluessa tinkimään. Lopputulokseksi jäi kuitenkin, että lukuisien määrärahojen kohdalla syntyi säästöä, jonka yhteismäärää voidaan pitää valtiontalouden kannalta merkityksellisenä.[117] Oikeudel-

---

[115] Jos pakottavista syistä harkinnanvaraista määrärahaa oli käytettävä enemmän kuin 80 % sen määrästä, oli siihen etukäteen ja viimeistään lyhyehkön määräajan kuluessa saatava RV:n lupa. VvMyk/31.1.1958 N:o 700 II A kohta. Toimenpide liittyi osana hallituksen valtion kassatilanteen tasapainottamiseksi ja sen maksuvalmiuden turvaamiseksi suunnittelemaan ohjelmaan. Kysymyksessä ei siis ollut budjetin soveltamista koskevissa yleisohjeissa tarkoitettu tavanmukaisen säästäväisyyden noudattamisen tehostaminen. VvMyk:n/30.12.1957 N:o 7100 4 C kohdan mukaan harkinnanvaraisissa määrärahoissa oli tavoitteena 10 %:n säästö 1958 Budj-ehd:n määristä. — Ks. VvMyk/30.12.1955 N:o 6200 4 A kohtaa, jonka mukaan harkinnanvaraisia määrärahoja saatiin käyttää enintään siihen määrään saakka kuin 1956 Budj-es:ssä edellytettiin. Vastaavasti VvMyk/31.12.1958 N:o 7020.

Hallituksen ja VvM:n taholla on pidetty itsestään selvänä, että menoarviossa voi olla sellaisiakin määrärahoja, joiden käyttö on hallituksen harkinnassa. VvMyk/31.1.1958 N:o 777 s. 2; VvMyk/8.1.1960 N:o 20 s. 2; VvMyk/11.1.1962 N:o 25 s. 2; VvMyk/7.1.1964 N:o 35; *Vesanen*, LM 1959 s. 509—510, 515. — *Purhonen*, LM 1960 s. 244—249, ei hyväksy ilmaisua »hallituksen harkinnassa oleva määräraha».

[116] 1957 Vp Ptk IV s. 3932—3935, 4044—4046, 4366—4368: *Koivusen* ym. eduskuntakysymys/7.3.1958, *Österholmin* ym. eduskuntakysymys/21.3.1958 ja *Liljeströmin* ym. eduskuntakysymys/28.3.1958 sekä valtiovarainmin. *Hietasen* näihin antamat vastaukset/27.3.1958, 10.4.1958 ja 18.4.1958. Ks. myös 1957 Vp PtkV s. 4962 (*Aittoniemen* puheenvuoro). Esitetyistä kysymyksistä vain Österholmin ym. tekemässä arvosteltiin kyseistä toimenpidettä eduskunnan budjettioikeuden kannalta. Molemmissa jälkimmäisissä vastauksissa lausuttiin, ettei budjettioikeudellisten periaatteiden voida katsoa muodostavan estettä hallituksen oikeudelle rajoittaa sanottua määrärahojen käyttöä.

Purhonen, Budjettivalta s. 201 viitteen 18 loppuosa, mainitsee, että hallituksen ja eduskunnan tahoilta esiintyi erimielisyyttä kysymyksestä, oliko hallituksella oikeutta pula-ajasta johtuvien vaikeuksien vuoksi saada aikaan supistuksia 1931 Budj:n määrärahoihin.

[117] Kyseisen toimenpiteen tärkein merkitys valtion kassatilanteen ja maksuvalmiuden kannalta oli kuitenkin, että sellaisiakin menoeriä, joita ei voitu välttää tai joiden suhteen säästö jäi suunniteltua vähäisemmäksi, voitiin siirtää maksettavaksi varainhoitovuoden loppupuolella, valtion kassatilanteen kannalta paremmin sopivina ajankohtina.

liselta kannalta ei ollut kysymys pelkästään siitä, että eduskunnan budjetissa hyväksymiä tarkoitusperiä olisi toteutettu pienemmillä varojenmäärillä kuin ao. tarkoituksiin oli varattu. Näin laajalla määrärahojen käytön rajoittamisella hallitus sai myös aikaan, ettei menoarviossa hyväksytyiksi tulleita tarpeita kokonaan tyydytetty.[118]

Näitä hallituksen toimenpiteitä piti Prv perustuslain kannalta arveluttavina.[119] Vvv sitävastoin lausui eräässä yhteydessä pitävänsä mahdollisena ja ilmeisesti budjettioikeudellisesti moitteettomana menette-

---

118 Prv Ls N:o 5/15. 8. 1957 (Liite/VvvM N:o 98/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 57, 1957 II Lisäbudj-ehd). Prv ei tässä yhteydessä kuitenkaan tarkemmin käsitellyt kysymystä, missä tapauksissa budjetin on katsottava antavan hallitukselle valtuuden ja missä tapauksissa velvoittavan hallitusta.

Prv:ssa kiinnitettiin huomiota siihen, että hallitus oli varainhoitovuonna »vähentänyt» eduskunnan kodinperustamislainoihin myöntämää 200 000 000 markan määrärahaa yli 100 000 000 markalla. 1959 Vp Asiak IV, PrvM N:o 4/1957 HallK (1958 Vp). Mainittu määräraha oli myönnetty 1957 Budj 19 Pl. II: 44 momentille ja se perustui KodinperustamislainaL 1 §:ään, jonka mukaan SosM voi valtion tuloja menoarviossa varatun määrärahan puitteissa myöntää sanottuja lainoja. Ks. myös 1957 VTilinp s. 364—365 po. momentin kohdalla.

119 Kun valtiosäännön mukaan pääpaino budjettioikeudessa on pantava eduskunnan budjettivallalle, on sitä tulkittava laajasti ja sitä rajoittavia säännöksiä ahtaasti. Tulo- ja menoarvioon otettuja määrärahoja voidaan eduskunnan budjettivuoden aikana tekemällä uudella päätöksellä vähentää, joten hallituksen mahdollinen pyrkimys säästää määrärahaa on toteutettavissa lisämenoarviossa määrärahaan tehtävän vähennyksen perusteella. Hallituksen oikeus jättää käyttämättä eduskunnan hyväksymä määräraha ei kuitenkaan rajoitu tällaisiin tapauksiin. Määrärahan myöntämispäätöksen olennaisena sisällyksenä on eduskunnan lausuma tahto, että tietty tavoite saavutetaan varainhoitovuoden aikana ja että hallitukselle on annettu valtuus käyttää tuon tavoitteen saavuttamiseksi tietty rahamäärä, joka eduskunnan mielestä siihen tarvitaan. Jos eduskunnan tarkoittama tavoite varainhoitovuoden aikana sattuneen tosiasiallisen tapahtuman tai muuttuneiden olosuhteiden vuoksi saavutetaan määrärahaa käyttämättäkin tai käyttämällä siitä vain osa, on hallituksella oikeus ja eräissä tapauksissa jopa velvollisuuskin jättää määräraha tai siitä ylijäänyt osa käyttämättä. Samoin on asianlaita silloin, kun tosiasiallisesta tapahtumasta tai muuttuneista olosuhteista johtuu, ettei määrärahan käyttäminen eduskunnan tarkoittamalla tavalla lainkaan ole mahdollista tai että mahdollisuus myönnetyn määrärahan turvin saavuttaa eduskunnan osoittama tavoite niin olennaisesti vähenee, ettei määrärahan käyttäminen enää olisi tarkoitustaan vastaavaa. Jollei hallitus voi perustaa menettelyään selostettuihin tai muihin niihin rinnastettaviin seikkoihin, on sen käyttämällä eduskunnan hyväksymä määräraha pyrittävä eduskunnan osoittaman tavoitteen saavuttamiseen, mikäli eduskunnan tätä tarkoittava tahto on budjettipäätöksessä selvästi ilmaistu. 1959 Vp Asiak IV, PrvM N:o 14 s. 2—3/1958 HallK. Prv:n tätä kannanottoa koskeva selostus on otettu myös 1958 VttK:een s. 26—27. Ks. myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 201 myös viitettä 18.

lynä, että hallitus suunnittelee ja toimeenpanee eräiden määrärahojen kohdalla säästöä ja jättää eräitä varoja osittain käyttämättä.[120]

Valtion heikentyneen maksuvalmiuden parantamiseksi ja kassatilanteen tasapainoon saattamiseksi määräsi VN v. 1963 mm., että virastojen ja laitosten oli viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin säästön aikaansaamiseksi lukuisiin vuoden 1963 menoarvion määrärahoihin.[121] Tällaisen määräyksen antaminen perustui käsitykseen, että eduskunnan harkinnassa olleet määrärahat merkitsevät hallitukselle annettua valtuutta. VN on myös v. 1965 päättänyt, että määrärahoihin on saatava aikaan säästöä.[121 a]

3. *Poliittiset ja oikeudelliset perusteet menoarvion valtuus- ja velvoitusmerkityksen määrääjinä.* Erityisesti suurehkon, tiettyä talouspoliittista tavoitetta palvelevan määrärahan käyttämistä ohjaa lähinnä se seikka, että hallitus pyrkii yleensä sovittamaan toimensa parlamentaarisen luottamusperiaatteen vaatimuksia vastaaviksi. Kun eduskunta on päättäessään budjetin ilmaissut tahtonsa olevan, että tietty tarve tyydytetään menoarvioon otetun määrärahan avulla, pyrkii kansanedustuslaitoksen enemmistöön nojaava hallitus toimimaan sopusoinnussa eduskunnan poliittisen tahdon kanssa. Sellaisella hallituksella, jolla ei ole sanotun enemmistön tukea, on sitäkin suurempi syy — oman parlamentaarisen voimattomuutensa tuntien — soveltaa budjettia eduskunnan poliittisen tahdon mukaisesti.[122]

---

120 Kysymyksessä olivat niin suuret määrärahojen supistukset, että niillä oli valtiontalouden kassatilanteen tasapainottamisen kannalta merkitystä. 1957 Vp Asiak I, VvvM N:o 98, Edusk vast/Hall es N:o 57 (1957 II Lisäbudj-ehd).

Hallitus ilmoitti v. 1958 lisämenoarvioehdotuksessaan työllisyyslainoihin varatusta määrärahasta säästyvän ainakin 1 700 000 000 mk, joka oli tarkoitus käyttää esitettyjen työllisyysmenojen rahoittamiseen, ja eduskunta hyväksyi ehdotuksen tältä osin. Lisäbudjettiehdotuksen numerotauluun ei noudatetun käytännön mukaisesti ollut tehty vastaavaa vähennystä määrärahaan. Tässäkin tapauksessa voidaan — kuten Vvv lausui — katsoa olleen kysymyksen hallituksen omaan toimivaltaan perustuvasta aikomuksesta supistaa määrärahan käyttöä, joskin tätä säästöä oli tarkoitus käyttää eräiden muiden menojen lisäysten rahoittamiseen. Eduskunta ei näet ottanut kantaa määrärahan vähentämisen suhteen. 1958 Vp Asiak I, Hall es N:o 8 (1958 II Lisäbudj-ehd), VvvM N:o 2, Edusk vast.

121 VvMyk/1. 8. 1963 N:o 3410 I kohta. Yleiskirjeen liitteenä olevassa luettelossa oli myös sellaisia määrärahoja, jotka oli jätettävä kokonaan käyttämättä.

121 a VvMyk/12. 3. 1965 N:o TM 1100.

122 Tarkasteltavana olevan asian ratkaisuun vaikuttavien poliittisten näkökohtien voima osoittautuu selvästi esim. työllisyysmäärärahojen käytössä.

Käytännössä enimmäkseen maallikoista koostuva Prv, jonka kannanotot tärkeimmissä kysymyksissä tosin nojautuvat oikeusoppineiden mielipiteisiin, saattaa olla

Määrärahan käyttämistä ei aina voida perustella eduskunnan poliittisella tahdolla. Mitä menoarviossa osoitetuilla varoilla tyydytettävään tarpeeseen tulee, ei tämä kaikissa määrärahan menoarvioon hyväksymistä koskevissa tapauksissa ilmene selvänä. Eduskunnan harkinnassa olleeseen määrärahan hyväksymiseen ei aina sisälly sellaisia poliittisia näkökohtia, että näiden johdosta voidaan katsoa syntyvän poliittisen normin. On määrärahoja, joiden käyttämisen suhteen eduskunta on joltisenkin välinpitämätön, mutta jotka se — tahtoen tältäkin osalta luoda edellytykset sen luottamusta nauttivan hallituksen toiminnalle — vain varaa tarkoituksiinsa käytettäväksi.[123]

4. *Menoarvion valtuus- ja velvoitusmerkitys kysymyksen ollessa menoarviosta kokonaisuutena.* Kysymys, onko menoarvio siltä osalta, jolta sitä eivät sido budjettia korkeammat oikeusnormit, katsottava hallitusta valtuuttavaksi vai tätä velvoittavaksi, ei ole kiistattomasti ratkaistavissa HM:n säännösten nojalla eikä ottamalla huomioon sen valmisteluasiakirjoista ilmenevät näkökohdat. Niin epämääräisestä asiasta kuin lainsäätäjän tarkoituksesta ei ole saatavissa luotettavaa pohjaa mainittua kysymystä koskeville oikeudellisille johtopäätöksille.[124] HM $66_{,1}$ §:n tarkoitukseksi on kuitenkin hyväksyttävä, ettei hallituksella ole oikeutta kieltäytyä käyttämästä kaikkia eduskunnan harkinnassa olleita määrärahoja eikä myöskään jättää niin suurta osaa niiden kokonaismäärästä käyttämättä, että kansanedustuslaitoksen finanssivalta tehtäisiin tyhjäksi. Tällöinhän valtiontalous muodostuisi olennaisesti toisenlaiseksi kuin eduskunta on tulo- ja menoarvion hyväksyessään tarkoittanut, mikä ei voi olla HM $66_{,1}$ §:n mukaista. Tuossa säännöksessä tarkoitetulla eduskunnan budjettivallalla ei olisi paljonkaan mer-

---

jossakin määrin alttiina poliittisten näkökohtien vaikutukselle. Näyttää siltä, että Prv:n määrärahan velvoitusmerkitystä korostavaan asenteeseen (ks. viitettä 119) on oikeudellisten perusteiden ohella vaikuttanut myös valiokunnan poliittinen tahto tehostaa eduskunnan budjettivallan merkitystä.

Kastari, Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 18—19, mainitsee poliittisen normin mahdollisen vaikutuksen määrärahan valtuus-velvoitus-ongelman alalla. — *Kastarin* käsityksestä muiden kuin varsinaisten oikeudellisten normien merkityksestä valtiosääntöoikeuden alalla ks. LM 1956 s. 770—779.

123 Poliittisia näkökohtia ei sanottavasti liity esim. niihin valtiontaloudessa merkitykseltään vähäisiin määrärahoihin, jotka menoarviossa eri hallinnonhaarojen pääluokkien momenteilla on varattu satunnaisiin yleisiin tarpeisiin (ks. s. 87 viitettä 74), eikä 3 Pl. I: 3 (VN:n käyttövarat) momentin määrärahaan.

124 Myös *Kastarin* mielestä voidaan epäillä, onko lainsäätäjän tarkoituksella merkitystä oikeudellisen normin tulkinnassa. *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 368; *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 111. Ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 67.

kitystä, jollei hallitus olisi olennaisessa määrin velvollinen noudattamaan budjettia.[125] Lainsäätäjä onkin pitänyt itsestään selvänä, ettei hallitus saa jättää menoarvioon perustuvia menoeriä mainitussa laajuudessa suorittamatta.

HM 68,$_4$ §:n tarkoituksena on luoda edellytys budjetin tasapainoiselle soveltamiselle, siis sille, että kertyvät tulot riittävät niihin menoihin, joiden suorittaminen on kulloinkin ajankohtaista. Jos tuloja on kertynyt tuloarviossa arvioitua vähemmän eikä valtiolla ole maksuvalmiusreserviä ja jos valtiontalouden tasapainon palauttamisen edellytyksinä olevat tulojen lisäämistoimenpiteet eivät ole viipymättä toteutettavissa, on määrärahojen täysimääräisinä suorittaminen mahdotonta. Määrärahojen lisäbudjetissa vähentäminen, joka tosin soveltuu budjettioikeuden järjestelmään, ei myöskään ole nopea keino valtiontalouden tasapainottamiseksi. Eduskunta on yleensä ollut haluton vähentämään lisämenoarviossa varsinaisen budjetin määrärahoja.[126] Valtion kassatilanteen tasapaino on budjetin asianmukaisen soveltamisen edellytys.[127]

5. *Kysymys erillisen määrärahan valtuus- tai velvoitusmerkityksestä.* Erillisellä määrärahalla on valtuusmerkitys ensinnäkin silloin, kun eduskunnan tahdonilmaisu sisältää määrärahan nimenomaisen varaamisen hallituksen käyttöön. Kansanedustuslaitoksen finanssivalta olisi vaillinainen, jollei eduskunta saisi määrärahan hyväksymisellä pelkästään asettaa varoja VN:n käytettäväksi.

Asian luonteesta johtuu, ettei velvollisuutta määrärahan suorittamiseen ole olosuhteiden olennaisesti muututtua budjetin päättämisen ajan-

---

[125] Silloin kun valtion kassatilanteen kehitys on ollut normaali, ei ole esiintynyt pyrkimystä rajoittaa eduskunnan valtiontalouden hoitoa koskevaa määräämisvaltaa mainitulla tavalla.

[126] Eduskunta on päinvastoin katsonut, että hallituksen toimivaltaan kuuluu ratkaista, onko määrärahoja säästettävä. Edusk vast/1957 II Lisäbudj-ehd (1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 57) 11 Pl. XXV: 18, 19 Pl. II: 31, 42, 44 sekä 19 Pl. V: 1 momenttien kohdalla.

[127] Lainsäädäntöön ja tulo- ja menoarvioon perustuvia menoja ei ole mahdollista suorittaa vain sitä mukaa kuin valtiolle kertyy budjettiin merkittyjä tuloja. Valtion sekä tuloille että menoille ominainen kausiluonteisuus edellyttää maksuvalmiusreserviä. Budjetin ulkopuolella olevien rahastojen tulojen ja menojen kuuluminen valtion yhteiseen kassaliikkeeseen ja mahdollisuus ostaa tarveainevarastoja valtion kassavaroilla menomomenttia veloittamatta sekä VvM:n alaisen PSP:n maksuvalmiustilanteen vaikutus valtion kassaliikkeeseen saattavat usein vaikeuttaa budjettimenojen suorittamisen mukauttamista budjettitulojen kertymistä vastaavaksi. *Vesanen,* LM 1959 s. 517—518 viite 13.

kohtana vallinneista.[128] Milloin määrärahan suorittamisen peruste on lopullisesti lakannut vaikuttamasta,[129] ei erimielisyyttä määrärahan käyttämättä jättämisestä voi syntyä eduskunnan ja hallituksen välillä. Tällaisen määrärahan osalta on mahdotonta soveltaa menoarviota, minkä vuoksi menon suorittamiseen ao. momentilta ei voi olla velvoitusta eikä valtuutusta.

Eduskunnan hyväksymä tarve ilmenee määrärahoista joskus niin epäselvänä, että hallitukselle jää harkintavaltaa sen määrittelemisessä, mikä on eduskunnan hyväksymä määrärahan avulla tyydytettävä tarve.[130] — Menoarvion velvoitusmerkityksen liiallinen korostaminen saattaa laajentaa eduskunnan budjettivaltaa hallituksen toimivallan alalle.[131]

---

[128] Oikeudellisen normin epämääräisyyden vuoksi rakentaa *Kastari* perustuslain tulkinnan johdonmukaisuuteen ja luontevuuteen sekä käytännölliseen tarkoituksenmukaisuuteen nojautuvaan harkintaan. *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 104, 127.

[129] Näin on asianlaita, jos esim. yhteisö, jolle menoarviossa on myönnetty valtionavustus, on budjetin voimaan tultua lopettanut toimintansa eikä ole aloittanut sitä uudelleen menoarvion soveltamisaikana.

[130] Näin on asianlaita esim. silloin, kun menoarvioon otetaan määräraha virkamiesten palkkausten korottamista varten, ilman että korotuksen määrästä on mitään selvyyttä. Tästä ks. 1962 Budj-es s. III, IX ja 81, 469; 1962 Budj s. 165: 15 Pl. II: 46 momenttia. — Epäselvyyttä sen suhteen, mikä on eduskunnan hyväksymä määrärahalla tyydytettävä tarve, saattaa hallituksen taholla erityisesti esiintyä ehdollisen määrärahan osalta. Tämä johtuu siitä, ettei hallitus osallistu tällaisten määrärahaasiain valmisteluun. Tästä esitetään seuraava esimerkki: Eduskunta hyväksyi 1961 Budj 20 Pl. I: 71 momentin (Merentutkimuslaitoksen erinäiset perushankinnat) kohdalla aloitteiden perusteella 100 000 000 markan määrärahan Ahvenanmaalta saariston kautta mantereelle liikennöivän, jäissä kulkemista varten vahvistetun aluksen hankkimisesta aiheutuvia menoja varten. Kysymykseen tulevan alustyypin samoin kuin aluksen reitin tarkemman määrittelemisen eduskunta jätti hallituksen tehtäväksi. Kun tätä ehdollista määrärahaa ei vahvistettu, merkitsi eduskunta 1962 Budj 20 Pl. I: 70 momentin kohdalla aloitteen johdosta 5 000 000 markan määrärahan aluksen suunnitteluun. Ammattiviranomaisten asian valmistelussa esittämien käsitysten ja aloitteiden sisällön välisten ristiriitaisuuksien vuoksi VvM:ssä pidettiin epäselvänä, mikä oli eduskunnan hyväksymä viimeiseksi mainitulla määrärahalla tyydytettävä tarve.

Tarkasteltavana olevan tapaustyypin tunnusmerkkinä on myös määrärahan hallituksen käytettäväksi varaaminen.

[131] Tällaista tilannetta osoittaa seuraava esimerkki: Budjetti on päätetty inflaation uhan vallitessa ja sen 15 Pl. II luvun momentille on elinkustannusindeksin nousun rajoittamiseksi otettu määräraha elintarvikkeiden hinnanalennuskorvauksia varten. Tätä käyttämällä voidaan elinkustannusten nousua rajoittaa. Hallituksella on paremmin kuin eduskunnalla, jonka on ennakolta koko varainhoitovuodeksi tehtävä budjettipäätös, tuon ajan kuluessa mahdollisuus arvostella kulloisenkin

Sellaisissa valtiontalouden hoidon yksityiskohdissa, joiden osalta tulevan kehityksen ja valtion todellisen tarpeen ennakointi ei ole eduskunnalle mahdollista, ei ole perusteltua tämän budjettipäätöksellä kaavamaisesti sitoa budjetin soveltamista. Tämän vuoksi ei hallituksen oikeutta harkita, onko menoerä budjetin nojalla suoritettava, ole rajoitettava pelkästään siihen, voidaanko eduskunnan budjetin päättämisen yhteydessä hyväksymä tavoite saavuttaa, vaikka osa määrärahasta säästettäisiin.[132] Jos määrärahan käyttämiselle ei hallituksen mielestä ole perustetta, saattaa hallituksella olla oikeus jättää määräraha kokonaankin käyttämättä, vaikka eduskunnan tahdonilmaisun tavoitteet olisivat ilmenneet kiinteinä.

Parlamentarismiin sisältyy Suomessakin, niin kuin esim. Englannissa, yleensä hallituksen oikeus ohjata kansanedustuslaitoksen toimintaa — niin kauan kuin hallituksella on sen luottamus. Tämä ohjaus merkitsee hallituksen toimivallan korostumista eduskunnan toimivaltaan verraten. Mainitulla tavalla tulkitun parlamentarismin kannalta voidaan pitää sallittuna, että hallitus ratkaisee myös, onko eduskunnan harkinnassa ollut määräraha käytettävä vai voidaanko se ehkä kokonaankin jättää käyttämättä. Jos eduskunta ei pidä hallituksen menettelyä hyväksyttävänä, saa se puolestaan lausua hallituksen toimenpiteiden johdosta arvostelunsa. Eduskunta voi myös antaa hallitukselle epäluottamuslauseen, mikäli eduskunta ei enää pidä hallituksen toiminnan jatkamista asianmukaisena. Jo epäluottamuksen uhka on yleensä riittävänä tehosteena siihen, että hallitus noudattaa eduskunnan poliittista tahtoa.

Oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden toteuttaminen tuskin voikaan tulla kysymykseen eduskunnan harkinnassa olleen määrärahan

---

tilanteen mukaan kysymystä, missä määrin on syytä käyttää mainitunlaista määrärahaa ja onko sellaisia näkökohtia — esim. hintatason yleisen kohoamisen salliminen täystyöllisyyden ylläpitämiseksi —, jotka voivat olla perusteena määrärahan käytön rajoittamiselle. Eduskunnan asiana on myöntää varoja hallituksen käytettäviksi po. tarkoitukseen, mutta se voisi puuttua toimeenpanovallan haltijan päätettäviin asioihin, jos se saisi budjetin nojalla velvoittaa hallituksen hinnanalennuskorvauksia lisäämällä aikaansaamaan tietyn muutoksen elinkustannusindeksiin. *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 210—211. — Toista mieltä mainitunlaisen määrärahan merkityksestä *Purhonen,* Budjettivalta s. 198—199 viite 10.

[132] Eduskunnan budjettivallan kannalta ei ole johdonmukaista, että hallitus saa määrältään suuren työllisyysmäärärahan kohdalla päättää toimeenpantavaksi esim. määrärahan puoleen määrään nousevan säästön, jos se katsoo eduskunnan hyväksymän tarkoituksen olevan toteutettavissa vähennetylläkin määrärahalla, mutta ettei hallitus saa lainkaan jättää tyydyttämättä jotakin eduskunnan markkamäärältään vähäisellä määrärahalla tyydytettäväksi hyväksymää tarvetta.

käyttämättä jättämisen tai olennaisessa määrin rajoitettuna käyttämisen vuoksi, ellei siitä ole aiheutunut valtiolle vahinkoa. Vastaavasti on vastuukysymyksen laita esittelevän tai kollegisessa käsittelyssä päätöksen tekoon osallistuvan virkamiehen kannalta.

Ne epäilykset, jotka edellä on kohdistettu budjetin velvoitusmerkityksen suhteen, eivät kuitenkaan anna oikeutta tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei eduskunnan harkinnassa olleiden määrärahojen osalta voisi olla kysymys hallituksen velvollisuudesta suorittaa meno. Hallitus ei saa jättämällä määrärahan tai osan siitä käyttämättä rikkoa sellaista eduskunnan antamaa valtiontalouden hoidon oikeusohjetta, jonka noudattaminen merkitsee, että eduskunnalle $66_{,1}$ §:n mukaisesti kuuluva valtiontalouteen kohdistuva ylin — joskaan ei sen kaikkiin erityiskysymyksiin ulottuva — valta pysytetään voimassa.[133]

Purhonen perustelee HM $68_{,3}$ §:n sanamuodolla käsitystään, että määrärahan hyväksyminen budjetissa sisältää yleensä sellaisen oikeudellisen normin, joka velvoittaa hallitusta käyttämään määrärahan. Tuon säännöksen mukaan määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena, joten hallituksella on oikeus harkita, onko ehdollinen määräraha vahvistettava. Purhonen katsoo, että tästä säännöstä on tehtävä vasta-

---

133 Esim. määrärahan hyväksyminen sellaisen valtionenemmistöisen osakeyhtiön osakkeiden merkintään, jonka valtionenemmistöisenä säilyttäminen on eduskunnan päätöksen mukaista, velvoittaa yleensä hallitusta käyttämään tämän määrärahan tarkoitukseensa, vaikka lain mukaan ei olisi välttämätöntä säilyttää valtion osake-enemmistöä tässä yhtiössä. Hallituksella ei näet ole oikeutta vastoin eduskunnan budjettipäätöstä luovuttaa valtion omistuksesta taloudelliselta merkitykseltään niin tärkeätä arvoa, kuin mitä enemmyys yhtiössä merkitsee. Siinä tapauksessa, että osake-enemmistön tuovat osakkeet on aikanaan hankittu lain nojalla tai menoarviossa tätä tarkoitusta varten myönnetyillä varoilla, on eduskunnan päätöksen vastaista luopua tuosta enemmistöstä jättämällä uudet osakkeet merkitsemättä. Merkitykseltään vähäisen osakeyhtiön osake-enemmistöstä hallitus sitävastoin voi luopua jättämällä osakkeiden merkintää varten varatun määrärahan käyttämättä silloin, kun yhtiön osakekanta aikanaan on joutunut valtiolle muulla tavalla kuin ostamalla nuo osakkeet eduskunnan myöntämällä määrärahalla. *Vesanen*, KOP, TK 1957 s. 211. (Valtion omistamien osakkeiden luovuttamisen edellytyksistä ks. s. 348—352.)

Kun kysymyksessä on perustettavan osakeyhtiön osakkeiden merkintään tarkoitettu määräraha, ei kansanedustuslaitoksen budjettivalta edellytä eduskunnan päätöksen oikeudellista velvoittavuutta. Jos hallitus on vakuuttunut tällaisen sijoituksen kannattamattomuudesta ja tarpeettomuudesta ja sen vuoksi syrjäyttää kansanedustuslaitoksen tahdon, voi eduskunta puolestaan toteuttaa poliittisen ministerivastuunalaisuuden.

kohtaispäätelmä,[134] jonka mukaan hallitus on velvollinen käyttämään muut kuin ehdolliset määrärahat ainakin siinä määrin, että eduskunnan hyväksymä tarve tulee tyydytetyksi.[135] Tällaiselle käsitykselle ei kuitenkaan saada tukea HM:n valmisteluasiakirjoista.[136]

Vaikka HM:ssa ei toteutettukaan sitä PrK:n ehdotusta, että budjetti olisi tultu säätämään lakina, jäi ehdollista määrärahaa koskeva HM:n säännös alkuperäisen ehdotuksen mukaiseksi. Tähän seikkaan ei kiinnitetty lainkaan huomiota HM:n myöhemmissä valmisteluissa eikä sen perusteluissa. HM $68_{,3}$ § tuli merkitsemään pelkästään sen näkökohdan korostamista, että hallituksenkin myönteinen asennoituminen, joko sille kuuluvan ensisijaisen budjettialoiteoikeuden muodossa tai — kuten asianlaita on ehdollisen määrärahan osalta — vasta budjettipäätöksen jälkeen julki saatettuna, on tulo- ja menoarvion aikaansaamisen edellytys.[137]

HM $68_{,3}$ §:n oikean tulkinnan mukaan ehdollisen määrärahan käyttäminen edellyttää hallituksen yksinomaan tarkoituksenmukaisuusperustein omaksumaa myönteistä kannanottoa määrärahan käyttämisen suhteen. Sitten kun ehdollinen määräraha on vahvistettu, tulee se budjetin soveltamisessa oikeudellisesti samaan asemaan kuin sellainen määräraha, jonka eduskunta on päättänyt hallituksen budjettiehdotuksen nojalla. Vasta tämän vahvistamistoimen jälkeen tulee erillisenä

---

134 Vastakohtaispäätelmän tunnusmerkeistä ks. *Alanen,* LM 1961 s. 233—236; *Germann* s. 524—525.

135 *Purhonen,* Budjettivalta s. 199—201.

136 HM:n syntyhistoria ja sen valmisteluasiakirjat osoittavat ehdollisen määrärahan käsitteen tulleen esille sen vuoksi, että PrK:n VOPL-ehd:n mukaisesti tulo- ja menoarvio olisi ollut säädettävä lakina. Tämän aikaansaaminen edellytti 1906 VJ 26 §:n (vastaa 1928 VJ 28 §:ää) säännösten nojalla hallituksen esitystä sekä lisäksi saman elimen HM $19_{,2}$ §:n mukaisesti suorittamaa lain vahvistamistointa. PrK pyrki turvaamaan ensisijaisen budjettialoiteoikeuden hallituksen asiaksi tahtoen siten ehkäistä sen, että tulo- ja menoarvion päättäminen olisi jäänyt yksinomaan eduskunnan päätöksen varaan. Tämän vuoksi komitea piti välttämättömänä, että säännöstä, jonka mukaan laki voidaan vahvistaa vain muuttamattomana, olisi saatu poiketa silloin, kun tulisi olemaan kysymys toissijaisen, eduskunnalle turvattavan budjettialoiteoikeuden perusteella hyväksytystä määrärahasta. PrK:n tarkoitus (VOPL-ehd $9_{,3}$ §) oli edellä esitetyn ehdollisen määrärahan järjestelmän avulla turvata sekä hallituksen että eduskunnan osallistuminen budjetin määrärahapäätöksen syntymiseen. KM 1917: 9 s. 5, 17; *Vesanen,* KA 1962 s. 151.

137 *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 210—212. — Myös *Kastari,* Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 18—19, päätyy kielteiseen johtopäätökseen kyseisen vastakohtaispäätelmän pätevyyden suhteen ja esittää määrärahan velvoitusmerkitykseen kohdistuvia epäilyksiä.

asiana ratkaistavaksi kysymys ehdollisen määrärahan käyttämisestä joko kokonaisuudessaan tai osittain. Tällaisen menoerän suorittaminen vähennettynä, vieläpä suorittamatta jättäminen saattaa ehdollisen määrärahan vahvistamisen jälkeen tulla kysymykseen sellaisen menettelyn yleisin edellytyksin.[138]

Menoarvion ja erillisen määrärahan oikeudellisen merkityksen tarkastelu oikeuttaa johtopäätökseen, että kysymys, velvoittaako määräraha hallitusta vai antaako se tälle valtuuden, on yleissääntönä ratkaistava jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Määrärahan on siis katsottava merkitsevän hallitukselle annettua, sen käyttämistä koskevaa valtuutta, jolleivät edellä esitetyn kaltaiset perusteet osoita, että kysymyksessä on hallituksen velvoittaminen määrärahan käyttämiseen. Menoarvion velvoitusmerkityksen tähdentämisessä on syytä pidättyvyyteen erityisesti sen vuoksi, että vuosikymmeniä vallinneessa käytännössä on hallitukselle jäänyt harkintavaltaa määrärahan käyttämisessä.[139]

---

138 Ehdollisen määrärahan vahvistamista koskeva päätös useimmiten jo ennakoi sitä, että määräraha tai ainakin osa siitä on tarkoitus todella käyttää. Käytännössä hallitus ei yleensä esitä tasavallan presidentille ehdollisen määrärahan vahvistamista, ellei se jo ole asennoitunut myönteisesti määrärahan ainakin osittaisen käyttämisen suhteen.

Esimerkkinä tapauksesta, jossa katsottiin, ettei ehdollisen määrärahan vahvistaminen velvoita hallitusta käyttämään määrärahaa kokonaisuudessaan, viitataan menettelyyn asiassa, joka koski 1958 Budj 19 Pl. II: 36 momentin kohdalla Otanmäki Oy:lle myönnettyä 600 000 000 markan rakennuslainamäärärahaa. Tämä vahvistettiin vasta 2. 10. 1958. Määrärahasta käytettiin tai varattiin menorästinä käytettäväksi yhteensä vain 100 000 000 mk, mikä määrä olisi pitänyt 1958 VTilinp:een merkitä ko. momentin veloitukseksi. Mainitussa tilinpäätöksessä (s. 360—361) on kuitenkin virheellisesti — vaikka 500 000 000 markan osalta ei ollut edellytyksiä määrärahan menorästinä varaamiselle — momentin veloitukseksi merkitty 600 000 000 mk.

139 Eduskunnan harkinnassa olleella ja hallitukselle annettua valtuutta merkitsevällä määrärahalla on eräänlaista yhtäläisyyttä suostunnan kanssa. Kansanedustuslaitoksen suostuntana myöntämän veron periminen jäi näet hallituksen harkintaan. Suostunnan käsitteestä ja käsittelyjärjestyksestä valtiopäivillä ennen 1919 HM:oa voimassa olleiden säännösten mukaan ks. *Kastari,* Ls Prv:lle/5. 11. 1962, Liite/PrvLs N:o 4/13. 11. 1962 (Liite/VvvM N:o 56)/1962 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 82. Suostunnasta ks. myös *Nevanlinna,* Raha-asiat s. 69, 99—103, 123—126, 146—147, 178—180, 199—203, 221, 278—287, 311—322, 350—355, 517—520, 567—592; *Purhonen,* Budjettivalta s. 2, 12, 13—15, 16—18; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 72, 74, 102, 104—107; *Rauhala* II s. 64, 65, 166—167, 256—258, 338—340, 400—401, 488—489; *Vesanen,* KA 1962 s. 40, 41, 44, 46, 53, 54, 55, 56, 60; *Willgren,* Finansrätt s. 215, 238—241, 376, 414.

Pelkästään menoarvion perusteella ei synny valtiota velvoittavia, oikeuskeinoin toteutettavissa olevia saamisoikeuksia.[140] Niissäkin tapauksissa, joissa määrärahaa on pidettävä hallitukseen kohdistuvana velvoituksena, ei siitä aiheudu kenellekään oikeutta saada valtiolta varoja.

6. *Onko ylimääräisen toimen perustamista varten myönnettyä määrärahaa oikeus käyttää menoarviossa hyväksyttyä alempaan palkkausluokkaan kuuluvan toimen palkkaukseen?* Käytännössä on katsottu, ettei hallitus ole velvollinen kokonaisuudessaan käyttämään ylimääräistä tointa varten menoarviossa varattua määrärahaa, vaan että se voi hyväksyä ylimääräisen virkamiehen vuosipalkkion alemmankin kuin eduskunnan tälle toimelle menoarviossa hyväksymän palkkausluokan mukaiseksi.[141] Kysymystä tarkasteltaessa on annettava ratkaiseva merkitys sille, että ylimääräisen toimen perustaminen tapahtuu määrärahan rajoissa annetulla VvM:n päätöksellä[142] eikä siis lain ja asetuksen nojalla, niin kuin peruspalkkaisen viran perustaminen.[143] Kun on katsottava, että määrärahalla on hallituksen toimivallan kannalta säännönmukainen valtuusmerkityksensä myös silloin, kun on kysymys ylimääräisen toimen täyttämisestä, on perusteltua, että ylimääräisen toimen haltijan palkkausluokka saadaan määrätä alemmaksikin, kuin mikä on menoarviossa hyväksytty. Säästön aikaansaamisen ehtona on luonnollisesti, että alennetullakin vuosipalkkiolla voidaan palkata asianmukaisen pätevyyden omaava henkilö.

---

140 Tätä mieltä *Erich*, Valtio-oikeus II s. 272; *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 110—111; *Purhonen*, Budjettivalta s. 202; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 36—37; *Vesanen*, KOP, TK 1957 s. 211; *Willgren*, JFT 1900 s. 367—368.

141 Esimerkkeinä ylimääräisistä toimista, joiden haltijoille suoritettavat vuosipalkkiot on maksettu menoarviossa edellytettyä alemman palkkausluokan mukaisesti, viitataan seuraaviin tapauksiin: V. 1951 suoritettiin VvM:n ylimääräisen virkamiehen T. V:n vuosipalkkio 28 palkkausluokan mukaisesti, vaikka tarkoitusta varten oli menoarviossa myönnetty määräraha 32 palkkausluokan vuosipalkkiota varten. V. 1962 suoritettiin SosM:n ylimääräiselle apulaistoimistopäällikölle M. T:lle 31 palkkausluokan mukainen palkkaus, vaikka menoarviossa oli myönnetty määräraha 32 palkkausluokan mukaiseen palkkaukseen.

142 Ks. VvMyk/13.1.1960 N:o 150; VvMyk/4.1.1961 N:o 40; VvMyk/17.1.1962 N:o 228; VvMyk/9.1.1963 N:o 54; VvMyk/19.2.1964 N:o 1170; VvMyk/17.2.1965 N:o P 640.

143 Peruspalkkaisen virkamiehen oikeutta sen palkkausluokan mukaiseen palkkaukseen, jota varten määräraha on myönnetty, on pidetty itsestään selvänä. (Ks. edellä s. 82—83.)

C. BUDJETIN PERUSTELUJEN MERKITYKSESTÄ

1. *Menoarvion perustelut.* Vaikka tulo- ja menoarvio HM $66_{,1}$ §:n mukaan on julkaistava niin kuin laista on säädetty, on asetuskokoelmassa julkaistu vain sen ns. numerotaulu.[144] Olennaisesti budjettiin kuuluvat kuitenkin myös sen perustelut, joissa annetaan ohjeita lähinnä menomomentin varojen käyttötarkoituksesta. Mikäli eduskunta ei ole sisällyttänyt hallituksen budjettiehdotukseen antamaansa vastaukseen ao. momentin kohdalla ehdotuksen perusteluista poikkeavaa lausumaa, katsotaan sen hyväksyneen määrärahan perustelut.

Menoarviossa vuodesta toiseen toistuvan momentin perusteluja ei ole esitetty budjettiasiakirjoissa muulloin kuin silloin, kun määräraha on aikanaan hyväksytty menoarvioon uutena tai kun budjettiin joko hallituksen ehdotuksesta tai eduskunnan aloitteesta hyväksytään muutoksia. Täten perustelut saattavat löytyä useiden vuosien, joskus vuosikymmenien takaisista budjettiasiakirjoista. Nämä aikaisemmin hyväksytyt perustelut ovat tulleet uudistetuiksi eduskunnan hyväksyessä tulo- ja menoarvion.[145]

Budjetin perustelujen merkityksen selvittämiseksi on tutkittava kysymystä, sitovatko ne ja niihin sisältyvät määrärahan käyttämiselle asetetut ehdot hallitusta.[146] Perustelut ovat olennainen osa tulo- ja

---

144 Tässä luetellaan BudjL 1—5 §:n mukaisesti momenteille jaoiteltuina eduskunnan eri tarkoituksiin myöntämät varat samoin kuin vastaavasti ryhmiteltyinä valtiolle kertyviksi arvioidut tulot.

145 Ministeriöissä vuosittain virastoille ohjeeksi valmisteltava erikoismenoarvio (tästä on ollut puhe edellä s. 59—60), jonka tulo- ja menoarvioon perustuvuuden VvM tarkistaa ja joka sisältää tulo- ja menomomenttien jaoittelut tilivirastoittain ja perustelujen mukaisin erittelyin, laaditaan vain varsinaisen budjetin osalta. Ks. *Viranko* s. 14.

Ruotsin osalta ks. SOU 1952: 45 s. 48—50; *Sundberg,* Villkor för anslag s. 43, 44.

Joskin oikeudellisesti on mahdollista, että varojen myöntäminen menoarvion momentille voi tapahtua ilman perustelujakin, on tullut tavaksi otettaessa uusi momentti budjettiin ainakin todeta hallituksen esityksen perusteluissa tällaisen momentin tarpeellisuus. Ks. esim. 1961 Budj-ehd 15 Pl. II: 5, 49, 50 ja 51 momentit.

146 Selväpiirteinen ratkaisu on omaksuttu Saksan budjettijärjestelmässä, sillä menoarvion momentti voi olla jaoiteltu jo »Zweckbestimmungin» kohdalla, mikä jaoittelu sitoo hallitusta. Näin on tosin verraten harvojen momenttien kohdalla asianlaita. Ks. esim. 1958 BHpl, Kap 0501, Tit 207. Momenttien varat on yleensä jaoiteltu tarkemmin »Erläuterungin» kohdalla. Tämä jaoittelu sitoo hallitusta kuitenkin vain niissä harvoissa tapauksissa, joihin liittyy merkintä »es entfallen auf». Ks. esim. 1958 BHpl Erläuterungen, Kap 0201, Tit 307. Normaalissa tapauksessa »Erläuterungin» eritellyt määrärahat on varustettu merkinnällä »es sind veran-

menoarviota. Useinkin vasta niihin otettujen käyttömääräysten ja jaoitteluiden avulla voidaan momentille myönnetyn määrärahan käyttö kiinteästi ohjata tarkoitukseensa. TiliA 4 §:ssä säädetäänkin mm., että eduskunnan hyväksymiä tulo- ja menoarvion perusteluita on tarkoin noudatettava. Esitetyistä syistä menomomentin perusteluja käyttömääräyksineen ja jaoitteluineen sekä perusteluihin sisältyviä ehtoja olisi ilman mainittua säännöstäkin yleensä pidettävä hallitusta sitovina.[147]

Vaikka menoarvion perusteluihin sisältyvä ehto kohdistuu kokonaan valtiovaraston ulkopuolella olevaan ja valtiosta riippumattomaan tapahtumaan,[148] se sitoo hallitusta. Yleisesti hyväksyttynä ja myös eduskunnan budjettivaltaan soveltuvana voidaan kuitenkin pitää käsitystä, ettei hallitusta sido sellainen perusteluihin kuuluva ehto, joka ei lainkaan liity määrärahan tarkoitukseen ja jolta siis puuttuu asiayhteys määrärahaan.[149] Hallitusta ei myöskään sido sellainen ehto, jonka noudatta-

---

schlagt», jolloin hallitus ei ole jaoitteluun sidottu. *Heckel,* Einrichtung s. 377—378; *Heinig,* Das Budget II s. 411—412.

Budjettiin liittyvistä eduskunnan toivomuksista ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 173—175.

147 Käsitys, että menomomentin perusteluja on yleensä pidettävä hallitusta sitovina, esiintyy esim. seuraavissa tutkimuksissa: *Ahla,* LM 1928 s. 43; *Erich,* Valtiooikeus II s. 263; *Kastari,* Suomen Pankin erikoisasema s. 154 viite 23; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 61—62, 99—100, 122—125; *Purhonen,* Budjettivalta s. 49—50, 95; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 28, 135, 157; *Viranko* s. 14, 16; SOU 1952: 45 s. 50; *Aschehoug* s. 299—301; *Berlin* II_I s. 118—119; *Castberg,* Statsforfatning II s. 112—113; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 159—163; *Malmgren,* Författning II s. 282—284; *Matzen* s. 57—58; *Morgenstierne* II s. 304—305; *Nilsson—Stjernquist* s. 58—59; *Sundberg,* Villkor för anslag s. 56. *Reuterskiöld* puolestaan, Grundlagar I s. 109—111, katsoo, etteivät määrärahan käyttömääräykset sido oikeudellisesti hallitusta.

148 Esim. yksityisluonteiselle oppilaitokselle voitaisiin menoarviossa myöntää avustuslaina koulutalon rakentamiseen ehdolla, että ao. kunta luovuttaa oppilaitokselle tarvittavan tontin ilmaiseksi.

149 Asiayhteyttä vailla olevan määrärahaan liittyvän ehdon katsovat luvattomaksi *Erich,* Valtio-oikeus II s. 263; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 51; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 68—69; *Purhonen,* Budjettivalta s. 105 myös viite 66.

Budjettiin sisältyvät, mutta sen suhteen asiayhteyttä vailla olevat määräykset, *les adjonctions budgetaires* olivat *Ranskassa* varsin yleisiä, mutta pyrittiin niiden esiintymistä v. 1913 lailla estämään, joskin heikohkolla menestyksellä. *Jèze,* Le budget s. 163—165, 167—174; *Jèze—Neumark* s. 61—65. Vastaavat ilmiöt *Englannissa* tunnettiin nimellä *tacks to bills of supply* eli *tackings.* Nämä olivat siellä tulleet yleisiksi, kunnes ne kiellettiin samassa yhteydessä kuin ylähuone v. 1911 menetti veto-oikeutensa budjettiasioissa, joten niitä pidetään valtiosäännön vastaisina. *Jèze,* main. teos s. 175—177; *Jèze—Neumark* s. 65—66. *Saksassa* tällaisiin määräyksiin kohdistui keisarivallan aikana tavanomaiseen oikeuteen perustuva kielto, *Bepackungsverbot.* Vastaava kielto sisältyi sittemmin WRV $85_{,3}$ Art:aan ja nykyisin se

minen merkitsee HM 2_3 §:n vastaista eduskunnan puuttumista toimeenpanovallan haltijan toimivaltaan.[150]

Jos eduskunta liittää muunlaista kuin sidottua menoa varten varatun määrärahan perusteluihin edellä esitetyn kaltaisen ehdon — siis ehdon, jolla ei ole minkäänlaista asiallista yhteyttä määrärahaan tai joka merkitsee puuttumista hallituksen toimivaltaan —, tulee harkittavaksi kysymys, onko määräraha katsottava virheelliseksi ja siis sellaiseksi, jota ei saa käyttää.[151] Kun HM 66_1 ja 68_2 §:n nojalla eduskunnan asiana on päättää määrärahan myöntämisestä, merkitsisi tämän käyttäminen vastoin mainitunlaista ehtoa kansanedustuslaitoksen budjettivallan syrjäyttämistä.[152] Eduskunta ei näet ole myöntänyt sellaista määrärahaa, johon ei liity tuollaista ehtoa. Tällainen määrärahapäätös merkitsee siis

---

sisältyy BGrG 110_2 Art:aan. *Greuner* s. 2; *Jèze,* main. teos s. 184—185; *Jèze—Neumark* s. 66—67; *Mangoldt* s. 580, 588—589. *Ruotsin* osalta ks. SOU 1952: 45 s. 38; *Varenius* s. 119. *Tanskan* osalta ks. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 425. *Norjan* osalta ks. *Andenaes* s. 225; *Castberg,* Statsforfatning II s. 113.

150 Vallanjaon opin vastaista ja lisäksi ristiriidassa HM:n nimenomaisten säännösten, 87, 89 ja 90 §:n kanssa olisi, jos eduskunta myöntäessään määrärahan valtion viran perustamista varten, vaatisi tietyn henkilön nimittämistä tähän virkaan sanotun määrärahan käyttämisen ehtona. Norjan osalta samaa mieltä *Castberg,* Statsforfatning II s. 113; toista mieltä *Andenaes* s. 204—205. Ks. myös *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 37 viitettä 128.

Hallitus ja sen alainen viranomainen, jonka toimivaltaan määrärahan käyttäminen kuuluu, saa sen perustelujen rajoissa asettaa tälle käyttämiselle sellaisia ehtoja, jotka soveltuvat määrärahan käyttötarkoitukseen. — Valtionapujen ehdoista ks. *Merikoski,* Valtionapujärjestelmä s. 127—139. — Määrärahojen käyttämisen ehdoista yleensä ks. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 263—264; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 67—69; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 157; *Aschehoug* s. 301; *Herlitz,* Finansmakt s. 348—374; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 134—135, 163—167; *Malmgren,* Författning II s. 283—285; *Nilsson—Stjernquist* s. 337—347.

151 *Purhonen,* Budjettivalta s. 106, katsoo, että kysymyksen ollessa normaaliin valtion toimintaan tarkoitetusta määrärahasta »luvaton ehto» on jätettävä määrärahan varjoon ja se on katsottava myönnetyksi ilman tuollaista ehtoa. — Sellaisen määrärahan budjetissa osoittamista, johon sanotunlainen ehto on liitetty, pitävät eräät tutkijat oikeudellisesti samana kuin että määräraha on evätty, jollei ehtoa täytetä. Tätä mieltä *Viranko* s. 14—15; *Morgenstierne* II s. 305—306; *Naumann* II s. 236—237. — Po. ehdon virheelliseksi, mutta määrärahan ilman ehtoa myönnetyksi katsovat *Andenaes* s. 225 (myöntäen kuitenkin yleisesti katsottavan, ettei tällaista määrärahaa saa käyttää); *Reuterskiöld,* Grundlagar I/1924 s. 236 viite, mutta vastaavasti kuin Viranko, Morgenstierne ja Naumann, Grundlagar I s. 111. — Ks. myös *Castberg,* Statsforfatning II s. 113—114; *Sundberg,* Villkor för anslag s. 62—63.

152 Tekijä yhtyy tässä kohdin *Virangon,* s. 15, edellisessä viitteessä mainitulle käsitykselleen esittämiin perusteluihin.

samaa kuin määrärahan jättäminen myöntämättä ilman sanotunlaista ehtoa eli määrärahaehdotuksen hylkääminen.

Jos mainitunlaisella määrärahaan liittyvällä ehdolla ei ole olennaista merkitystä, ei esitettyä ahdasta tulkintaa kuitenkaan voida pitää eduskunnan budjettivallan kannalta hyväksyttävänä, minkä vuoksi sellainen määrärahan perusteluissa oleva ehto tulee saada syrjäyttää.[153] Tällaisen perusteluista poikkeamisen edellytyksenä on myös, ettei varoja käytetä tarkoitukseen, johon niitä menoarvion perustelujen mukaisesti ei voida käyttää, vaikkakaan kiinteää määrärahaa ei ylitetä.[154] Mikäli vailla asiayhteyttä määrärahaan olevan ehdon johdosta tapahtuva määrärahan käyttämättä jättäminen merkitsisi säännöksestä tai valtion velvoituksesta johtuvan oikeudellisen velvollisuuden rikkomista, edellyttäisi oikeusjärjestyksen noudattamisen vaatimus ehdon syrjäyttämistä.[155]

---

[153] Jos eduskunta myöntäisi esim. Mannerheimin Lastensuojeluliitolle avustuslainamäärärahan lastenkodin rakentamista varten sellaisella ilman asiayhteyttä määrärahaan olevalla ehdolla, että järjestön toimiston lähetin käyttöön hankitaan polkupyörä, olisi kysymys eduskunnan budjettivallan kannalta niin epäolennaisesta ehdosta, että tämä voitaisiin syrjäyttää.

[154] Helsingin HO tuomitsi 2. 7. 1959 varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä sakkorangaistukseen MtH:n eläkkeellä olevan osastopäällikön, kotiteollisuusneuvos K. L:een, joka rakennuttaessaan sanotussa virassa ollessaan vuosien 1955—1957 menoarvioiden 20 Pl. II luvun eräiden momenttien varoilla Järvenpään kotitalousopettajaopiston harjoituskoulun koulu- ja oppilasrakennusta oli antanut rakentaa siihen myös 3 300 m^3:n suuruisen 33 000 000 mk maksaneen opettaja-asuntolan, vaikkei tuota — MtH:n ja MtM:n VvM:lle tekemään ehdotukseen sisältynyttä — lisärakennusta varten ollut menoarviossa myönnetty varoja. HO sitävastoin hylkäsi syytteen siltä osalta, jolta asia koski koulu- ja oppilasrakennuksen rakennuttamista jonkin verran menoarvioissa edellytettyä suuremmaksi määrärahaa kuitenkaan ylittämättä. Kanneviskaali haki asiaan muutosta KKO:ssa mm. sen vuoksi, että kyseisten varojen käyttäjällä ei ollut oikeutta määrärahan puitteissakaan muuttaa rakennuksen suuruussuhteita ja tehdä muuta, kuin mitä vahvistettu käyttötarkoitus edellytti. K. L:een kuoltua asia raukesi. Vt. toimistopäällikkö *Heiskasen* ja ylitarkastaja *Pettilän* TarkK Tarkvir:lle/8. 1. 1957; 1957 VttK s. 60—61; MtM:n Ls Tarkvir:lle/3. 7. 1957 278/27 MtM 1955 N:o 2771 liitteineen (K. L:een ja MtH:n Ls); VvMk Tarkvir:lle/14. 8. 1957 39/333 BKD 57 N:o 4397; Valtion rakennustoimikunnan Tarkvir:lle antama Ls/10. 10. 1957; MtMk Tarkvir:lle/27. 11. 1957 278/27 MtM 1957 N:o 4440 liitteineen (hallitussihteeri *Juneksen,* toimistopäällikkö *Paalasen,* kamreeri *Kähösen,* tarkastaja *Karttusen,* ylikamreeri *Hietalan* ja MtH:n lainoppineen maatalousneuvoksen *Österbergin* selitykset sekä MtH:n Ls); Tarkvir:n ptk/11. 7. 1958, asia N:o 15; Helsingin HO:n päätös/2. 7. 1959 H 1958/163/30; Helsingin HO:n vt. kanneviskaali *Seppälän* valituskirjelmä KKO:lle/27. 7. 1959 N:o 33; Tarkvir:n ptk/17. 3. 1960, asia N:o 18.

[155] Samaa mieltä *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 123—124.

Määrärahan käyttöoikeutta rajoittava eduskunnan lausuma sitoo siis oikeudellisesti hallitusta. Toisaalta on pidetty luvallisena, että toimeenpanovallan haltija saa sen jälkeen, kun määrärahan käyttömääräykset on annettu ja siitä suoritettava menoerä on ensimmäisenä vuonna tullut maksetuksi, hyväksyä — vieläpä myöhempinä vuosina — lievennyksiä ja laajennuksia käyttömääräyksiin määrärahan perustelujen rajoissa. Tällainen menettely on usein tullut kysymykseen menoarvion varoista myönnettyjen lainojen suhteen. Jos lainaehdot alun perin olisi voitu määrätä lainansaajalle edullisemmiksi, on pidetty selvänä, että ne saadaan myöhemmin muuttaa sellaisiksi.[156]

Silloin kun määrärahaan ei myöhempinä vuosina liity sellaisia perusteluja, joiden mukaan lainaehtojen lieventäminen olisi kiellettyä, antavat eduskunnan ao. määrärahalle ensimmäisellä kerralla hyväksymät perustelut hallitukselle samanlaisen oikeuden myöhemminkin määrätä lainan ehdoista niin kauan kuin lainavarat ovat valtiolle takaisin suorittamatta, mikäli lainanannossa valtion ja lainansaajan kesken syntynyttä sopimusta ei rikota. Hallitus voi siis päättää mainituissa rajoissa lievennyksiä lainaehtoihin, mutta se ei saa vastoin sopimusta muuttaa näitä lainansaajalle ankarammiksi. Vastaavanlaisin perustein hallituksella on oikeus hyväksyä muutoksia myös muunlaisen määrärahan käyttömääräyksiin, mikäli nämä muutokset vielä on mahdollista toteuttaa. Mitä edellä on lausuttu hallituksen toimivallasta po. kysymyksessä, koskee myös ministeriön ja muun sellaisen viranomaisen toimivaltaa, jonka asiana alun perin on ollut päättää määrärahan käytöstä.[157]

---

[156] Sen jälkeen kun avustuslainamäärärahan lainaehdot oli määrätty menomomentin perustelujen mukaisesti, muutettiin niitä, ennen kuin takaisinmaksu oli tapahtunut, uudella VNp:llä lainansaajan eduksi perustelujen rajoissa, vieläpä useampia kertoja. Tästä ks. 1951 III Lisäbudj (1951 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 48, VvvM N:o 23, Edusk vast) 19 Pl. II: 21 a momentin kohdalla Aero Oy:lle lentokonekannan uusimiseen siirtomäärärahana myönnetyn avustuslainan takaisinmaksun lykkäyksiä: KulkMk VK:lle/26. 5. 1955 N:o 1550/780-55; VvMk VK:lle/7. 11. 1957 N:o 1511/313 VvMAD 1957; VvM:stä esitelty VNp po. asiassa/1. 12. 1960.

[157] OpM suostui siihen, että Vaasan suomalainen teatteri r.y:lle 24. 5. 1956 myönnetty 500 000 markan suuruinen avustus ilmanvaihtolaitteiden hankkimista ja asennusta varten saatiin käyttää teatterin v. 1956 hankkiman keskuslämpökattilan vaihto- ja asennuskustannuksiin. OpMk VK:lle/3. 12. 1957 N:o 5538. — VvM:n ja valtion näyttämötaidelautakunnan annettua asiasta lausuntonsa OpM suostui siihen, että Intimiteatterille 20. 5. 1959 valaistusvälinehankintoja ja asennustöitä varten myönnettyä 1 000 000 markan suuruista valtionavustusta saatiin käyttää myös teatteriin hankittujen pukukoppien, peilien ja kaappien sekä magnetofonin, levysoittimen ja näyttämökorokkeiden aiheuttamien menojen peittämiseen. OpMk VK:lle/1. 11. 1961 N:o 3155.

HM $66,_1$ ja $68,_2$ §:n tulkinnassa on hyväksyttävä käsitys, että eduskunta voi myöhempinä vuosina sallia menoarviossa aikaisempana vuonna olleen määrärahan käyttämisen uuteenkin tarkoitukseen hyväksymällä vastaavalle määrärahalle perustelun, jossa mainitaan tämä oikeus.[158] Kun eduskunta sanottujen säännösten nojalla voisi päättää uudenkin määrärahan ottamisesta menoarvioon po. tarkoitusta varten, täytyy sillä olla oikeus määrätä sellaisesta määrärahan käytön laajennuksesta, jota varten ei edes tarvita lisävaroja.

Hallituksen toimivaltaan ei vielä silloin puututa, kun eduskunta asettaa rajoituksia mahdollisuuksille käyttää määrärahaa eri tavoilla eli siis itse ratkaisee budjettipäätöksessään, missä muodoissa määrärahan käyttö sallitaan. Jos eduskunta kuitenkin myöntää määrärahan esim. tiettyä hankintaa varten sellaisin ehdoin, mitkä olennaisesti rajoittavat mahdollisuutta suorittaa hankinta valtiolle edullisimmin, on kysymys hallitukselle HM $2,_3$ §:n mukaan kuuluvan toimivallan syrjäyttämisestä.[159] Tästä ei kuitenkaan ole kysymys silloin, kun ehdoksi on talouspoliittisin perustein asetettu, että hankinta on toimitettava kotimaasta.[160] Hyväksyessään täten toimeenpanovallan piiriin kuuluvan toimen eduskunta näet asettaa sellaiset yleisluonteiset rajat budjetin soveltamistoimelle, jotka jättävät toimeenpanovallan haltijan tehtäviin soveltuvan harkinnan hallitukselle.

Eduskunta liittää toisinaan budjetin perusteluihin lausuman, jossa se

---

158 Määrärahan perusteluissa on annettu lupa yksittäistapauksissa hyväksyä sellainen muutos valtion ottamien obligaatiolainojen ehtoihin, mikä merkitsee lisäetua lainanantajille. Menoarvion perusteluihin otetulla lausumalla nimittäin oikeutettiin VK kohtuussyistä lunastamaan erääntyneitä, mutta vanhentuneita valtion obligaatioita. 1962 Budj-ehd 19 Pl. IV: 67 ja 17 Pl. II: 72 momenttien perustelut. (Jälkimmäisen momentin perusteluissa on viitattu virheellisesti 19 Pl. IV: 63 momentin perusteluihin.)

159 Mm. tervettä kilpailua ehkäisevää ja sen vuoksi myös taloudellisesti epätarkoituksenmukaista menettelyä VvM on pyrkinyt torjumaan.

160 Myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 105 ja viite 65, pitää kyseistä ehtoa luvallisena. — Ks. Edusk vast/1960 Budj 19 Pl. I: 17 momenttia, jonka perusteluissa eduskunta lausui, että kaikki uudet veturi- ja vaunutilaukset on vuoden 1960 aikana tehtävä kotimaasta. — Oikeana ei voida pitää *Nevanlinnan* ja häneen yhtyvän *Virangon* huomautusta, ettei eduskunta puuttumatta hallituksen toimivaltaan kuuluviin hallinnollisiin asioihin voi liittää hevosten sotaväelle ostamista varten myönnettävän määrärahan perusteluihin hallitusta sitovaa ehtoa, jonka mukaan nämä hevoset on ostettava kotimaasta. Vastaavasti ei voida hyväksyä Virangon käsitystä, ettei VR:n polttoainemäärärahaan saa liittää ehtoa, jonka mukaan polttoaine voidaan ostaa vain kotimaasta. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 67—68; *Viranko* s. 15.

Jos eduskunta itse ryhtyisi tällaisen hankinnan suorittamiseen, se ylittäisi valtiosääntöön nojautuvan toimivaltansa.

edellyttää, että hallitus menettelee tietyllä tavalla tai suorittaa lausumassa mainitut toimenpiteet. Kysymykseen, onko tällaista edellytystä pidettävä hallitusta sitovana määrärahan käyttämisen ehtona vai hallitukselle osoitettuna toivomuksena, ei voida antaa yksiselitteistä vastausta.[161] Kun sanottu eduskunnan kannanilmaisu saattaa muodostaa poliittisenkin normin, on sen oikeudellisen merkityksen arviointi vaikeata. Käytännössä hallitus on tällaisissa tapauksissa usein pyrkinyt toimimaan eduskunnan lausuman mukaisesti.[162] Mikäli kyseisen lausuman muotoilusta tai muista asianhaaroista ei käy selville, että se on tarkoitettu hallitukseen kohdistetuksi toivomukseksi, on tällaista edellytystä oikeudellisesti pidettävä eduskunnan asettamana määrärahan käyttämisen ehtona.[163] Toisaalta budjettivastauksen perusteluissa oleva lausuma saattaa olla muotoiltu lievempään sanamuotoon: Eduskunta lausuu odottavansa, että hallitus ryhtyy tiettyyn toimenpiteeseen,[164] tai lausuu käsityksensä erityisen, hallituksen toimivaltaan kuuluvan toimenpiteen harkitsemisen tarpeellisuudesta.[165] Tämänkaltainen eduskunnan kannanilmaisu ei sido hallitusta oikeudellisesti.

Saattaa olla vaikeata ratkaista, missä on raja luvallisen perusteluista poikkeamisen ja eduskunnan budjettivaltaa loukkaavan perustelunormin rikkomisen välillä. Enemmistön tukeen luottava hallitus saattaa suhtautua eduskunnan finanssivaltaan kuuluviin ja menomomentin perusteluissa annettuihin valtiontalouden hoidon oikeusohjeisiin vapaammin kuin hallitus, jolta tällainen tuki puuttuu. Eduskunnan budjettivallan täten ehkä tapahtuvaa syrjäyttämistä ei kuitenkaan lievennä se, että

---

161 *Kastari*, SP:n erikoisasema s. 150—152, 154—155 erityisesti viite 23; SOU 1952: 45 s. 50; *Nilsson—Stjernquist* s. 347—356; *Sundberg*, Villkor för anslag s. 40—41.

162 Näin oli asianlaita esim. Edusk vast/1959 Budj 18 Pl. IV: 8 momentin kohdalla lausutun edellytyksen osalta.

163 Näin on oikeudelliselta kannalta arvosteltava myös eduskunnan budjetin yleisperustelujen kohdalla hyväksymää, hallituksen tulevaan menettelyyn kohdistuvaa edellytystä. Yleisperusteluihin sisällytetään yleensä hallitukseen kohdistettuja, toisinaan hyvinkin tiukkasanaisia toivomuksiksi tarkoitettuja lausumia. Tästä ks. esim. Edusk vast/1960 Budj s. 1—3. — Eduskunnan lausuma voi olla myös siten muotoiltu, että hallituksella on oikeus, mutta ei velvollisuutta tiettyyn varainkäyttöön. Näin esim. Edusk vast/1959 Budj 19 Pl. II: 26 momentin kohdalla.

164 Näin esim. Edusk vast/1959 Budj 10 Pl. V: 1 ja 10 Pl. VI: 1 momenttien kohdalla.

165 Rahaasia-aloitteen johdosta eduskunta katsoi, että siinä kosketeltu kysymys Suomen torpparilaitoksen historian aikaansaamisesta on senlaatuinen, että hallituksen olisi otettava se harkittavakseen. Edusk vast/1959 Budj 11 Pl. XIX: 13 momentin kohdalla.

hallitus voi arvioida poliittisin perustein saavansa toimenpiteilleen eduskunnan enemmistön tuen.

Jos menoarviossa samannimikkeisenä vuodesta toiseen uusiutuva määräraha on tullut hyväksytyksi budjettiin ilman perusteluihin otettuja tarkempia käyttömääräyksiä eikä sen käyttöoikeus ilmene riittävän selvästi määrärahan nimikkeestä, on määrärahan vakiintunutta käyttötarkoitusta pidettävä perustelujen veroisena varojen käytön oikeusohjeena. Kun eduskunta ei ole puuttunut tällaisen määrärahan käyttömääräyksiin, voidaan katsoa, että eduskunta on vaieten hyväksynyt määrärahan käyttämisen vakiintuneeseen tarkoitukseensa.

2. *Rahaasia-aloitteen perustelut.* Käytännössä on esiintynyt erimielisyyttä rahaasia-aloitteen perustelujen oikeudellisesta merkityksestä. Oikeana on pidettävä tulkintaa, etteivät nämä perustelut eikä edes niihin sisältyvä ponsiehdotus kuulu tulo- ja menoarvioon. Ne muodostavat vain rahaasia-aloitteen käsittelyn edellytyksen. Menoarvion perustelujen oikeudellista merkitystä koskevat käsitykset soveltuvat vain eduskunnan itsensä tämänlaatuisen aloitteen käsittelyn yhteydessä hyväksymiin ehdollisen määrärahan perusteluihin.[166] Eduskunnalla on näet tilaisuus budjettivaltansa harjoittamiseen ja siten myös määrärahan käyttöoikeutta koskevien määräysten antamiseen vain tulo- ja menoarvion päättämisen yhteydessä. Ellei se tätä valtaa käytä, ei kansanedustajan rahaasia-aloitteensa tueksi esittämillä perusteluilla ole samaa merkitystä kuin eduskunnan budjettipäätöksellä, johon myös määrärahan perustelut sisältyvät.

Edellä esitetystä johtuu välittömästi, etteivät hallituksen toimivallalle ole esteenä pelkät rahaasia-aloitteen perusteluissa olevat lausumat, jotka tarkoittavat määrärahan käytön rajoittamista. Kun edellä esitetyn mukaisesti rahaasia-aloitteen perustelut eivät kuulu budjettiin, on tästä toisaalta tehtävä näissä perusteluissa tarkoitetun määrärahan suhteen

---

[166] Samaa mieltä Vvv:n sihteeri *Rautapää* MtM:n kansliapäällikölle tämän pyynnöstä antamassaan Ls:ssa/5. 2. 1959, joka koski aloitteita määrärahan osoittamiseksi ylijäämäkalansaaliin käytön edistämiseen. Toista mieltä Tarkvir, joka ei katsonut MtH:n ja MtM:n menettelyä budjettioikeuden mukaiseksi. Tästä asiasta tarkemmin ks. Tarkvir:n ylitarkastaja *Pettilän* TarkK/8. 11. 1958; maatalousneuvos *Fontellin* S MtM:lle/10. 12. 1958; toimistopäällikkö *Mäen* S MtM:lle/11. 12. 1958; kalastusneuvos *Kaartotien* S MtM:lle/12. 12. 1958; osastopäällikkö *Wickströmin* S MtM:lle/16. 12. 1958; ylikamreeri *Hietalan* S MtM:lle/18. 12. 1958; MtH:n pääjohtajan S MtM:lle/15. 1. 1959; MtMk Tarkvir:lle/6. 2. 1959 N:o 3386/M.M. 1958 N:o 871; MtMk Tarkvir:lle/13. 2. 1959 N:o 3386/M.M. 1958 N:o 1018; ylitarkastaja *Pettilän* V Tarkneuv:lle/5. 3. 1959; Tarkneuv ptk/3. 4. 1959, asia 5; Tarkvir k MtM:lle/3. 4. 1959 N:o 131/493 KDVT 58.

seuraava johtopäätös: Jos vuodesta toiseen menoarviossa samannimikkeisenä ja perusteluiltaan muuttamattomana uusiutuvan määrärahan markkamäärään hyväksytään sen käyttöoikeuden asiallista laajentamista tarkoittavan rahaasia-aloitteen johdosta lisäys ottamatta määrärahan perusteluihin käyttömääräyksen laajennusta, ei kyseisten varojen käyttöoikeus — lukuunottamatta tuon oikeuden markkamääräistä kasvua — laajene. Määrärahan asiallinen käyttöoikeus on tässäkin tapauksessa edelleen sellainen, miksi se eduskunnan alun perin hyväksymien perustelujen mukaisin hallituksen toimenpitein on vakiintunut.

3. *Menoarvion vähentäminen lisämenoarvion perusteluissa.* Eräs budjetin perustelujen oikeudellisen merkityksen tarkastelussa esille tuleva kysymys on, voidaanko varsinaisessa menoarviossa myönnettyä määrärahaa vähentää lisämenoarviossa eduskunnan ao. momentin perusteluihin hyväksymän lausuman nojalla ilman budjetin numerotauluun merkittyä vähennyserää [167] vai onko tällaista lausumaa pidettävä vain eduskunnan tiedoksi tarkoitettuna ilmoituksena, jossa hallitus tekee selkoa aikomuksistaan sen päätösvaltaan kuuluvissa määrärahan käyttöä koskevissa kysymyksissä.[168]

Tällaisen vähennysmerkinnän puuttumista numerotaulusta on ehkä pidettävä eräänlaisena budjettijärjestyksen kauneusvirheenä, mutta mitään säännöksiin perustuvaa tai muutakaan oikeudellista estettä ei ole sille, että eduskunta tällä tavoin tekee määrärahan vähentämistä koskevan päätöksen, kunhan sitä koskeva hallituksen ehdotus sisältyy momentin perusteluihin.[169] Edellytyksenä eduskunnan päätökselle, joka ei voi kohdistua ns. sidottuihin menoihin, on tietenkin, ettei määrärahaa ole ehditty käyttää.[170]

---

[167] Tämä oli hallituksen tarkoituksena 1957 II Lisäbudj-ehd (1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 57) 11 Pl. XXV: 18, 19 Pl. II: 31, 42 ja 44 sekä 19 Pl. V: 1 momenttien kohdalla. Asianmukaista olisi ollut merkitä budjetin numerotauluun perusteluissa mainitut vähennyserät. Ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 187—188 viitettä 32. Ks. lisäksi 1962 II Lisäbudj-ehd (1962 Vp Asiak I, Hall es N:o 24) s. 1.

[168] Näin lausuivat käsittävänsä asian Vvv ja eduskunta, VvvM ja Edusk vast/ 1957 II Lisäbudj s. 1.

[169] Samaa mieltä *Purhonen,* Budjettivalta s. 187. — Koska pääpaino Suomen budjettioikeudessa on pantava eduskunnan budjettivallalle ja sitä on näin ollen tulkittava laajasti ja sitä rajoittavia määräyksiä ahtaasti, katsoi Prv valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdolliseksi muuttaa tulo- ja menoarviota HM $69_{,2}$ §:ssä ja VJ $49_{,3}$ §:ssä tarkoitetussa merkityksessä joko määrärahoja lisäämällä tai vähentämällä. Viitteessä 168 tarkoitetun VvvM:n liitteenä oleva PrvLs N:o 5/15. 8. 1957.

[170] Mainituin edellytyksin ja vastaavassa järjestyksessä voidaan eduskunnan päätöksellä lisäbudjetissa myös määrätä, että menoarviossa erilliseen rahastoon siir-

4. *Tuloarvion perustelut.* Budjetin tulomomentin perusteluilla on verraten harvoissa tapauksissa oikeudellista merkitystä.[171] Niihin sisältyy lähinnä tulojen kertymisiä koskevia erittelyjä ja selontekoja. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että eduskunta hyväksymällä tulomomentin perustelut antaa suostumuksensa hallituksen toimivaltaan kuuluvalle, mutta eduskunnan luvasta riippuvalle toimelle silloin, kun laissa ei ole määrätty suostumuksen antamiselle erityistä muotoa.[172] Tällaista oikeudellista merkitystä ei tuloarvion perusteluilla kuitenkaan ole silloin, kun tulon kertyminen johtuu tulo- ja menoarviota korkeammasta oikeusnormista. — Kun yleisperustelut ovat budjetin olennainen osa, voidaan myös niissä antaa mainitunlaisia valtion tuloihin kohdistuvia valtiontalouden hoidon oikeusohjeita.

---

rettäviksi hyväksyttyjä varoja on jätettävä käyttämättä. Ks. viitteessä 167 tarkoitetun 19 Pl. V: 1 momentin perusteluja ja viitteessä 169 tarkoitetun PrvLs:n loppuosaa. Jos määräraha on kuitenkin jo siirretty rahastoon, on sen käyttämättä jätettävä määrä, samoin kuin rahaston tarkoituksiin tarpeettomiksi käyvät varat, lisäbudjetissa merkittävä tuloarvion 6. Osastoon siirroksi rahastosta valtiovarastoon. Esim. 1954 II Lisäbudj (1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 43) 6. Os. VII: 2 mom. ja sen perustelut.

171 Tuloarvion tuloluvuilla ei ole oikeudellista merkitystä. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 31.

172 Eduskunnan suostumus sellaisten valtion omistamien osakkeiden myyntiin, joiden luovuttamiseen suostumus on tarpeen (tästä ks. s. 350), annetaan tuloarvion 6. Osaston II luvun momentin perusteluissa. — Oikeudellista estettä ei ole siihen, että tuloarvion 6. Osaston I luvun momentin perusteluissa annetaan eduskunnan hyväksyminen menoarvion varoista aikaisempina vuosina annettujen avustuslainojen takaisinmaksuajan pidentämiselle, eikä siihen, että 3. Osaston II luvun momentin perusteluissa annetaan VN:lle lupa luopua PSP:n voitto-osuuden tulouttamisesta budjettiin. — Eräiden valtiolle takaisinmaksettavien lainojen maksuaikaa koskeviin helpotuksiin on eduskunnan hyväksyminen hankittu vuosien 1960—1962 tuloarvioiden 6. Os. I: 1 momentin perusteluissa. — Vuosien 1960—1965 tuloarvioiden 3. Os. II: 2 momentille on merkitty puolet PSP:n voitosta toisen puolen voitosta jäädessä pankille. Momentin perustelujen mukaan VN voi kuitenkin oikeuttaa PSP:n käyttämään osan momentille merkitystä osuudesta pankin toimintaa edistäviin tarkoituksiin.

Ks. *Purhosen* mainitsemaa tapausta, Budjettivalta s. 188 viite 33.

2. LUKU. MENOARVION SOVELTAMINEN YKSITTÄISTAPAUKSISSA

A. MÄÄRÄRAHAN KÄYTTÄMISEN EDELLYTYKSET BUDJETIN SOVELTAMISEN KANNALTA

1. *Oppi «menon toteuttamisasteista« sekä tämän kriitillinen tarkastelu ja soveltuvuus Suomen valtiontalouden hoidon järjestelmään.* Lähinnä ranskalais-belgialaisen budjettiopin jaoitteluihin nojaten *Purhonen* erottaa «menon toteuttamisessa« viisi «astetta«: 1) menon sitominen (*l'engagement*), 2) vastasuoritus (*le service fait*), 3) menon hyväksyminen (*la liquidation*), 4) maksumääräys (*l'ordonnancement*); sekä 5) menon maksaminen (*le paiement*).[173] Mainitussa jaoittelussa tarkoitetuilla menoarvion soveltamistoimilla pyritään osoittamaan se eri vaiheisiin porrastettu tapahtumien sarja, joka «toteuttaa menon«. Oikean käsityksen saamiseksi tuon soveltamistoimen vaiheiden oikeudellisesta merkityksestä on aihetta tutkia, soveltuuko tämä luokittelu sellaisenaan Suomen valtiontalouden hoidon järjestelmään.

Mitä tulee käsitteeseen menon sitominen,[174] tarkoitetaan sillä eduskunnan harkinnassa olleiden budjetin menojen osalta sellaista toimeenpanovallan haltijan tahdonilmaisua, joka velvoittaa valtion suorittamaan

---

[173] *Purhonen,* Budjettivalta s. 132—133 viite 9; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 140—141. Kyseinen luokittelu voidaan nojata mm. seuraavien tutkijoiden jossakin määrin toisistaan eroaviin esityksiin: *Allix* s. 293—298; *Baudhuin,* Précis I s. 64—66; *Dubois* s. 386—405; *Duverger,* Institutions s. 346—350; *Heinig,* Das Budget I s. 167, 169, 179, 445; *Laferrière—Waline* s. 12—13; *Reuter,* RFin 1949 s. 263—268; *Stourm* s. 475—481, 483—486. Ks. myös *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 20—21; *Trotabas,* Institutions s. 162—164; *Trotabas,* Précis s. 84—87.

[174] Voidaan tehdä huomautus, ettei sanonta »menon sitominen» ole kielellisesti onnistunut. Kysymyshän on asiallisesti menoon sitoutumisesta. Toisessa yhteydessä *Purhonen* (LM 1957 s. 283) käyttääkin ilmaisua »sitoutuminen menon maksamiseen». Kun kielenkäytössä kuitenkin sellaiset sanonnat kuin »sidotut menot» ja »lainsäädännön sitomat menot» ovat vakiintuneita, voidaan ilmaisua »menon sitominen» pitää käyttökelpoisena.

tietyn menon joko välittömästi tai sitten, kun tässä tahdonilmaisussa ehkä asetetut ehdot ovat täyttyneet.[175] Menon sitominen ei aina esiinny menoarvion soveltamistapahtuman ensimmäisenä vaiheena. Sen tunnusmerkkiä eivät yleensä täytä ne menoarvion soveltamistapahtumat, joissa on kysymys määrärahan välittömästä ja vastikkeettomasta käyttämisestä ja joissa menon sitominen tavallaan sulautuu menon hyväksymiseen.[176] Menon sitominen on siis menoarvion soveltamismenettelyn erityinen, vaan ei yleinen vaihe.

Mitä kyseisessä luokittelussa tarkoitettuun vastasuoritukseen tulee, ei ole perusteltua pitää sitä «menon toteuttamisasteena« varsinaisessa merkityksessä eli menoarvion soveltamiseen kuuluvana vaiheena. Kysymyshän ei ole hallituksen eikä sen alaisen viranomaisen menettelystä, vaan valtion ulkopuolella olevan oikeussubjektin toimenpiteestä, joka kohdistuu valtioon. Vastasuoritus saattaa olla edellytyksenä menoarvion soveltamistoimelle ja «menon toteuttamisen« tietylle vaiheelle.[177] Yleensä se seuraa menon sitomista, mutta voi tulla kysymykseen ilman sitäkin. Vastasuoritus voi tapahtua myös menon maksamisen jälkeen.[178] Se ei ole menoarvion soveltamisessa välttämättömästi esiintyvä vaihe, vaan edellytys, joka saattaa liittyä tämän soveltamisen eri vaiheisiin ja jonka ei siis aina tarvitse edeltää menon maksamista.[179] Ns. tulonsiirtoihin ei vastasuoritus liity. Enintään voidaan niiden avulla saavutettua sosiaalista tavoitetta pitää eräänlaisena välillisenä vastasuorituksena.

---

175 Tämä voi tapahtua myös suorastaan lailla, niin kuin asianlaita on ollut esim. valtion vakinaisten virkamiesten palkkojen ja eläkkeiden suhteen, joskin toisinaan menon yksityiskohtaiseen sitomiseen tarvitaan vielä hallintotoimi. Esimerkkinä vapaiden menojen sitomisesta mainitaan hankinta- ja urakkasopimukset. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 140. — Eduskunnan lainanottosuostumuksen nojalla tapahtuu menon sitominen valtionlainan kuoletuksen ja koron suhteen hallituksen päätettyä ao. valtionlainan ottamisesta tämän tullessa lasketuksi liikkeeseen.

176 Tällaisia menoja sisältyy budjetin kansantulonmukaisessa ryhmittelyssä (tästä ks. esim. Taloudellinen katsaus, Liite/1962 Budj-es s. 696—707) varsinkin tulonsiirroiksi katsottuihin eriin. — Menon sitomista ei TilisK, joka perusteellisesti harkitsi budjetin soveltamismenettelyn kehittämiskysymystä, maininnut erityisenä vaiheena. TilisKM 1 s. 31—32. Ks. myös *Paalanen* s. 28; *Willgren,* Finansrätt s. 432—437.

177 *Baudhuin,* Précis I s. 64 myös viite 1, on sitä mieltä, että menojen sitominen ei saata valtiota velalliseksi, ellei sitä seuraa vastasuoritus. Tätä hänkään ei lue siihen menettelyyn, johon kuuluvat valtion menon toteuttamisen neljä vaihetta.

178 Näin on asianlaita esim., jos menoarvion varoista suoritetaan tutkimusapuraha ehdolla, että tutkimuksen tulokset aikanaan luovutetaan valtiolle.

179 *Purhonen,* LM 1957 s. 284 ja Budjettivalta s. 136, pitää vastasuoritusta useimmiten edellytyksenä menon hyväksymiselle.

Menon hyväksyminen ei aina rajoitu siihen merkitykseen, jonka Purhonen tälle toimelle antaa.[180] Se on menoarvion soveltamiseen välttämättömästi liittyvä vaihe, joten ilman sitä menon maksaminen ei voi tulla kysymykseen. Menon hyväksyminen on siis yleisistä menoarvion soveltamisvaiheista ensimmäinen. Milloin menon sitominen on sitä ennen tapahtunut, ovat Purhosen esittämät menon hyväksymisen tunnusmerkit oikeita. Tavallisesti tätä asianmukaisen toimivallan rajoissa suoritettua toimenpidettä edeltää määrärahan käyttämiseen oikeutetun valtionelimen, VN:n, ministeriön tai näitä alemman viranomaisen harkinta, joka kohdistuu menon kaikinpuoliseen suorituskelpoisuuteen. Siihen sisältyy sekä sen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden että ajankohtaisuuden tutkiminen.[181] Tämän jälkeen seuraa menon hyväksyjän tilivirastolle antama maksattamiskehoitus silloin, kun menon hyväksyminen ei tapahdu saman elimen toimesta kuin maksumääräyksen antaminen. Tiliviraston ollessa menon hyväksyjänä ja maksumääräyksen antajana ei tällaista kehoitusta ole tarpeen antaa.

Maksumääräys on menon maksamiseen johtavassa menoarvion soveltamismenettelyssä yleensä välttämätön vaihe.[182] Se on tiliviraston kassanhoitajalleen antama käsky suorittaa rahaerä tietylle luonnolliselle henkilölle tai yhteisölle.[183] Maksumääräyksen antamiseen oikeutettu viranomainen joutuu harkitsemaan kysymystä, onko menon hyväksyjän antama maksattamiskehoitus menoarvion nojalla mahdollinen. Tässä menoarvion soveltamistapahtuman vaiheessa ei kuitenkaan ole syytä

---

180 *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 140, lausuu, että menon hyväksymisessä todetaan valtiolle menon sitomisen jälkeen tapahtuneen vastasuorituksen johdosta syntyneen lopullisen ja täsmällisen velan suuruus. Siinä hallintoviranomainen mainittuihin seikkoihin tutustuttuaan selvittää, onko velka lain mukaisesti syntynyt, mikä on sen tarkka määrä, onko se maksettavaksi erääntynyt sekä eikö se ole vanhentunut tai valtion vastasaatavalla kuittauskelpoinen.

181 Menon hyväksymisellä tarkoitetaan silloin, kun sitä ei ole edeltänyt menon sitominen, budjetin sellaista soveltamista, josta yleensä käytetään nimitystä »määrärahan käyttäminen» tai (toimeenpanovallan elimen suorittama) »määrärahan myöntäminen». Jälkimmäisessä sanonnassa on kysymys eduskunnan menoarviossa myöntämän määrärahan edelleen myöntämisestä, joka tapahtuu hallituksen toimivallan piirissä. Mainitunlaista menoarvion soveltamista tarkoittaen *Paalanen,* s. 27, puhuu määrärahojen käyttämisestä. Menon hyväksymisestä ks. myös main. teos s. 36—37.

182 Tästä ks. TiliS 14 §, jossa mainitaan myös eräitä poikkeuksia sanotusta säännöstä. Nämä valtion kassaliikkeen hoidosta aiheutuvat suoritukset eivät sisälly menoarvion soveltamismenettelyn vaiheisiin. Maksumääräyksestä ks. myös TiliS 15 ja 17 §.

183 *Paalanen* s. 37; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 141.

vaatia yhtä tarkkaa perehtymistä menon perusteisiin kuin sen hyväksymisessä. Jos maksattamiskehoituksen laittomuus on ilmeinen — kysymyksessä on esim. sopimaton menoarvion momentti tai kiinteän määrärahan ylittäminen ilman pakkotilannetta —, on ennakkoestävä valvonta katsottava maksumääräyksen antajan asiaksi.

Maksumääräyksen antamista seuraa menoarvion soveltamistoimien viimeisenä vaiheena menon maksaminen.[184] Tämän suorittajalta ei voida vaatia menon suorituskelpoisuuden senkäänlaista harkintaa kuin maksumääräyksen antajalta. Kassanhoitaja vastaa siis vain siitä, että menon suoritus on maksumääräyksen mukainen. Jotta suoritus voisi tapahtua, tulee maksumääräyksen olla oikein laadittu.

Edellä esitetyn mukaisesti eivät kaikki Purhosen mainitsemat menon viisi «toteuttamisastetta« ole budjetin soveltamistapahtuman yleisiä vaiheita varsinaisessa merkityksessä. Näitä ovat vain menon hyväksyminen, maksumääräys ja menon maksaminen. Alitilittäjän ei kuitenkaan ole pakko käyttää maksumääräystä maksua suorittaessaan.[185]

2. *Valitusoikeus maksumääräyksen antamisesta tai sen epäämisestä.* Ilmeisesti sen vuoksi, että on katsottu maksumääräyksen vaativan antajaltaan menoerän suorituskelpoisuuden harkintaa, eräät tutkijat pitävät sitä hallintotoimena, joka edellyttää maksun saajalle tai sen odottajalle maksumääräyksen antamisesta tai sen epäämisestä myönnettävää valitusoikeutta.[186] Maksumääräyksen antamisella ei kuitenkaan ratkaista

---

184 Kun menon hyväksyminen ja maksumääräyksen antaminen ovat kaksi eri asiaa ja kun TiliS:öön ei sisälly määräystä, joka koskee menon hyväksymistä sekä sen muotoa ja edellytyksiä, ehdotti TilisK TiliS:ssä nimenomaan määrättäväksi, että ennen kuin tilivirasto tai alitilittäjä voi suorittaa menon, se on hyväksyttävä, jolloin sekä menon tarkoituksenmukaisuus että laillisuus on todettava. TilisKM 1 s. 31—32, 77. Ks. myös *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 140 viitettä 38:

185 *Paalanen* lausuu, s. 37—38: »Jos ajatellaan jotain pientä tilittäjää, esimerkiksi oppilaitosta, jonka johtaja tai rehtori hoitaa kassan ja tilinpidon ja joka niistä myös yksin vastaa, ei kaikkien sen menotositteiden varustaminen maksumääräyksellä ole johdonmukaista, sillä silloinhan laitoksen johtaja määräisi itsensä menon suorittajaksi. Se että johtaja allekirjoittaa kuukausittaisen, tilivirastolle lähetettävän tiliraportin, riittää osoittamaan hänen vastuunsa menon suorittamiseen. Jos alitilittäjän varojen käyttö on laajahkoa ja varsinkin jos sillä on erityinen kassanhoitaja, on maksumääräyksen käyttö tarpeellista.» Ks. myös *Merikoski*, LM 1959 s. 18.

186 Tällä kannalla näyttävät olevan *Oksanen* s. 275; *Purhonen*, LM 1957 s. 284; *Rytkölä*, Palkkaus- ja eläkeoikeus s. 114—115 (toista mieltä kuitenkin PalkL 24 §:ssä tarkoitettujen palkkausta koskevien maksumääräysten osalta, main. teos s. 296—297, 300—301); *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 328.

kysymystä, millainen oikeus maksun odottajalla on tämän saamiseen säännösten nojalla tai sen perusteella, että ministeriö tai muu viranomainen on toimivaltansa rajoissa suorittanut ao. menoerän sitomisen. Maksumääräystä annettaessa tulee sitävastoin ratkaistuksi sen nojalla suoritettavan rahamäärän laskemisperuste ja tätä soveltaen se rahamäärä, jonka suorittamisen tilivirasto maksumääräyksessä antaa kassanhoitajansa tehtäväksi.[187] Täten ymmärrettynä maksumääräyksen antaminen on katsottava viranomaisen tosiasialliseksi toimeksi. Se ei siis ole erillinen hallintotoimi, vaan HValL 3_2 §:ssä tarkoitettu virkakäsky, johon ei HValL:n säännösten mukaisesti saa hakea muutosta valituksella KHO:ssa.[188]

Mikäli maksumääräys on virheellinen, voi sama virkamies, joka on sen antanut, sekä maksun odottajan vaatimuksesta että omasta toimestaan oikaista maksumääräyksen.[189] Jos virkamies ei suostu suoritta-

---

[187] Maksumääräys voi olla virheellinen esim. laskuvirheen tai erehdyksen johdosta.

[188] TilisK:n ja *Paalasen* mielestä maksumääräys on tiliviraston sisäinen hallintokäsky, mistä ei voida valittaa. TilisKM 1 s. 31; *Paalanen* s. 37 viite 11. Viraston sisäisenä toimena — ainakin ensisijaisesti — näyttää maksumääräyksen antamista pitävän myös *Willgren,* Finansrätt s. 435. Näin tulkitsee Willgrenin esitystä *Merikoski,* LM 1959 s. 16, joka omasta puolestaan, main. kirjoitus s. 18—20 ja Oikeussuojajärjestelmä I s. 78—79, on sitä mieltä, että maksumääräys ei ainakaan virkamiesten palkanmaksussa, jota hänen tutkimuksensa varsinaisesti koskee, ole erillinen, täydellinen hallintotoimi, mikä voisi sellaisenaan olla muutoksenhaun kohteena. Ks. myös *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 163—164. Myös KHO on katsonut, ettei maksumääräyksestä voida valittaa. Tätä mieltä KHO lääninkonttorin maksumääräyksen suhteen, ja olisi sen, joka ei tyytynyt lääninkonttorin ratkaisuun, pitänyt saattaa asia lääninhallituksen ratkaistavaksi. KHO 1940 I 6 ja KHO 1948 II 464. Samaa mieltä KHO LääkH:n maksumääräyksen suhteen (äänestys 3—2) ja palautettiin asia LääkH:lle uudelleen käsiteltäväksi. KHO 1951 II 506. Ks. *Merikoski,* LM 1959 s. 17—18. — Kysymyksestä, mitä tarkoitetaan virkakäskyllä, ks. *Andersson* s. 72—80.

Tekijä on tutkinut, onko VK:n maksumääräyksiin haettu muutosta valittamalla KHO:ssa, mutta ei ole havainnut, että niissä tapauksissa, joissa VK:n ratkaisuun on haettu muutosta, olisi ollut kysymys pelkästään maksumääräystä koskevasta valituksesta.

[189] Viranomaisaloitteinen itseoikaisu voi yleensä vain poikkeuksellisesti tulla kysymykseen, jos päätöksen täytäntöönpano on aloitettu tai päätös on tullut ulkopuolisen tietoon sillä tavoin, että sillä on saattanut olla viranomaiskoneiston ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Asianosaisaloitteiselle itseoikaisulle ei näiden seikkojen tarvitse olla esteenä. Itseoikaisupyynnön voi tehdä yleensä vain se, joka voisi päätöksestä valittaa. *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 141—144; *Merikoski,* LM 1959 s. 13—14; *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä I s. 172—173. Ks. myös *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 348.

maan oikaisua, voidaan tätä pyytää siltä elimeltä, joka käyttää ao. viraston korkeinta päätösvaltaa — keskusvirastossa tämä elin on sen kollegi — ja jonka ratkaistaviin maksumääräyksen antaminenkin varsinaisesti kuuluu, vaikka tämän tiliviraston puolesta sen työnjaon mukaan maksumääräykset antaa tietty virkamies.[190] Mikäli maksumääräyksen antamisoikeus on kuitenkin asianmukaisin säännöksin siirretty jonkin virkamiehen lopulliseen päätösvaltaan kuuluvaksi, ei tilivirasto voi tällaiseen asiaan puuttua. Tämä virkamies toimii näet virastonsa lopullista päätösvaltaa käyttävänä viranomaisena.[191] Jos oikaisua ei suostuta tekemään,

---

190 *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 90 viite 43, esittää KHO:n tapauksia, jotka osoittavat Suomessa katsotun, ettei ylempi viranomainen voi ryhtyä alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan. Tähän käsitykseen *Uotila* yhtyy, main. teos s. 90, koska vastakkaisen kannan omaksuminen olennaisesti heikentäisi oikeusturvaa hallinnon alalla. Toimivallan jako ylempien ja alempien viranomaisten välillä on siis jäykkä. Kun Uotilan mainittua käsitystä on pidettävä perusteltuna, ei ylempi viranomainen voi pidättää itselleen ao. toimivallan mukaan alemmalle viranomaiselle kuuluvaa maksumääräyksen antamista. Selostetusta toimivallan jaon jäykkyydestä johtuu myös, ettei ylempi viranomainen saa määrätä oikaistavaksi sellaisen alemman viranomaisen antamaa maksumääräystä, jonka toimivaltaan tämän antaminen kuuluu. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että esim. VvM kirjeessään VK:lle lausuu käsityksenään, että tämän tietty maksumääräys on virheellinen, mutta VvM ei voi määrätä VK:ia oikaisemaan maksumääräystä, vaan VK:n on itse ratkaistava, onko oikaisu suoritettava.

191 VK:n johtosäännön sisältäneen VNp:n/24. 10. 1940 (AsK N:o 576/40) $21_{,1}$ §:n mukaisesti VK:n maksumääräykset sekä postisiirtotilien tililtäotto- ja tilisiirtokortit ja näistä laaditut yhteenvedot allekirjoitti ylikamreeri ja hänen estyneenä ollessaan muu johtokunnan määräämä toimen haltija sekä varmensi kassatoimiston apukamreeri (tarkoittaa nykyistä kamreeria) ja tämän estyneenä ollessa muu johtokunnan määräämä toimen haltija. Tämä johtosäännön määräys ei vastannut käytäntöä. Maksumääräyksen antaminen VK:ssa oli yleensä ylikamreerin asiana. Tämän työtaakan lisäännyttyä oli kuitenkin pidetty perusteltuna, että myös pääjohtaja ja molemmat johtajat voivat — VK:n johtosäännön $21_{,1}$ §:n estämättä — antaa maksumääräyksiä. Pääjohtaja ja johtajat toimivat VK:n osastojen päällikköinä ja kukin heistä antoi maksumääräyksiä oman osastonsa toimialaan kuuluvissa asioissa. Selostettu johtosäännön vastainen menettely johtui pakkotilanteesta. — VK:n organisaatio muutettiin 1. 3. 1965 lukien sellaiseksi, että kaksi johtajaa ja kaksi osastopäällikköä toimii kukin osastonsa päällikkönä ja pääjohtaja kaikkien osastojen valvojana. Mainitut viisi virkamiestä muodostavat johtokunnan, jonka puheenjohtajana on pääjohtaja. Organisaatiomuutoksen jälkeen muutettiin VK:n johtosäännön $21_{,1}$ § (VNp/14. 4. 1965, AsK N:o 217/65) käytäntöä vastaavaksi: VK:n maksumääräykset ja -käskyt sekä postisiirtotilien tililtäotto- ja tilisiirtokortit ja näistä laaditut yhteenvedot allekirjoittaa kassa- ja tiliosaston päällikkö tai muu johtokunnan jäsen tahi johtokunnan määräämä toimen haltija sekä varmentaa kassatoimiston kamreeri tai muu johtokunnan määräämä toimen haltija.

on sen vaatijan oikeusturvakeinona kantelu.[192] Maksumääräyksen nojalla tapahtuvaan suoritukseen tyytymätön voi kuitenkin pyytää maksumääräyksen antaneelta viranomaiselta päätöstä aineellisesta oikeudestaan tuohon suoritukseen ja hakea tähän päätökseen muutosta valituksella KHO:ssa. Sama sääntö soveltuu myös siihen, jonka vaatimusta koskeva maksumääräys on evätty.[193] Näissä tapauksissa ei kysymyksessä kuitenkaan ole valitus pelkästä maksumääräyksestä.

B. MENOARVION SOVELTAMISTAPAUSTEN TYYPPIRYHMIÄ

1. *Menoarvion soveltamistapausten laadullinen luokittelu. Menon normaalityyppi.* Hallituksen toimintavapauden eri muotojen selvittämiseksi jaoitellaan tässä tutkimuksessa menoarvion soveltamistapaukset seuraavasti: 1) (menon) *normaalityyppi,* 2) *sitoutuminen menon suorittamiseen,* 3) *pitkän tähtäimen meno,* 4) *lainananto;* sekä 5) *rahassa tapahtuvaa suoritusta edustamaton meno.*[194]

Normaalityypillä tarkoitetaan menoarvion soveltamisessa esiintyvää sellaista menoa, joka laadultaan ei ole menon muiden tyyppiryhmien kal-

---

[192] Virkamiespalkkojen osalta on PalkL 24 §:ssä säädetty seuraavanlainen erityinen muutoksenhakumenettely: Sen, joka katsoo, että ao. viranomainen on kieltänyt hänelle mainitun lain tai sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen, tulee esittää kirjallinen oikaisuvaatimus tälle viranomaiselle, jonka tulee antaa asiasta päätös. Tähän tyytymätön saa hakea muutosta valituksella KHO:ssa. Tässä erityistapauksessa on siis muutoksenhaku pelkästään maksumääräykseenkin sallittu. *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä I s. 177—178. Ks. myös *Andersson* s. 251—252.

[193] Pyydettäessä on VK:ssa maksumääräyksen saajalle tai sille, jolta maksumääräys on evätty, kaikissa tekijän selville saamissa tapauksissa annettu päätös, joka koskee kysymystä aineellisesta oikeudesta suorituksen saamiseen. Ks. esim. KHO 1946 II 396 ja 423, KHO 1947 I 87, KHO 1948 I 165 ja 298, KHO 1949 II 105 ja 260.

[194] Oikeudellista merkitystä ei ole tuloarvion erien ja menoarvion määrärahojen budjetin liitteenä olevassa Taloudellisessa Katsauksessa esitetyillä kansantulonmukaisilla ryhmittelyillä. Niistä saattaa sitävastoin olla apua tarkasteltaessa tuloja menoarvion vaikutusta kansantuloon silloin, kun budjetti on eduskunnan päätettävänä. Näistä ryhmittelyistä ks. esim. Liite/1962 Budj-es s. 695—706; Liite/1963 Budj-es s. 620—628; Liite/1964 Budj-es s. 618—625; Liite/1965 Budj-es s. 688—698. — Julkisen menotalouden jaoittelusta finanssiopillisten periaatteiden mukaan ks. *Nevanlinna,* Julkinen talous s. 14—58.

tainen. Sen tunnusmerkkejä ovat menoarvion soveltamistapahtuman kaikki yleiset vaiheet: menon hyväksyminen, maksumääräys ja menon maksaminen.

2. *Sitoutuminen menon suorittamiseen.* HM 64 §:ssä edellytetyn eduskunnan lainanottosuostumuksen nojalla saadaan ottaa valtionlainoja ja sitoutua aikanaan suorittamaan niiden kuoletukset, korot ja mahdolliset indeksikorotukset. Saman säännöksen analogisen tulkinnan mukaisesti voidaan kansanedustuslaitoksen suostumuksen nojalla antaa valtion puolesta takaus ja täten sitoutua suorittamaan menoerä tiettyjen edellytysten toteutuessa. HM 33 §:ssä tarkoitetun eduskunnan hyväksymisen perusteella saadaan ulkovaltojen kanssa tehdä sellaisia sopimuksia, joista aiheutuu valtiolle menoerä. Menoon voidaan sitoutua lain nojalla. Myös sen nojalla, että tiettyyn tarkoitukseen on menoarviossa myönnetty määräraha, saattaa olla oikeus antaa sellainen sitoumus, mistä aiheutuu valtiolle meno.[195] Mitä lueteltuihin menon suorittamiseen sitoutumisen muotoihin tulee, on menoarvion soveltamistapauksesta kysymys tietenkin vain silloin, kun sitoutumisen perusteena on määräraha tai tämän perustelut.

Sopimusten ryhmän, jonka suhteen menon suorittamiseen sitoutuminen täten tulee kysymykseen, muodostavat valtion puolesta tehtävät *hankinta- ja urakkasopimukset.* Juuri tämänkaltaisille sopimuksille on tunnusomaista, että hallitus sopimuksen hyväksyessään sitoutuu suorittamaan menon tiettyä vastasuoritusta vastaan.[196] Itsestään selväksi katsottava säästäväisyyden noudattamisen vaatimus valtiontalouden hoidossa edellyttää tässäkin tapauksessa, ettei menoa suoriteta ilman päte-

---

[195] Valta tällä perusteella antaa menoja valtiolle aiheuttavia sitoumuksia on hallituksella toisaalta sikäli kuin määräraha on varattu nimenomaan tietystä, varainhoitovuonna tehtävästä sopimuksesta aiheutuvaa menoa varten sekä toisaalta sikäli kuin tällaisesta sopimuksesta aiheutuvan menon suorittaminen on yleensä mahdollista tulo- ja menoarvion nojalla. Tämä koskee sekä kansainvälistä että valtionsisäistä sopimusta. Ulkovaltojen kanssa tehtävien sopimusten osalta näin *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 179.

[196] Se, missä järjestyksessä mainitut toimet tapahtuvat, riippuu sopimuksen ehdoista. Normaalisti sopimuksen tekoa seuraa vastasuoritus ja sen jälkeen menon hyväksyminen maksun suorittamiseen johtavine seuraamuksineen. Sopimusehdoissa voidaan sopia myös, että maksu tapahtuu osissa sitä mukaa kuin vastasuoritus tapahtuu tietyissä erissä. Estettä ei ole sille, että maksu sovitaan suoritettavaksi jo ennen vastasuorituksen aloittamista. Tällainen suoritus saattaa tulla kysymykseen esim. silloin, kun hankinnan suorittaminen on mahdollista vain, jos täten ennakolta huolehditaan sen rahoituksesta.. Menettely on yleensä hyväksyttävä, jos se on valtion edun mukaista ja vastaa yleistä kauppatapaa.

vää syytä ennen kuin se on välttämätöntä. Hankinta- tai urakkasopimus voidaan siis tehdä valtion puolesta siinä laajuudessa ja niissä rajoissa kuin siitä aiheutuvia ko. varainhoitovuoteen kohdistuvia menoja varten varattu määräraha ja tämän perustelut edellyttävät. Budjetin vuotuisuudesta saadaan poiketa, jos mainitunlaisesta sopimuksesta johtuva meno on merkitty menoarvioon HM $70_{,1}$ §:ssä ja BudjL 6 §:ssä tarkoitetuksi siirtomäärärahaksi, mikä saattaa tulla kysymykseen lähinnä rakennustyötä koskevan urakkasopimuksen osalta.[197]

---

[197] Yksityiskohtaisia VN:n määräyksiä valtion hankinnoista sisältää VvMyk/11.1.1962 N:o 25 s. 9—10. Sanotulla yk:llä kumottiin VvMyk/8.1.1960 N:o 20, jossa oli vastaavanlaisia määräyksiä s. 8. Tällä yk:llä oli kumottu VvMyk/31.1.1958 N:o 777, jossa oli vastaavanlaisia määräyksiä s. 7—8. Hankintoja koskevat asiat, lukuunottamatta VHK:n kautta toimitettavia ostoja, on alistettava RV:n hyväksyttäväksi silloin, kun on kysymys 300 000 mk suuremmasta hankinnasta. — Valtion hankintoja koskevista aikaisemmista VN:n määräyksistä ks. VvMyk/23.8.1956 N:o 4666, missä annetut määräykset olivat tarkoitetut noudatettaviksi valtion silloisessa kassakriisitilanteessa ja jotka VvMyk:ssä/8.1.1957 N:o 250 määrättiin olemaan edelleen voimassa. — Hankintoja koskevista määräyksistä ks. myös main. VvMyk N:o 250 s. 5; VvMyk/30.1.1959 N:o 460 s. 3; VvMyk/8.1.1960 N:o 21 s. 2; VvMyk/4.1.1961 N:o 10 s. 3; VvMyk/12.10.1961 N:o 4010; VNp valtion rakennustyömailla käytettävien siirrettävien työmaarakennusten hankinnoista/6.2.1964 (AsK N:o 47/64). — Valtion laitosten ja virastojen tavaranhankintojen valvontaa ja keskittämistä varten on VHK. Ks. L valtion hankintakeskuksesta/19.4.1941 (AsK N:o 265/41) ja A valtion hankintakeskuksesta/19.4.1941 (AsK N:o 266/41). — Ks. myös VHKKM/1959; HankintaOKM/1962; 1964 Vp Asiak, Hall es N:o 62 (laiksi valtion hankintakeskuksesta), joka oli eduskunnan käsiteltävänä, mutta peruutettiin Hall Kirj:llä/18.9.1964.

Valtion puolesta tehtäviä urakkasopimuksia koskevista määräyksistä ks. A valtion rakennustöiden teettämisestä urakoitsijoilla/29.6.1961 (AsK N:o 385/61) ja KulkMp valtion rakennustöiden teettämisestä urakoitsijoilla annetun asetuksen soveltamisesta/29.6.1961 (AsK N:o 386/61); main. VvMyk N:o 777 s. 9—10; main. VvMyk N:o 20 s. 9; main. VvMyk N:o 25 s. 11—12. Viimeiseksi viitatun yleiskirjeen mukaan ovat voimassa mm. seuraavat määräykset: Milloin työn kokonaiskustannukset tai kustannusarvio on vähintään 800 000 mk, on työn tai sen osan teettämiseen urakoitsijalla saatava RV:n lupa. Vaikka työn kokonaiskustannukset arvioidaan mainitun suuruisiksi, ei sellaista lausuntoa kuitenkaan tarvita osaurakan osalta, jos urakkahinta ei nouse 400 000 markkaan saakka. — Erityisesti valtion huonerakennustöitä koskevista urakoista annetuista määräyksistä ks. main. VvMyk N:o 777 s. 8—9; main. VvMyk N:o 460 s. 1—2; VNp eräiden urakka-asioiden käsittelystä valtion talonrakennustöissä/16.7.1959 (AsK N:o 332/59) (sellaisena kuin se on osittain muutettuna VNp:llä/12.10.1961, AsK N:o 470/61); main. VvMyk N:o 20 s. 9; main. VvMyk N:o 25 s. 10—11; VvMyk/10.1.1963 N:o 60 s. 2; VvMyk/11.2.1965 N:o TM 65 s. 4. Valtion virastojen ja laitosten sekä rakennustoimikuntien on, ennen kuin ne saavat pyytää urakkatarjouksia sellaisesta valtion huonerakennustyöstä, jonka työn kokonaiskustannukset arvioidaan vähintään 300 000 markaksi, siirrettävä

Menoarvion soveltamistapauksia, joissa menon suorittamista yleensä edeltää sopimus ja siihen sisältyvä menoon sitoutuminen valtion puolesta, ovat osakkeiden merkinnät valtionenemmistöisissä tai muissa osakeyhtiöissä, muutoin kuin käteisellä tapahtuvat valtion suorittamat maa-alueiden ostot sekä huoneustojen ja muiden toimitilojen vuokraamiset valtion virastoja ja laitoksia varten. Valtion puolesta voidaan myös sitoutua suorittamaan avustusta tiettyä yleisen edun vaatimaa toimintaa varten.

Näissäkin tapauksissa pätee yleissääntönä, että menoarvion soveltamistoimi on sallittu vain edellyttäen, että budjetissa on tarkoitusta varten varattu sellainen määräraha, jota voidaan käyttää valtion sitoumuksesta aiheutuviin menoihin. Mikäli sopimus on tarkoitettu olemaan voimassa kauemmin kuin varainhoitovuoden menoarvio on sovellettavissa, voidaan sitoumus sitä kauemmin kestävältä soveltamisajaltaan antaa valtion puolesta vain ehdollisesti, nimittäin edellyttäen, että myös tulevina varainhoitovuosina menoarvioon sisältyy määräraha, jota saadaan käyttää tähän tarkoitukseen.[198]

Valtiosopimusten osalta hallitus voi tietyin edellytyksin[199] poiketa

---

kysymys työn aloittamisen ajankohdasta ao. ministeriön ratkaistavaksi. Ministeriön on ennen asian ratkaisua pyydettävä siitä RV:n lausunto.

Valtiontilintarkastajain arvostelusta menon sitomisessa esiintyneen leväperäisyyden johdosta erityisesti valtion rakennustöiden osalta ks. esim. 1951 VttK s. 84—85; 1952 VttK s. 101—102; 1954 VttK s. 100—101; 1956 VttK s. 115; 1957 VttK s. 24, 109.

[198] MaatM:n esittelystä oli 21. 12. 1955 RV:n käsiteltävänä asia, joka koski 500 000 markan suuruisen vuotuisen avustuksen suorittamista Oulujoki Oy:lle Montan keskuskalanviljelyslaitoksen tukemiseen. Valtion ja sanotun yhtiön välillä oli tehty asiasta sopimus jo 22.12.1954, jonka mukaisen avustussitoumuksen voimaan tulo kuitenkin edellytti ao. määrärahan hyväksymistä budjetissa ja sen jälkeen asianmukaista RV:n käsittelyä ja MaatM:n päätöstä. Kun 1955 Budj 11 Pl. XIII: 7 momentin kohdalla oli hyväksytty määräraha Oulujoen vesistön keskuskalanviljelyslaitoksen tukemiseen, saattoi RV myöntää luvan avustuksen suorittamiseen. Valiokunta katsoi, että mainittu sitoumus voi olla voimassa vain, mikäli budjettiin kulloinkin otetaan sitä varten määräraha.

[199] Jos valtiosopimuksesta johtuva monivuotinen menoerä on niin epämääräinen tai siksi vähäinen, ettei sitä ole perusteltua merkitä menoarvioon erillisenä eränä, ei tämän seikan voida katsoa tekevän eduskunnan hyväksymistä tarpeelliseksi, vaikka nimenomaista määrärahaa sopimusta varten ei olekaan otettu budjettiin. *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 180.

Saksassa on voimassa yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden mukaan myös mainituin edellytyksin, ilman määrärahaa tapahtuvaa valtiosopimuksen tekoa on pidettävä kiellettynä, jos siitä aiheutuu menoa valtiolle. Sellaisen sopimuksen täyttämisestä aiheutuvat menot, josta aiheutuu varainhoitovuotta kauemmin jatkuvia maksuja, on RHO 8_2 §:n nojalla sopimuksen sisällön ja kestoajan mukaisesti selvitettävä

säännöstä, jonka mukaan valtion puolesta saadaan antaa sitoumus vain tästä aiheutuvia menoja varten varatun määrärahan rajoissa, jollei sitoumuksen antaminen ole lainsäädännön mukaan sallittua. Tämän oikeuden kiistäminen saattaa näet johtaa tilanteeseen, jolloin valtion kannalta tähdellistä valtiosopimusta ei voida tehdä.[200]

Myös sellaiset hallintotoiminnassa säännönmukaisesti tehtävät sopimukset, joilla pyritään turvaamaan tämän toiminnan tehokkuus ja joista aiheutuu valtiolle vain vähäisiä menoeriä,[201] muodostavat poikkeuksen säännöstä, että hallitus saa sitoutua menoon vain silloin, kun siihen on eduskunnan suostumus.[202] Säännöstä poikkeaminen edellyttää kuitenkin, että sopimuksen tekemistä ei voida laiminlyödä ilman valtiolle koituvia vaikeuksia. Kysymyksessä tulee olla sellainen sidottu meno, joka johtuu siitä, että valtion hallintokoneiston on saatava vakavitta häiriöittä

---

budjetissa silloin, kun sanottuja varoja ensi kerran ehdotetaan myönnettäviksi. RHO 45 b,$_1$ §:n mukaan sopimus voidaan vasta sitten lopullisesti päättää, kun budjetissa on ensi kerran myönnetty tarpeelliset varat tai kun sopimus on siinä hyväksytty. *Vialon,* Haushaltsrecht s. 143, 144, 278—282.

200 Jos menoarviossa ei ole tällaisesta sopimuksesta johtuvaa menoa varten soveltuvaa määrärahaa, saadaan se suorittaa menoarvion 15 Pl. II: 1 momentilta (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa). Vaikka tämänkaltaisella sopimuksella ei olekaan lain veroista perustetta, on muun sopivan määrärahan puuttuessa pakko sallia mainitun momentin veloittaminen silloin, kun menoa aiheuttavan sopimuksen tekoa ei voida välttää.

201 Vaikka VK:n kirjanpito- ja muiden konttorikoneiden huoltoa ja korjausta varten ei lainkaan olisi myönnetty määrärahaa, on katsottava, että VK:lla on oikeus tehdä konttorikoneliikkeen kanssa sopimus sanottujen koneiden huollosta. Tähän oikeuttaa pakkotilanne. Muutoin ei tiettyjä lainsäädännöstä johtuvia VK:n tehtäviä olisi mahdollista asianmukaisesti suorittaa. — Vaikka vuokrahuoneistossa toimivan viraston vuokraa varten tarvittava määräraha olisi jätetty menoarvioon ottamatta, täytyy vuokrasopimusta saada jatkaa. Ilman tarpeellisia työskentelytiloja ei virasto tietenkään voi suorittaa tehtäviään.

202 Samaa mieltä *Purhonen,* Budjettivalta s. 121—122 ja Valtiontilintarkastus s. 21. Käsityksensä tueksi hän viittaa Ruotsissa ja Saksassa esitettyihin lausumiin. Näistä ks. SOU 1952: 42 s. 43; *Herlitz,* Finansmakt s. 155—159; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 143—145, 278—282. *Ruotsin* käytännössä katsotaan, että viranomaisten täytyy voida toiminnassaan antaa sitoumuksia, joita ei sopivasti voida alistaa valtiopäiville, esim. varainhoitovuotta pitemmän ajan kestäviä vuokrasopimuksia. Edellytyksenä tällöin on kuitenkin, että kysymyksessä ovat »ofrånkomliga löpande utgifter». *Saksassa* RHO 45 b,$_3$ §:n säännös oikeuttaa budjetin soveltajan poikkeamaan pykälän niistä määräyksistä, jotka koskevat liittovaltiolle menoja aiheuttavia sopimuksia, kun kysymyksessä ovat »im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossene, ihrer Natur nach regelmässig wiederkehrende Verträge». Budjetin laatimisen osalta vastaavanlainen sääntö sisältyy RHO 8,$_3$ §:ään.

täyttää tehtävänsä. Tarvikehankinta- ja vuokrasopimuksia on siis saatava tehdä ilman nimenomaan tällaiseen tarkoitukseen myönnettyä määrärahaakin, kun täten sitoudutaan valtion toiminnan kannalta välttämättömään menoon.[203] Tätä sääntöä on kuitenkin tulkittava ahtaasti, sillä viraston toimintaa voidaan supistaa ja hidastaa, ilman että sen suoritettavia, lainsäädännöstä johtuvia tehtäviä varsinaisessa merkityksessä laiminlyödään. Toimivallan ylityksenä [204] olisi pidettävä urakkasopimuksen tekemistä virastotalon rakentamisesta silloin, kun menoarvioon ei ole otettu määrärahaa tällaista tarkoitusta varten. Viraston toimintamahdollisuuksien turvaaminen ei näet silloinkaan edellytä omaa toimitaloa, kun viraston tehtävät johtuvat lainsäädännöstä.

On esiintynyt sellaista käytäntöä, että valtionavustuksia ja avustuslainoja on myönnetty enemmän kuin tarkoitukseen kulloinkin on ollut menoarviossa varoja, mutta että niitä on maksettu vain tarkoitusta varten varatun määrärahan perustelujen edellyttämässä laajuudessa, jolloin menoerät vasta maksamisvuonna on merkitty ao. momentin veloitukseksi.[205] Tällainen sitoutuminen menon suorittamiseen merkitsee menoarvion ennakollistä ja ehdollista soveltamista. Avustuksen tai lainan myöntämistä koskeva hallituksen toimivallan piirissä tehty päätös tulee tehokkaaksi edellyttäen, että tarkoitusta varten myönnetään varoja menoarviossa. Selostettu menettely on HM $66_{,1}$ §:n vastaista, sillä menoarvion soveltamistapahtuman vaiheet voivat yleensä tulla kysymykseen vasta sen jälkeen, kun menoarviossa on myönnetty määräraha, joka soveltuu tähän tarkoitukseen.[206] Mainitunlainen virheellinen käytäntö ei ole vakiintunut.

3. *Pitkän tähtäimen meno.* Valtion menotalouteen sisältyy sellaisiakin valtion omia investointeja ja sijoitusluonteisia tulonsiirtoja, joissa

---

[203] Tällaisessa tapauksessa meno voidaan suorittaa, jollei sillä sopivasti voida veloittaa jotakin ao. ministeriöpääluokan määrärahaa, menoarvion 15 Pl. II: 2 momentilta (Valtioneuvoston käytettäväksi virastojen hoitomenoihin) sillä olevaa kiinteätä määrärahaa tarpeen vaatiessa ylittäenkin.

[204] Toimivallan ylittämisestä menoarvion soveltamisessa ks. s. 207—210.

[205] 1954 VttK s. 84—90; 1956 VttK s. 50—51. — Kyseinen menettely eroaa menon ennakkoon myöntämisestä (tästä ks. s. 211) siinä, että tässä menoarvion soveltamistapahtuman kaikki vaiheet suoritetaan ennen kuin eduskunta myöntää ao. määrärahan.

[206] HM $70_{,1}$ §:stä ilmenee, että HM $66_{,1}$ §:ssä julki lausutun tulo- ja menoarvion vuotuisuuden normivaikutus ulottuu myös budjetin soveltamiseen. Muissa kuin ensimmäiseksi mainitussa säännöksessä sekä BudjL $9_{,3,4}$ §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa budjetin soveltaja saa toimia vain ao. varainhoitovuotta koskevien edellytysten rajoissa.

varojen käyttö tapahtuu pitkähkönä, useitakin vuosia kestävänä ajanjaksona. HM 70,$_1$ §:ssä sekä BudjL 6 ja 9,$_2$ §:ssä tarkoitettu määrärahan siirtomäärärahaksi merkitseminen saattaa tosin antaa mahdollisuuden järjestää tällaisen rakennus- yms. ohjelman toteuttaminen budjettioikeudellisesti moitteettomalla tavalla yhtä varainhoitovuotta pitemmän ajan kuluessa. Eräät varojenkäytön tavoitteet eivät kuitenkaan sijoitusohjelman laajakantoisuuden ja sen teknillisten suoritusperusteiden edellyttämän pitkän ajan vuoksi ole saavutettavissa siirtomäärärahaksikaan merkityn, yhden ainoan määrärahan avulla.[207]

Keinona, jolla voidaan turvata suurehkon määrän valtion varoja vaativan investointisuunnitelman tai tämänkaltaisen jatkuvan menoohjelman toteuttaminen, on käytetty lain säätämistä tästä asiasta.[208]

---

[207] Tämän menetelmän käyttämistä rajoittaa myös se, että vaikka rakennus- yms. suunnitelma olisikin toteutettavissa sen määräajan puitteissa, jonka kuluessa siirtomäärärahan käyttäminen voidaan sallia, voisi menoerän merkitseminen menoksi vain yhden varainhoitovuoden menoarvioon vaikeuttaa sanotun vuoden budjetin tasapainottamista tai ainakin rajoittaa muiden, valtiontalouden kannalta sinä vuonna tarpeellisten määrärahojen menoarvioon hyväksymistä.

[208] Ks. esim. 1958 Vp Liitteet IV A, Lak al N:o 11 ja 1959 Vp Asiak V, VvvM N:o 48, Edusk hyv L/po. Lak al. Tähän lakialoitteeseen perustuva eduskunnan hyväksymä L tosin jätettiin vahvistamatta. Tämä aloite sisälsi *Karjalaisen* ym. ehdotuksen laiksi eräistä toimenpiteistä maamme teollistamisen edistämiseksi eli ehdotuksen Otanmäki Oy:n raudanjalostuslaitoksen rahoitusohjelmaksi.

Lakiin perustuvia, mutta suoritusajankohdaltaan hallituksen toimivallan piirissä harkittavia menoja ovat valtionavut TuberkuloosiL/3. 9. 1948 (AsK N:o 649/48) 27,$_1$ §:ssä, MielisairasL/2. 5. 1952 (AsK N:o 187/52) 43,$_1$ §:ssä ja SairaalaL/20. 1. 1956 (AsK N:o 49/56) 21 §:ssä tarkoitettuihin perustamiskustannuksiin. Vuoteen 1961 asti nämä valtionavut maksettiin eräin edellytyksin sitten, kun SisM oli LääkH:n esityksestä hyväksynyt perustamistyöt (SairaalaL:ssa: laajennuksen tai peruskorjaukset) otettaviksi valtionapua koskevaan yleiseen suunnitelmaan. Tähän suunnitelmaan hyväksymiset oli käsiteltävä RV:ssa, ja sanotut perustamistyöt pyrittiin sijoittamaan suunnitelmaan tasaisesti tulevien varainhoitovuosien osalle, jolloin niitä tultiin käsittelemään lailla sidottuina menoina. Vuodesta 1961 alkaen perustamistöiden suunnitelmaan hyväksyminen lopetettiin, mikä olikin oikea toimenpide. Kun suunnitelmaan hyväksymisellä sitouduttiin menon suorittamiseen tulevina vuosina pelkästään toimeenpanoviranomaisen päätöksellä, oli menettely HM 66,$_1$ §:n vastaista. Vaikka mainitunlaista tarkoitusta varten menoarvioon otettu määräraha olisi riittänyt kattamaan tulevan vuoden suunnitelmaan hyväksytyn menoerän, ei kysymyksessä olisi ollut tuossa säännöksessä tarkoitettu varainhoitovuoden meno, joten suunnitelmaan hyväksyminen olisi tällaisinkin edellytyksin ollut HM 66,$_1$ §:n vastaista. Lainsäädäntö puolestaan ei velvoittanut toimeenpanoviranomaista sitoutumaan suunnitelmaan hyväksytyn menoerän aikanaan suorittamiseen. Siihen mainittuun vuoteen mennessä otetut menosuunnitelmat tosin on tarkoitus vielä toteuttaa, mutta uusia tällaisia menoeriä hyväksytään enää vain määrärahojen rajoissa.

Täten saadaan aikaan oikeusnormit, jotka velvoittavat sekä budjetin päättäjää että sen soveltajaa hyväksymään tämän ohjelman toteuttamisen edellyttämän varainkäytön.[209] Tavallisesti tällaisessa tapauksessa tyydytään kuitenkin sellaiseen menettelyyn, että rakennus- tms. ohjelma toteutetaan menoarviossa useiden varainhoitovuosien kuluessa myönnettävien määrärahojen turvin. Voidakseen arvostella asiaa kokonaisuutena tulee eduskunnan saada hallituksen budjettiehdotuksen perusteluissa tietoonsa menokohteen tarkka kokonaissuunnitelma ja -kustannusarvio.[210]

Kun eduskunta ensimmäisen kerran hyväksyy tällaisen pitkän tähtäimen ohjelmaan kuuluvan menon, voidaan sen katsoa antavan eräänlaisen periaatteellisen suostumuksensa siihen, että tuo sijoitussuunnitelma kokonaisuudessaan toteutetaan. HM $66_{,1}$ §:ssä edellytettyyn budjetin vuotuisuuteen ei kuitenkaan sovellu tulkinta, että eduskunta täten

---

Tarpeelliseen joustavuuteen pyritään tässä menettelyssä BudjL $9_{,3}$ §:ssä puheena olevien menorästien tietä.

Ohjelmalaeista ks. *Purhonen,* Budjettivalta s. 139—141.

[209] Ranskassa nimellä *autorisation de programme* tunnetussa järjestelmässä on kysymys siitä, että loi de finances'ssa annetaan ao. ministerille valtuus sitoutua tietyn enimmäismäärän puitteissa sellaisista investoinneista aiheutuviin menoihin, joita edellytetään laissa. Aikaisemmin tällaisen jo hyväksytyn meno-ohjelman jatkaminen uuden varainhoitovuoden aikana edellytti tarvittavien varojen erikseen myöntämistä loi de finances'ssa, jolloin tuota ohjelmaa voitiin tuntuvasti sovitella. L'ordonnance du budgetin mukaisesti autorisation de programme todella tapahtuu useaksi vuodeksi kerrallaan. (1958 Const $34_{,6}$ Art; L'ordonnance du budget $8_{,2}$ ja 12 Art sekä $33_{,2}$ Art:n jälkimmäinen kohta. Ks. myös Décret du budget 25—28 Art.) *Duverger,* Finances publices s. 245—246; *Duverger,* Institutions s. 288—289; *Trotabas,* Précis s. 62—63, 71—72.

Ohjelmabudjeteista ks. *Smithies* s. 229—433.

[210] Ministeriöiden budjettiehdotuksien rakennus- ja muiden investointiluonteisten menojen kokonaiskustannusten tarkkaa selvittämistä ja näihin menokohteisiin liittyvien erityisten perusteiden ilmoittamista on tähdennetty niissä ohjeissa, jotka VvM (asian oltua RV:n käsiteltävänä) on antanut TiliA 1 §:n nojalla seuraavan varainhoitovuoden tulo- ja menoarvioesityksen laatimista varten VN:n kanslialle ja ministeriöille sekä niiden alaisille virastoille ja laitoksille. VvMyk/10. 3. 1955 N:o 1350 s. 4; VvMyk/9. 3. 1956 N:o 2000 s. 4; VvMyk/7. 3. 1957 N:o 1800 s. 3—4; VvMyk/5. 3. 1958 N:o 1500 s. 4; VvMyk/11. 3. 1959 N:o 1414 s. 3; VvMyk/10. 2. 1960 N:o 670 s. 3; VvMyk/15. 2. 1961 N:o 730 s. 3—4; VvMyk/14. 2. 1962 N:o 680 s. 4—5; VvMyk/13. 2. 1963 N:o 550 s. 3—4; VvMyk/27. 2. 1964 N:o 1380 s. 4; VvMyk/24. 2. 1965 N:o TM 800 s. 3—4. — Valtiontilintarkastajat ovat esittäneet moitteita sen johdosta, ettei menoarvion soveltaja ole rakennusmäärärahojen osalta noudattanut eduskunnan menoarviossa hyväksymiä rakennussuunnitelmia. Tästä ks. esim. 1951 VttK s. 84—85; 1952 VttK s. 101—102; 1954 VttK s. 100—101; 1956 VttK s. 115; 1957 VttK s. 24, 109.

oikeudellisesti sitoutuu aikanaan myöntämään menoarviossa kyseisen suunnitelman toteuttamiseen myöhemmin tarvittavat menot. Tämän vuoksi ei eduskunnalla ole velvollisuutta hyväksyä sijoitusohjelmaa yksityiskohdissaan ja kokonaismäärältään sellaisena kuin se sisältyi budjetin perusteluihin silloin, kun asia ensi kerran oli saatettu kansanedustuslaitoksen ratkaistavaksi. Tämä voi siis seuraavina vuosina supistaa sijoitusohjelmaa hyväksymällä siihen sisältyvät määrärahat pienempinä kuin tuo ohjelma edellyttää. Mainitun säännöksen nojalla eduskunnalla on oikeus jättää ohjelman toteuttamista varten myöhempänä vuonna tarvittava määräraha kokonaankin myöntämättä.

Taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökohtien huomioon ottamisesta johtuu, että eduskunta käytännössä myöntää varat mainitunlaisen sijoitusohjelman jatkamiseen ja loppuun saattamiseen. Muutoinhan suunnitelman toimeenpanon rauetessa siihen jo käytetyt, ehkä suuretkin varojen määrät saattavat kokonaankin jäädä hyödyttömiksi.[211] Tällaisen meno-ohjelman valtakunnallinen tärkeyskin tavallisesti on riit-

---

[211] *Hakkila,* s. 282—283, katsoo, että kun eduskunta budjettipäätöksellä on pannut vireille esim. suuren teollisuuslaitoksen tai vankilan rakentamisen, merkitsee tämä tosiasiallisesti, joskaan ei oikeudellisesti, että eduskunta täten ainakin jossakin määrin sitoo seuraavien eduskuntain käsiä, koska nämä rakennustyöt on saatettava ainakin jonkinlaiseen päätökseen, vaikka myöhemmät eduskunnat eivät enää antaisikaan niille samaa merkitystä kuin se eduskunta, joka on asian alun perin pannut vireille. *Purhonen,* Budjettivalta s. 124, lausuu, että eduskunnan aikaisemmissa budjettipäätöksissä hyväksyttyjen ohjelmien toteuttamisen vaatimia menoja joudutaan usein ottamaan myöhemmin budjettiin sidottujen menojen vertaisina. *Rekola,* Valtiontalous s. 300, korostaa eduskunnan oikeutta supistaa meno-ohjelmaa budjetin perusteluissa alun perin esitetystä. Ks. myös *Herlitz,* Finansmakt s. 276—311.

Määrärahoja, joiden avulla pyritään toteuttamaan pitkän tähtäimen investointeja, on menoarviossa erityisesti 19 Pl. I luvun valtion liiketoimintaan, metsätalouteen ja maatalouteen tapahtuvien sijoitusten eräillä momenteilla samoin kuin useilla 20 Pl:n tuloa tuottamattomien pääomamenojen momenteilla.

Vuoden 1965 Budj-ehd 20 Pl. I: 27 momentin (Maavoimien sekä eri puolustushaarojen yhteisen kaluston ja tarvikkeiden perushankinnat ja korjaukset, siirtomääräraha) perusteluissa ehdotettiin, että puolustusvoimain kehittämisohjelman puitteissa saataisiin vuosina 1965—1968 jalkaväen aseistuksen, pioneerivälineistön sekä puolustushaarojen yhteisen kaluston ja tarvikkeiden osalta toteuttaa kaikkiaan 175 000 000 mk käsittävä ohjelmanosa, josta vuosina 1969—1971 maksettavaksi jäisi yhteensä 46 450 000 mk. Momentille ehdotettiin, huomioon ottaen v. 1965 aikaisemmista sitoumuksista ja tilauksista suoritettavat maksut, 16 800 000 mk, myönnettäväksi 37 350 000 mk. Perustelut tulivat eduskunnassa hyväksytyiksi ja momentille myönnettiin viimeiseksi mainittu määrä. VvvM, Edusk vast/1965 Budj po. momentti.

tävänä perusteena siihen, että tarvittavat menoerät sisällytetään myöhempien vuosien budjetteihin. Jos eduskunta ei kuitenkaan myöntäisi myöhempinä vuosina varoja sellaisen aikaisemmin aloitetun investointiohjelman toteuttamiseen, jolle sen voidaan katsoa aikanaan antaneen periaatteellisen hyväksymisensä menoarvion perusteluissa, merkitsisi tämä seikka — kun budjettivalta HM 66,$_1$ §:n mukaisesti kuuluu eduskunnalle —, oikeudellista estettä hallituksen mahdollisuuksille jatkaa ohjelman toteuttamista ja saattaa se päätökseen.[212]

HM 66,$_1$ §:n mukaista on, ettei hallitus pitkän tähtäimen menosuunnitelman osalta sitoudu suorittamaan suurempaa määrää menoja kuin menoarviossa on kulloinkin osoitettu sitä varten varoja. Kiireellisessä tapauksessa ei kuitenkaan ole oikeudellista estettä sellaiselle menettelylle, että budjettiehdotuksen ollessa eduskunnan käsiteltävänä valtion puolesta tehdään siinä ehdotetun, pitkän tähtäimen meno-ohjelmaan liittyvän määrärahan rajoissa hankintasopimus, kunhan siihen liitetään purkava ehto sen varalta, ettei eduskunta hyväksy tätä määrärahaa. Tällöin valtio ei ole vastuussa sopimuksesta johtuvan menoerän suorittamisesta, ellei tarvittavia varoja myönnetä menoarviossa.

4. *Lainananto.* Valtion varoista myönnettäviin lainoihin varatut määrärahat ovat HM:n kannalta samassa asemassa kuin muutkin menoarvion määrärahat. Niiden suoritukset ovat samanlaisia lopullisia menoja kuin menoarvion erien suoritukset yleensä.[213] Valtion antamille lainoille on kuitenkin ominaista, että valtiovarastosta täten suoritetut varat myöhemmin palaavat siihen, mikäli takaisin maksamisesta ei lain tai menoarvion nojalla myönnetä helpotuksia. Lainojen aikanaan tapahtuvat kuoletuksien ja korkojen suoritukset merkitään tuloarvioon uusina tuloina eli samanlaisina kuin muutkin tuloerät.[214] Toisaalta menoarvion varoista tapahtuvalla lainanannolla on eräitä sellaisia tunnusmerkkejä,

---

[212] Hallituksen on tietenkin huolehdittava niillä varoilla, jotka ovat sen käytettävissä, mahdollisuuksien mukaan siitä, että tällaisen investoinnin keskeneräiseksi jäämisestä aiheutuva vahinko rajoitetaan niin pieneksi kuin mahdollista.

[213] Valtiontilintarkastajat arvostelivat sitä, että valtion varoista oli myönnetty pitkäaikainen huokeakorkoinen laina esittämättä määrärahaa hyväksyttäväksi tähän tarkoitukseen. Tästä menettelystä oli myös johtunut, että ko. saaminen oli jäänyt valtion tilinpidon ulkopuolelle. 1953 VttK s. 67—68. — Valtion varoista myönnetyt ennakot merkitsivät niiden saajalle huokeakorkoista lainaa. 1951 VttK s. 62—63. — Lainoja oli myönnetty valtion varoista ilman riittävää määrärahakatetta. 1954 VttK s. 84—86; 1956 VttK s. 93.

[214] Erityisenä pääomamenojen ryhmänä mainitaan lainaksi annetut varat BudjL 1,$_5$ §:ssä.

joiden johdosta sen käsittely yhtenä menoarvion soveltamistapausten tyyppiryhmänä on perusteltua.

Valtion antamia lainoja koskee L valtion lainausrahastosta/8.5.1940 (AsK N:o 189/40). Tämän lain mukaisesti merkitään VK:n tilinpidossa valtion lainausrahaston varoiksi mm. ne lainat, jotka myönnetään menoarvioon otetuista määrärahoista (3 §).[215] Jollei laissa ole muuta säädetty tai eduskunta lainaa päättäessään ole toisin päättänyt, voidaan lainausrahastosta annettava laina myöntää vain turvaavaa kiinnitysvakuutta tai muuta sen veroista vakuutta vastaan (5 §). Menoarvion varoista kunnille myönnettyjen lainojen osalta ei tätä lainsäännöstä noudateta. Kun niille suoritettavista valtionavuista on voitu pidättää kuntien valtiolta saamien lainojen erääntyneet korot ja kuoletukset,[216] ei VK ole

---

[215] Lainausrahastosta, joka ei luonteeltaan ole HM $66_{,2}$ §:ssä tarkoitettu rahasto, vaan erityinen kirjanpitotili, ja jonka TilisK ehdotti lakkautettavaksi, tarkemmin ks. KM 1939: 11 s. 42—43, 61—63; 1956 VttK s. 91—92; TilisKM 2 s. 22—23, 46—48. — *Suviranta* kiinnittää huomiota siihen, että LainausrahastoL:n (7 §) mukaan valtion edun turvaamiseksi voidaan lainausrahaston varoilla ostaa rahaston lainasaamisesta pantattu tai ulosmitattu kiinteä omaisuus, joka huutokaupalla myydään. Tällä tavoin voidaan ilmeisesti käyttää, paitsi vielä käyttämättä olevia rahaston varoja, myös sitä saamista, jonka turvaamisesta on kysymys. Tämän vähäisen seikan vuoksi on ehkä pakko katsoa, että lainausrahasto muodostaa poikkeuksen HM $66_{,2}$ §:stä ja on siis todellinen rahasto. *Suviranta,* LM 1965 s. 221. Kun Suvirannan tarkoittamassa tapauksessa tosiasiallisesti on kysymys siitä, että valtion kassavaroja saadaan menoarvion momenttia veloittamatta käyttää valtion saamisen »pelastamiseksi», ei tekijän *(T. V:n)* mielestä ole välttämätöntä katsoa, että lainausrahasto olisi HM $66_{,2}$ §:n mukainen rahasto. Mainitunlaisen varojenkäytön tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi kyseisen saamisen periminen, joka voi tapahtua myymällä ao. kiinteä omaisuus, jos tästä myöhemmin on mahdollista saada riittävä hinta. »Lainausrahaston varojen käyttäminen» kuuluu siis esivaiheena valtion saamisen perintään eikä siihen sen vuoksi HM $66_{,2}$ § ole esteenä. (Ks. s. 346 myös viitettä 331.)

Lainausrahastomenettelyssä esiintyneistä virheellisyyksistä ks. 1952 VttK s. 28—29.

Valtion lainanantotoiminnan keskittämiseen kohdistuneesta, joskin tulokseen johtamattomasta pyrkimyksestä ks. 1957 Vp Asiak III,1, Hall es N:o 151, VvvM N:o 161, Edusk vast.

[216] Aikaisemmin VK:ssa pidettiin itsestään selvänä, että kunta suostuu mainitunlaiseen kuittausmenettelyyn, kuten melkein aina tapahtuikin. Vuodesta 1964 alkaen on kuitenkin pyritty siihen, että kunnalta saadaan tällaiseen kuittaukseen kirjallinen suostumus. Kuittaus voi näet tulla kysymykseen vain ao. kunnan suostumuksella, jolleivät valtion saaminen ja kunnan saaminen johdu samasta oikeusperusteesta eli asiallisesti kuulu yhteen, jolloin kunnan suostumus ei siis ole tarpeen kuittaukseen. *Merikoski,* LM 1959 s. 12, katsoo julkisoikeudellisten saamisten suhteen säännöksi, että kuittaus voi tulla kysymykseen vain mainitunlaisten suoritusten kesken. Esimerkkinä sallitusta kuittauksesta hän samassa yhtey-

vaatinut vakuutta kunnille myönnettävistä lainoista. Hallitus on harvoin esittänyt eduskunnalle, että tämä antaisi suostumuksensa lainan myöntämiseen menoarvion varoista ilman vakuuksia.[217]

Muihin budjettiin perustuviin menoihin verraten lainanantoon liittyy lisäedellytyksenä lainaehtojen vahvistaminen. Näiden määräämisessä hallitus on sidottu siihen, mitä eduskunta on lausunut ao. lainamomentin perusteluissa. Käytännössä menoarvion lainamomentin perustelut ovat usein lainaehtojen osalta varsin ylimalkaisia tai saattavat kokonaan puuttua. Näistä ehdoista päättäminen on tällöin jätetty hallituksen harkintaan. Hallitus ei kuitenkaan saa mielivaltaisesti vahvistaa näitä ehtoja, vaan tällöin on otettava huomioon toisaalta lainan tarkoituksen toteuttaminen ja toisaalta valtion etu.

Ns. ikuislainaa[218] ei voida antaa menomomentin varoista ilman momentin perusteluissa annettua eduskunnan lupaa. Valtion antaman lainan tunnusmerkit ovat näet vakiintuneet sellaisiksi, että laina saadaan antaa vain tietyksi ajaksi. Hyväksyessään lainamäärärahan eduskunnan on katsottava pitävän itsestään selvänä, että lainavarat suoritetaan asianmukaisen laina-ajan kuluttua valtiolle takaisin. Tämän vuoksi laina-aika ei ilman eduskunnan suostumusta myöskään saa olla olennaisesti valtion ja luottolaitosten yleisesti lainanannossaan noudattamia laina-aikoja pitempi. Pelkästään hallituksen harkinnan perusteella ei voida hyväksyä ylipitkiä laina-aikoja.[219]

---

dessä (myös Valtionapujärjestelmä s. 267) mainitsee sen, että kansakoulunopettajan palkkoja varten annettavia valtionapuja voitaisiin vähentää, jos kunta on velvollinen maksamaan valtiolle takaisin kansakoulujen rakennusavustuksia. Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä I s. 173. Tekijä yhtyy Merikosken käsitykseen julkisoikeudellisten saamisten kuittausoikeudesta.

217 Tapauksista, joissa lainan vakuuksitta myöntäminen on perustunut eduskunnan hyväksymiin menoarvion perusteluihin, ks. esim. 1963 Budj-ehd 19 Pl. II: 31 (Laina Rautaruukki Oy:lle) ja 19 Pl. II: 32 (Laina Otanmäki Oy:lle) momenttien perusteluja. — Hyväksymällä menoarvioehdotuksen perustelut eduskunta suostui siihen, että lainan vakuudeksi kelpasivat kiinnitykset, jotka vastasivat lainavaroilla rakennettavan rakennuksen arvoa. Tästä ks. esim. 1959 II Lisäbudj-ehd (1959 Vp Asiak I, Hall es N:o 43) 19 Pl. II: 4 momentin (Rakennuslaina Helsingin käsityönopettajaopistolle) perusteluja.

218 Ikuislainoja, joita lainanantaja ei voi vaatia takaisin maksettaviksi, mutta joita voidaan kuolettaa ostamalla niitä arvopaperimarkkinoilta, on valtion lainanottotoiminnassa esiintynyt esim. Englannissa ja Ranskassa. *Duverger*, Finances publices s. 162—163; *Trotabas*, Précis s. 362—363, 395—396.

219 Harkittaessa, onko valtion antaman lainan laina-aika ylipitkä, on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että lainavaroja on perittävä takaisin sitä mukaa kuin lainavaroilla rahoitettu investointikohde, esim. teollisuuslaitos, toimii liiketaloudellisesti kannattavasti, mikä on sen velkojen asianmukaisen hoitamisen edellytys.

Valtion antaman lainan korko ei saa olennaisesti ylittää käypää antolainauskorkoa. Korko, jota RL 38 luvun $10_{,2}$ §:n (L/22.5.1931, AsK N:o 184/31) mukaisesti on pidettävä rangaistavana koronkiskomisena, on kiellettyä myös valtion lainanannossa.[220] Toisaalta hallituksella on oikeus myöntää lainaa, sen sosiaalinen yms. tarkoitus huomioon ottaen normaalia alemmallakin korolla, vaikkei eduskunta lainamomentin perusteluissa ole antanut suostumustaan tähän alikorkoisuuteen, kunhan eduskunta ei ole tätä kieltänyt.[221] Jos indeksiehtoa yleisesti sovelletaan luottomarkkinoilla lainan pääoman reaaliarvon turvaamiseksi inflaation varalta, ei ole estettä siihen, että hallitus oman harkintansa nojalla ja saamatta siihen eduskunnan nimenomaista lupaa soveltaa tällaista ehtoa lainanannossaan.[222] Vastaavasti on asianlaita devalvaation varalta sovellettavan valuuttaehdon suhteen, jolla lainan Suomen rahassa ilmaistu määrä sidotaan ulkomaan valuutassa laskettuun vasta-arvoon. Lainan pääoman reaaliarvoa turvaava merkitys on niinikään sen myöntämisellä suorastaan ulkomaan valuutan määräisenä,[223] minkä vuoksi myös tätä menettelyä on pidettävä luvallisena.

Kuten edellä [224] on lausuttu, on lainan myöntäjällä oikeus myöhemmin muuttaa menoarvion varoista annetun lainan ehtoja lainansaajalle lievemmiksi edellyttäen, että se alun perin lainan myöntäessään olisi voinut suostua tällaisiin lievennyksiin lainaehtojen suhteen, esim. pitem-

---

220 Kun valtion yleisenä tehtävänä on pysyttää oikeus- ja yhteiskuntajärjestys voimassa, on tämän kanssa sopusoinnussa, ettei se itse saa syyllistyä menettelyyn, joka on yleisen luottotavan vastaista.

221 Valtiontilintarkastajien mielestä valtion lainanannossa oli syytä pyrkiä mm. lyhentämään ylipitkiä kuoletusaikoja ja vähentämään halpakorkoisuutta. 1955 VttK s. 106; 1957 VttK s. 104.

VvMyk:ssä/11. 1. 1962 N:o 25 s. 13 tähdennettiin viivästyskorkoa koskevan ehdon välttämättömyyttä tapauksessa, jossa valtio joutuu lainanantajan suhteeseen yksityishenkilöön tai yhteisöön. Samoin 1960 VttK s. 32.

222 Indeksiehtoa on valtion lainanannossa sovellettu ilman siihen budjetin perusteluissa annettua eduskunnan lupaa useihin vuosina 1957 ja 1958 myönnettyihin lainoihin, joissa se yleensä edelleenkin on voimassa. Useimmiten on tällöin kysymyksessä 50-prosentin indeksiehto, joka perustuu joko elinkustannus- tai tukkuhintaindeksiin.

223 Ks. esim. 1955 II Lisäbudj-ehd (1955 Vp Asiak I, Hall es N:o 51, VvvM N:o 26, Edusk vast) 19 Pl. II: 38 momentin (Neuvostoliiton Suomelle myöntämästä lainasta edelleen myönnettävät lainat) varoista Enso-Gutzeit Oy:lle, Oulujoki Oy:lle, Kemijoki Oy:lle, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:lle, Sähkö Oy Kainuun Valolle, Savon Voima Oy:lle, Lapin Rakennus Oy:lle ja Raivauskone Oy:lle US-dollarin määräisinä annettavia lainoja koskevaa VvM:n kirjettä VK:lle/15. 5. 1956 N:o 572/91 VvMKD 1956 ym.

224 Ks. s. 114.

pään laina-aikaan. Jos käy kuitenkin tarpeelliseksi esim. pidentää laina-aikaa lainamomentin perusteluissa mainitusta, voidaan eduskunnan suostumus siihen hankkia lainan takaisinmaksua varten olevan tulomomentin perusteluissa.[225] Myöhemmin tapahtuva laina-ajan pidentäminen on käytännössä verraten yleistä. Tällaisen menettelyn tulee lainansaajan kannalta olla asiallisesti perusteltu. Lainaehtojen mainitunlainen lievennys ei nimittäin saa tulla kysymykseen, jos se merkitsee lainan takaisinmaksuun kohdistuvien vaikeuksien siirtämistä tuonnemmaksi. — Eduskunta on antanut menoarvion perusteluissa suostumuksensa laina-ajan pidentämiseen silloin, kun lainan takaisin perimistä valtiolle ei ole voitu tulouttaa budjettiin.[226]

Eräiden valtion rahastojen siirtämisestä valtion lainausrahastoon annetun A:n/31.1.1941 (AsK N:o 89/41) $3_{,1}$ §:n mukaisesti kuuluu VK:lle mm. vapautuksen salliminen sanotusta rahastosta eli siis menoarvion varoista myönnettyjen lainojen korkojen ja kuoletusten maksamisesta sekä lykkäyksen salliminen niiden suorittamisessa. Säännöksen tulkinta on vakiintunut lähinnä aikamäärältään lyhyehköjä lainan takaisinmaksun lykkäyksiä koskevaksi. Jos on nimittäin ollut kysymys

225 Ks. esim. 1964 Budj-ehd 6. Os. I: 1 momentin (Valtiolle takaisin maksetut lainapääomat) b kohdan perusteluja, jotka tulivat eduskunnassa hyväksytyiksi.

226 Menoarvion perusteluissa myönnetystä moratoriosuostumuksesta po. tapauksessa ks. 1954 II Lisäbudj (1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 43, VvvM N:o 17, Edusk vast) 19 Pl. II: 32a/53 momentin kohdalla suoritettua Valmet Oy:n lainojen järjestelyä. Saman yhtiön lainojen uudesta järjestelystä ks. 1964 Budj-ehd 19 Pl. II: 32a/53 momentin perusteluja. (Syistä, jotka aiheuttivat näiden lainojen jäämisen budjetin ulkopuolelle, ks. s. 25 viitettä 69.) — Moratorio, joka kohdistuu tietyn lainansaajan suurehkoon markkamäärään nousevien menoarvion varoista saatujen lainojen kuoletuksiin, ja vapautus tällaisten lainojen korkojen suorituksesta on eräässä tapauksessa säädetty lailla. Tästä ks. L Otanmäki Oy:lle valtion varoista myönnettyjen lainojen järjestelystä/20. 6.1960 (AsK N:o 304/60). Joskaan lain muoto ei budjettioikeudellisista syistä olisi tässä tapauksessa ollut tarpeen, pidettiin sitä perusteltuna järjestelyn laajakantoisuuden vuoksi ja sen johdosta, että lailla pyrittiin velkojen takaisinmaksun ja koron osalta lopullisesti järjestämään liiketaloudellista tappiota tuottaneen, mutta tietyn kansantaloudellisen merkityksen omaavan valtionenemmistöisen osakeyhtiön asema. Yhtiö itse oli pyytänyt KTM:n toimenpidettä vain moratoriovaltuuden ja koroista vapauttamista koskevan valtuuden hankkimiseksi VN:lle, mikä sekin ehdotuksen mukaan oli lailla säädettävä. Tästä ks. Otanmäki Oy:n k KTM:lle/17. 2. 1960 OmH/43/IH/SP (KTM:n kirjaamo). — Riippumatta siitä, onko moratorio ja vapauttaminen lainan korkojen suorittamisesta tapahtunut budjetin vai lain nojalla, ei VN eikä myöskään ao. ministeriö ole antanut VK:lle mainitunlaisia toimenpiteitä koskevaa erityistä määräystä. VK on katsonut, että näitä toimenpiteitä koskevaa oikeusohjetta on ollut syytä soveltaa niissäkin tapauksissa, joissa eduskunnan suostumus on ollut valtuuden luonteinen.

tarpeellisen järjestelyn sallimisesta lainan takaisinmaksussa, jotta sen perintä voisi tapahtua ajankohtana, jolloin velallisen suorituskykyisyys on kausiluonteisesti parhain, on asian katsottu kuuluvan VK:n toimivaltaan. Muissa tapauksissa kyseisen helpotuksen myöntämistä on pidetty lainan myöntäjän asiana.[227] Selostettua menettelyä voidaan pitää valtion antamien lainojen hoidon kannalta perusteltuna ja sen vuoksi hyväksyttävänä.

VN delegoi usein menoarvion mukaan sille kuuluvan lainaehtojen määräämisen joidenkin erityisten kohtien ratkaisemisen tai lainaehtoja täydentävien määräysten antamisen tietyn ministeriön tai keskusviraston asiaksi. Tälle hallituksen toimivallan siirtämiselle ei vakiintuneen tulkinnan mukaisesti ole oikeudellista estettä, mutta sen edellytyksenä on, että kyseisellä valtion elimellä on yleensä toimivaltaa sillä alalla, jonka tarkoituksia lainanannolla edistetään, tai että viranomaisella on yleensä toimivaltaa valtion lainanantoa koskevissa asioissa.

Sekä vakuuden hyväksymisen että lainaehtojen vahvistamisen jättämistä VK:n asiaksi edellytetään edellä mainitun asetuksen (AsK N:o 89/41) $3_{,1}$ §:ssä. Tämän säännöksen tulkinta on vakiintunut sellaiseksi, että VK ratkaisee itsenäisesti lainan vakuuskysymyksen, mutta antaa lainaehtojen vahvistamisen osalta vain ns. täydentäviä määräyksiä. Po. säännöksen antamisella pyrittiin tehostamaan VK:n asemaa valtion lainanannossa. Siinä merkityksessä, että VK saisi itsenäisesti vahvistaa valtion antamien lainojen ehdot — samoin kuin myöntää vapautuksia niiden korkojen ja kuoletusten maksamisessa —, tuo säännös on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.[228]

Valtion lainanannosta on kysymys silloin, kun tulo- ja menoarvion puitteissa hoidetun valtion liikeyrityksen varat ja velat sekä liikeyrityksen valtion varoista menomomenttia veloittamatta saama ns. kassavelka irroitetaan valtiovarastosta ja siirretään valtiontalouden ulkopuo-

---

[227] VN:n ja joskus muunkin valtionelimen myöntämän lainan ehtojen tällainen lievennys on pyritty esittelemään VvM:stä, joskin sellaistakin käytäntöä on esiintynyt, että tämä esittely on suoritettu siitä ministeriöstä, josta lainan myöntäminen on aikanaan esitelty.

[228] Esim. VN:n VvM:stä tapahtuvassa esittelyssä antamassa, lainan myöntämistä koskevassa päätöksessä on tapana jättää vakuuskysymys ja usein myös täydentävien lainaehtojen antaminen VK:n päätettäväksi. — Eduskunta saattaa edellyttää lainamomentin perusteluissa, että VN määrää tärkeimmät lainaehdot, mutta muutoinkin näiden määrääminen voidaan esitellä VN:n ratkaistavaksi. Useimmiten lainan myöntää ja lainaehdot vahvistaa ao. ministeriö asian oltua RV:n käsiteltävänä. Myös keskusvirasto saattaa esiintyä lainan myöntäjänä. Esim. ns. kansakoululainojen osalta mainitut asiat ratkaisee KouluH.

lelle, ilman että kassavelan yhteismäärä välittömästi suoritetaan valtiolle. Mikäli tällainen järjestely perustuu lakiin, ei sitä vastaan ole oikeudelliselta kannalta huomauttamista. HM 66,$_{I}$ ja 68,$_{I}$ §:n säännöksistä johtuu välittömästi, että mainittua kassavelkaa vastaava määräraha on myönnettävä menoarviossa. Tällä määrärahalla saadaan kate kassavelan muuttumiselle normaaliksi, menoarvion varoista myönnetyksi lainaksi.[229]

Joskin valtio obligaatiomarkkinoilla normaalisti esiintyy myyjänä, saattaa erityisistä olosuhteista tai valtion sitoumuksista olla seuraamuksena, että valtio joutuu merkitsemään obligaatioita. Kysymys on tällöin valtiovarastosta tapahtuvasta lainanannosta obligaatioiden liikkeeseen laskijalle.[230] Jos näiden ostaminen tapahtuu aikaisemmin liikkeeseen tulleesta emissiosta, soveltuu tähänkin toimenpiteeseen valtion lainanannon tunnusmerkki.[231]

TiliA 23 §:ään lisättiin 2.9.1960 2 momentti (AsK N:o 375/60), jonka nojalla valtion kassavaroja saadaan sijoittaa korkoa tuottaviin ulkomaisiin saamisiin ja kotimaisiin obligaatioihin edellyttäen, että nämä välittömästi voidaan muuttaa rahaksi vähintään valtion suorittamaan ostohintaan. Tällöin ei ole kysymys menoarvion määrärahan edellyttämästä valtionlainan antamisesta, vaan valtion kassavarojen tarkoituksenmukaisesta hoitamisesta. Vaikka budjetista riippumattoman menon aikaansaaminen on yleensä luvallista vain lain tai valtion velvoituksen nojalla, on VK:n valtuuden perustumista vain asetukseen pidettävä oikeudelliselta kannalta hyväksyttävänä. Laissa ei näet ole kielletty sanottua

229 Pysyväisluonteisen omaisuuden ja käyttöpääomän osalta rahastopohjaan nojautuvana, mutta liikeyrityksenä budjetin 5. Os:oon ja 18 Pl:aan kytkettynä valtion laitoksena toiminut Valtion Metallitehtaat muodostettiin L:lla/7.11.1950 (1950 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 85, VvvM N:o 75, Edusk vast, AsK N:o 537/50) valtionenemmistöiseksi osakeyhtiöksi. Eduskunta hyväksyi täten laissa tuon liikeyrityksen kassavelan syntymisen esittämättä kantaansa velan enimmäismäärän suhteen, samoin kuin sen, että kassavelan määrä jätettiin perustettavan osakeyhtiön velaksi valtiolle. Menoarvion paisumisen estämiseksi ei tätä lainanantoa kuitenkaan merkitty siihen. ValmetKM 1954 s. 5—8; 1955 VttK s. 103.

230 Kun valtio merkitsi v. 1962 YK:n yleiskokouksen 20. 12. 1961 tekemän päätöksen mukaisesti liikkeeseen laskettua obligaatiolainaa 480 000 000 mk vastaavan määrän, ei kysymyksessä katsottu olevan LainausrahastoL:ssa tarkoitetun lainanannon. Tämän vuoksi sanottu menoerä merkittiin menoarvioon (1962 I Lisäbudj, 1961 Vp Asiak III,$_{I}$, Edusk vast/Hall es N:o 142) otetun erityisen 19 Pl. II a luvun momentille ja se merkittiin VK:ssa erityisenä eränä valtion bilanssiyhdistelmän vastaaviin ja vastattaviin.

231 Valtio tulee näet tässä tapauksessa alkuperäisen obligaatioiden ostajan eli lainanantajan tilalle tai sen luonnollisen tai oikeushenkilön tilalle, joka kaupan tai muun saannon kautta on tullut obligaatioiden omistajaksi.

menettelyä ja tuollainen sijoitus voi tapahtua vain edellyttäen, että varojen likvidisyys on täysin turvattu.[232]

5. *Kassasuoritusta vastaamaton meno.* HM:n säännöksistä ja valmisteluasiakirjoista ei käy selville, tuleeko budjettiin otettavan menoerän olla sellainen, että sen suoritus tapahtuu rahana tai sitä edustavina muina maksuvälineinä, vai saadaanko budjetin menoksi merkitä sellainen omaisuusarvon luovuttaminen, mikä ei tapahdu tällaisena kassasuorituksena. Lainsäätäjä ei myöskään ole ottanut kantaa kysymykseen, voidaanko menoarvioon sisällyttää eriä, joista ei aiheudu omaisuusarvon luovuttamista, vaan jotka muutoin kuuluvat menoina kameraalisen tilinpidon järjestelmään. Mainitunlaisista menoeristä käytetään tässä tutkimuksessa ilmaisua «kassasuoritusta vastaamaton meno«.[233]

Sellainen luovutus, joka koskee luopumista valtion bilanssiin sisältyvästä saamisoikeudesta, merkitään vakiintuneesti budjettiin menoksi. Kun eduskunta voi menoarviossa osoittaa johonkin tarkoitukseen varoja, se voi myöntää määrärahan myös valtion saamisen suorittamista varten, jolloin vastaava tuloerä, joka ei merkitse kassasaantia, merkitään tuloarvioon.[234] Valtion saamisesta luopuminen voi tietenkin tapahtua myös

---

232 Mainitun valtuuden nojalla VK piti vuoden 1960 syksystä vuoden 1963 tammikuun alkupuolelle saakka valtion kassavaroja sijoitettuina osittain kuuden ja osittain kolmen kuukauden maksuajalle asetettuihin Amerikan Yhdysvaltojen valtionvekseleihin. Ennen tämän sijoitustoiminnan aloittamista VK hankki SP:lta sitoumuksen siitä, että keskuspankki lunastaa nämä vekselit vaadittaessa vähintään valtion suorittamaan ostohintaan. Vuoden 1963 heinäkuussa VK sijoitti valtion kassavaroja neljän kuukauden maksuajalle asetettuihin USA:n »Treasury-Billeihin», mutta jo elokuussa nämä oli pakko myydä SP:lle, koska valtion kassatilanne vaikeutui.

Jo ennen kuin TiliA:een hyväksyttiin mainittu muutos oli tuontikaupparahaston varoja sen hallintotoimikunnan päätöksen mukaisesti, TiliA 23 §:n säännöksen vastaisesti ja ilman että laissa tuontikaupparahastosta/23. 12. 1958 (AsK N:o 530/58) oli siihen valtuutta, sijoitettu Englannin »Treasury Billeihin», ja näitä sijoituksia jatkettiin, kunnes ne vuoden 1962 alkupuolella purettiin tai korvattiin VK:n edellä mainituilla sijoituksilla. Tästä ks. ylitarkastaja *Jalavan* TarkK, kohta X, KTM:n vuoden 1960 tilien tarkastuksesta/1. 6. 1961; KTM:n Ls, kohta X, Tarkvir:lle/28. 9. 1961 N:o 8840 KD 438/560/61 (KD 62/448/61); ylitarkastaja *Jalavan* V, kohta X, Tarkneuv:lle/19. 10. 1961; Tarkneuv:n ptk/9. 11. 1961, asia 15; VvMk VK:lle/22. 2. 1962 N:o 4/13—28/62 N:o 829.

233 Vastaavanlaiset toteamukset koskevat myös budjetin tuloja, joten mainitunlaisesta tuloarvion erästä voidaan käyttää ilmaisua »kassasaantia vastaamaton tulo».

234 Tämä meno voidaan avustuksenluonteisena merkitä menoarvion 15 Pl. II luvun momentille (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa) ja vastaava tulo 4. Os. XI luvun satunnaisten

laissa annetun valtuuden nojalla, mikä menettely on perusteltua silloin, kun on kysymys jatkuvasti tapahtuvasta luopumisesta samankaltaisista valtion saamisista.[235]

Kameraalisista perusteista johtuvien budjetin kassasuorituksia vastaamattomien menojen joukossa muodostavat erityisen ryhmän tileistä poistot. Näitä varten varattujen määrärahojen osalta menoarvion soveltaminen käsittää pelkästään kameraalisluonteisen käsittelyn. Tileistä poistoa koskevalla menoarvion soveltamispäätöksellä ei näet aiheuteta valtiolle kassamenoa eikä luovuteta valtiovarastosta saamisoikeutta, vaan sallitaan vain sellaisen saamisen poistaminen tilinpidosta, jota ei saada perityksi, tai sellaisten varojen poistaminen tilinpidosta, jotka valtio on menettänyt. Jos tileistä poistettu tuloerä sittemmin saadaan valtiolle perityksi, merkitään se tuloarvion momentille uutena tulona. Myös tulorästin peruutus suoritetaan tileistä poistoihin varattua määrärahaa veloittaen. Menorästin peruutus ja siirtomäärärahan käyttämättömän määrän peruutus tapahtuvat tuloarviossa tarkoitusta varten olevaa momenttia hyvittäen.[236]

---

tulojen momentille, jollei tämän tuloerän suuruuden vuoksi harkita sopivaksi merkitä erityistä momenttia 4. Os. XI lukuun. — Sanottu saamisoikeudesta luopuminen ei vaikuta valtion rahoitusomaisuuteen. Kameraalisen käytännön mukaista on, että tulo- ja menoarvion tulojen ja menojen erotus osoittaa, miten valtion rahoitusomaisuuden arvioidaan muuttuvan varainhoitovuoden aikana budjettitalouden osalta. Jotta budjetin kokonaisvaikutus valtion rahoitusomaisuuteen ei muodostuisi virheelliseksi sellaisen saamisoikeudesta luopumisen vuoksi, mikä merkitään budjetin menoksi, on mainittu tulomomentille tapahtuva korjausvienti tarpeen.

235 Ks. L VN:n oikeudesta myöntää helpotuksia ja vapautuksia valtiolle tulevien maksujen ja korvausten suorittamisesta/21.12.1929 (AsK N:o 411/29); L ja VvMp eräiden vähäisten saatavien perimättä jättämisestä/2.6.1950 ja 26.8.1950 (AsK N:ot 266 ja 426/50); MHL/5.5.1945 ja 20.5.1955 (AsK N:ot 396/45, 275/55) 116 §; MHA/2.6.1945 ja 1.8.1952 (AsK N:ot 506/45, 307/52) 231—233 §; MKL/16.8.1958 (AsK N:o 353/58) 95, $98_{,1}$ §; MKA/13.2.1959 (AsK N:o 68/59) 102, 103 §.

Kysymystä valtion saamisoikeudesta luopumisesta tarkastellaan myös käsiteltäessä hallituksen oikeutta luovuttaa valtion omaisuutta (ks. s. 353—355).

236 V. 1954 pyrittiin, asian tosin rauetessa, budjetin rakenteeseen saamaan sellainen muutos, ettei tulo- ja menoarvioon merkittäisi menoksi tileistä poistoa eikä peruutettua tulorästiä sekä ettei siihen merkittäisi tuloksi peruutettua menorästiä eikä siirtomäärärahan käyttämätöntä, peruutettua määrää. *Kastari* ja *Kaira* sekä Prv olivat sitä mieltä, ettei lakiehdotusta olisi ollut tarpeen käsitellä VJ 67 §:ssä määrätyllä tavalla, *Keihärin* sitävastoin katsoessa, ettei sitä olisi ollut lupa käsitellä edes VJ 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, vaan että sen laiksi säätäminen olisi edellyttänyt mm. HM $68_{,4}$ §:n kumoamista. 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26 s. 2, 5 (9 §), PrvLs N:o 1/1.3.1955—1955 Vp (1957 Vp Asiak $III_{,II}$) sekä tämän liitteinä olevat mainittujen tutkijain lausunnot/6.5.1954 (s. 7), 7.2.1955 (s. 4) ja 31.5.1954

Edellä esitetystä johtuu, ettei HM $68_{,4}$ §:ssä ja VJ $49_{,2}$ §:ssä tarkoitettu budjetin tasapaino nykyisin käytännössä olevan budjetointimenetelmän mukaan merkitse valtion kassatulojen ja kassamenojen tasapainoa vaan kameraalista balanssia. Mainituista säännöksistä ei käy selville, kumpaa tasapainoa tulo- ja menoarviolta vaaditaan. HM:ssa tämä kysymys on jätetty avoimeksi, alemmanasteisilla oikeusohjeilla säänneltäväksi. Siirtyminen sellaiseen budjettimenettelyyn, jossa tuloja menoarvion tasapainoon eivät vaikuta kassasuoritusta vastaamattomat menot ja kassasaantia vastaamattomat tulot, on siis mahdollista ilman VJ 67 §:ssä mainitussa järjestyksessä säädettävää lakia.[237]

(s. 11—12). Valtion tilejä ja tilinpäätöstä koskevat perustuslain säännökset sisältyvät HM 71 §:ään ja niissä puhutaan vain valtiovaraston tarkastuksesta. Kun Keihärin selostettu käsitys ei siis nojaudu HM:n säännöksiin, ei tekijäkään voi siihen yhtyä. Edellyttäen, että tileistä poistamisen perusteet ja ao. toimintavaltuudet olisivat tulleet lailla järjestettäviksi, jota lakiehdotuksen 20 §:ään sisältyvällä viittauksella tarkoitettiin, ei tileistä poistojen eikä tulorästien peruutusten eikä myöskään menorästien ja siirtomäärärahojen peruutusten budjettiin ottaminen olisikaan ollut välttämätöntä. — Ehdotukset laiksi eräiden valtion tilinpidossa suoritettavien poistojen perusteista ja ao. VNp:ksi valmistuivat TilisK:ssa v. 1957, mutta näitä ehdotuksia ei ole toteutettu. TilisKM 1 s. 52—59, 99—102.

Luotto- ja tilapäistappioiden tileistä poistamista koskevista VN:n pysyväismääräyksistä ks. VvMyk/31.1.1958 N:o 777 s. 7; VvMyk/8.1.1960 N:o 20 s. 7; VvMyk/11.1.1962 N:o 25 s. 8.

Mitä kameraalisista perusteista johtuviin muihin kuin edellä kosketeltuihin kassasuorituksia vastaamattomiin budjetin menoihin — samoin kuin sen vastaaviin tuloihin — tulee, ei niihin perehtyminen ole budjetin soveltamiskysymyksen kannalta tarpeen. Sanottuja budjetin eriä selostaa *Valvanne,* Kassaliike s. 33—46. Tulorästeistä ks. s. 183—185, menorästeistä ks. s. 193—196, 198—199 ja siirtomäärärahojen siirretyistä eristä ks. s. 186—187, 191—192.

237 Näin on ymmärrettävä myös *Kastarin* ja *Kairan* sekä Prv:n edellisessä viitteessä tarkoitetuissa lausunnoissa esitetyt käsitykset.

Purhonen lausuu, että tietenkään eivät perustuslakimme säännökset (HM $68_{,4}$ ja VJ $49_{,2}$ §) vaadi asiallisesti ymmärrettyä budjetin tasapainoa, vaan ainoastaan muodollista, kameraalista. Tulo- ja menoarvion asiallisella tasapainolla hän finanssipolitiikassa esitettyjen vaatimusten mukaisesti tarkoittaa, että budjetin tasapainoisuutta arvosteltaessa olisi otettava huomioon vain ns. käyttöbudjetti. Tällöin olisi varsinaisia tuloja verrattava varsinaisten menojen ja tuloa tuottamattomien pääomamenojen summaan. Ns. pääomabudjetti, johon kuuluisivat valtionlainat ja tuloa tuottavat sijoitukset, olisi sitävastoin jätettävä huomioon ottamatta. Vain näin saataisiin tieto valtion netto-omaisuudessa vuoden aikana tapahtuneista muutoksista ja siihen perustuva asiallinen budjetin tasapainoisuuden käsite. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 18 viite 66.

Kameraalista budjetoimismenettelyä arvostelee *Valvanne* katsoen sen vaikeuttavan selvyyden saamista valtiontalouden tasapainosta. *Valvanne,* Kassaliike s. 71—74.

II OSA. MENOARVION SOVELTAMISTA KOSKEVAN HM 70,1 §:n TULKINTA

3. LUKU. MENON SIDONNAISUUS MENOARVIOON JA MÄÄRÄRAHAAN

A. MÄÄRÄRAHAN KIINTEYS JA MENOARVION TAI MÄÄRÄRAHAN YLITTÄMINEN

1. *Arviomääräraha verrattuna kiinteään määrärahaan ja menoarvion ylittämisestä eräissä muissa maissa.* HM 70,1 §:ssä on varattu eduskunnalle oikeus osoittaa menoarviossa määrärahan ylittäminen luvalliseksi. HM 68,1 §:ssä kutsutaan tällaista määrärahaa arviomäärärahaksi. Kiinteän määrärahan tunnusmerkki on sitävastoin, että meno voidaan suorittaa vain määrärahan rajoissa, joten kiinteän määrärahan varoja ei ole lupa käyttää enemmän kuin eduskunta on määrärahan hyväksymisellä niitä osoittanut.[1]

Englannissa votesin ylittäminen saattaa tulla kysymykseen, joskin tämä yleensä edellyttää maksun suorittamisen jälkeen annettavaa parlamentin suostumusta, mitä hallituksen poliittisesti vahvan aseman johdosta ei käytännössä evätä.[2] *Ranskan* budjettijärjestelmään kuu-

---

[1] Määrällisellä spesialiteetillä eli määrällisellä erikoisuudella, jota ilmaisua *Purhonen* käyttää, tarkoitetaan sitä, että määrärahan tarkoitukseen saadaan käyttää enintään sen kokonaismäärä. *Purhonen,* Budjettivalta s. 96; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 137; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 310—334; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 588—590. — Kiinteän määrärahan ja arviomäärärahan tunnusmerkeistä ks. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 63; *Purhonen,* Budjettivalta s. 97, 98—99; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 98—99, 100; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 34—35, 100, 137—138. — Vain kiinteä määräraha saadaan merkitä HM 70,1 §:ssä tarkoitetuksi toiseen varainhoitovuoteen siirrettävissä olevaksi määrärahaksi (ks. s. 155, 191).

[2] *Jèze—Neumark* s. 193—194.

luu arviomäärärahan käsite.[3] *Saksassa* määrärahan ylittäminen samoin kuin sellaisen menoerän suorittaminen, jota ei ole myönnetty menoarviossa, on luvallista vain valtiovarainministerin suostumuksella.[4]

Ruotsissa oli kiinteän määrärahan ylittäminen 1940-luvun loppupuolella ja 1950-luvun alussa sallittua valtiopäivien kuninkaalle antaman erityisen valtuuden nojalla. Arviomäärärahaa (förslagsanslag) ei mainita RF:ssa, mutta tällaiset määrärahat, joita hallitus saa ylittää, kuuluvat budjettijärjestelmään.[5] *Tanskassa* menon suorittaminen määrärahaa ylittäen ja sellaisen menoerän suorittaminen, joka ei sisälly budjettiin, voidaan sallia «på forventet efterbevilling« eli kansankäräjien valtiovarainvaliokunnan ennakollisen suostumuksen nojalla.[6] *Norjassa* Bvregl 7 §:ssä tarkoitettu «overslagsbevilgning« vastaa Suomen arviomäärärahaa, mutta tulee kysymykseen verraten harvoin. Bvregl 11 §:ään sisältyy säännöksiä siitä, miten on meneteltävä, jos esiintyy odottamaton meno tai jos tavanmukaiset määrärahat eivät riitä tarpeellisiin tarkoituksiin. Jälkimmäisen säännöksen mukaisesti on pienehköt lisämenot ja sellaiset lisämenot, jotka eivät ole luonteeltaan periaatteellisia, lupa suorittaa ilman suurkäräjien suostumusta valtion kassavaroista finanssi- ja tullidepartementin päätöksen nojalla, mikäli hallitus on

---

3 Arviomäärärahoiksi, *les crédits évaluatifs* (ks. Décret du budget 18 Art; L'ordonnance du budget 9 Art) merkitään mm. valtionvelasta aiheutuvat menot. Tällaisia määrärahoja ao. hallinnonhaara saa tarpeen vaatiessa ylittää. *Les crédits provisionnels* (ks. vastaavasti 19 Art ja 10 Art) ovat sellaisia määrärahoja, joiden tarkka määrä ei ole tiedossa budjettia päätettäessä, mutta joita ao. hallinnonhaara saa ylittää vain valtiovarainministeriön luvalla. Tällä ylityksellä tulee olla kate satunnaisia menoja varten varatussa yleismäärärahassa. Kiinteän määrärahan luonteisia ovat *les crédits limitatifs* (ks. vastaavasti 20 Art ja 11 Art). *Duverger,* Finances publices s. 242—243; *Duverger,* Institutions s. 409—410. — Arviomäärärahoista Ranskassa ennen mainittujen Décret du budgetin säännösten voimaantuloa ks. *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 138 viite 28; *Jèze,* Le budget s. 397; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 132—133; *Trotabas,* Précis s. 38; *Stourm* s. 184—185.

4 Mainitunlaisia menoja saadaan suorittaa vain »im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses» (BGrG 112 §, RHO 33,1 §). Niitä varten voidaan budjettiin ottaa erityinen määräraha, mutta tätä ei voida pitää varsinaisessa merkityksessä arviomäärärahana. *Mangoldt* s. 591—593; *Schulze—Wagner* s. 464—467; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 244—245.

5 Kiinteiden määrärahojen ylityksistä ks. SOU 1952: 45 s. 115—117. Arviomäärärahoista ja niiden ylittämisoikeudesta ks. main. teos s. 119; *Malmgren,* Grundlagar s. 73.

6 Tässä tapauksessa ei ole kysymys varsinaisessa merkityksessä arviomäärärahasta. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 384—390; *Ross,* Statsforfatningsret II s. 662, 677, 695. Ks. myös *Berlin,* Statsforfatningsret II,1 s. 136—142; *Matzen* s. 91—94.

antanut departementille valtuuden päättää tällaisista menoista. Muissa tapauksissa hallituksen on ratkaistava, saadaanko lisämeno suorittaa.[7]

2. *Arviomäärärahan tarkemmat tunnusmerkit ja ylittämisoikeus.* HM:ssa, BudjL:ssa ja TiliA:ssa ei aseteta menon arviomäärärahaksi hyväksymiselle erityisiä edellytyksiä, vaan on jätetty asia eduskunnan harkintavaltaan. Menon hyväksyminen arviomäärärahaksi on perusteltua lähinnä silloin, kun sen lopullista määrää ei budjettia päätettäessä voida tietää riittävän tarkasti. Näin saattaa olla asianlaita ensinnäkin silloin, kun menon suorittamisvelvollisuus johtuu budjettia korkeammasta oikeusnormista, siis laista tai tähän nojautuvasta asetuksesta taikka sopimuksesta. Menoa varten on hyväksyttävä arviomääräraha myös muussa sellaisessa tapauksessa, jolloin varojenkäytön määrä ei ole tarkkaan tiedossa budjetista päätettäessä.[8]

Arviomääräraha ei merkitse hallitukselle annettua määrärahan rajoittamatonta ylittämisoikeutta.[9] Valtion toiminnallehan on tietysti asetet-

---

[7] Revisiovirasto katsoo määrärahojen pienehköt ylitykset hyväksyttäviksi, milloin se on ollut välttämätöntä ja kun on edellytetty, että finanssi- ja tulli-departementti on antanut ylitykseen suostumuksensa. Jos suurkäräjät ovat koolla ja ylitys on suurehko, on asia, mikäli mahdollista ennen kuin meno suoritetaan, esitettävä suurkäräjille ja on samalla ehdotettava, miten lisämeno on katettava. *Andenaes* s. 226; *Castberg,* Statsforfatning II s. 114; *Fougner* s. 74—81; *Oredsson,* NAT 1956 s. 19, 21.

[8] Viime kädessä lakiin perustuvia arviomäärärahoja on mm. useilla menoarvion 15 Pl. II luvun momenteilla. Ns. vapaisiin menoihin kuuluvia arviomäärärahoja on menoarvion eri pääluokissa, ja usein näidenkin määrärahojen käyttäminen ja joskus ylittäminenkin on välttämätöntä, niin kuin asianlaita on esim. virastojen lämmitys-, valaistus-, vesi- ja puhtaanapitomäärärahojen osalta (esim. 18 Pl. I: 9 momentti/1962 Budj). Tämänkaltaiset määrärahat merkitään toisinaan kiinteiksi määrärahoiksi. Näin esim. 12 Pl. IV: 7 momentti/1962 Budj. Miltei kaikki 2 Pääluokan (Eduskunta) määrärahat merkitään arviomäärärahoiksi. *Purhonen,* Budjettivalta s. 98—99, 186; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 99; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 34. Ks. myös *Kastari,* Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 21.

Sellainen käsitys arviomäärärahan luonteesta on valtiontilintarkastajain mielestä aivan virheellinen, että lakiin perustuvan määrärahan ylittämiseen ei tarvita RV:n lupaa. 1946 VttK s. 6.

Arviomäärärahan käyttöoikeuteen pyrittiin asettamaan rajoituksia 1954 Budjetinuud-ehd $12_{,1}$ §:n 2 kohdassa ja $12_{,2}$ §:ssä. *Purhonen,* Budjettivalta s. 99 viite 40.

[9] Vuoden 1899 TiliA 14 §:n mukaan Sen Talousos saattoi kussakin tapauksessa erikseen antaa luvan arviomäärärahan ylittämiseen. Ks. myös KM 1896: 11 s. 28. Vrt. Sen ehd/1907 $67_{,1}$ §, jonka mukaan määrärahoista »yli meneminen» oli mahdollista, paitsi tämän HM-ehd:n 98 §:ssä tarkoitetussa sotaväen liikekannallepanossa, milloin suuriruhtinas senaatin esityksestä katsoi satunnaisen lisämäärärahan osoittamisen johonkin tärkeään tarkoitukseen välttämättömäksi. — PrK

tava järkevän ja tarpeettomia menoja välttävän taloudenpidon vaatimus. Tämä ei nojaudu yksinomaan tarkoituksenmukaisuuteen, vaan myös oikeudellisiin perusteisiin. Arviomäärärahan rajoittamaton ylittämisoikeus heikentäisi näet eduskunnan budjettivaltaa olennaisesti. Tosiasiallisesti tällaisen määrärahan ylittämismahdollisuutta rajoittaa se, että menoja voidaan suorittaa vain sikäli kuin valtiolla on tuloista tai määrärahojen säästymisistä tätä ylitystä varten kertynyttä katetta tai aikaisemmilta varainhoitovuosilta jäänyttä rahoitusvarojen säästöä.[10]

Tutkittaessa arviomäärärahan ylittämisoikeuden edellytyksiä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, onko Suomen oikeudessa voimassa *nonaffektaatio*-periaate eli sääntö, joka kieltäisi tuloerän käyttämisen tietyn menoerän suorittamiseen. Kun ei HM:ssa eikä muissakaan säännöksissä ole kielletty tuloerän mainitunlaista sitomista, on *affektaatio* katsottava luvalliseksi, mikä Suomen budjettijärjestelmässä merkitsee, että tiettyä tuloerää vastaava määrä varoja saadaan käyttää tai on käytettävä tietyn menoerän suorittamiseen. Kyseisen määrärahan käyttöoikeuden tai -velvollisuuden edellytyksenä on, että ao. tuloerä kertyy valtiolle.

Affektaation perusteena voi olla laki ja — kun sitä ei siis ole säännöksissä kielletty — affektaatio on luvallista pelkästään budjetinkin nojalla. Asetuksella voidaan säätää affektaatiosta, jos lakiin sisältyy valtuus asetuksella antaa affektaatiota koskeva säännös. Mikäli affektaatio on sallittu budjetissa, voidaan myös antaa asetus, jossa säädetään affektaatiosta, vaikka asetus ei ole välttämätön budjettiin nojautuvan affektaation toimeenpanemiseksi. Kun budjettivalta HM 66,$_1$ §:n mukaisesti kuuluu eduskunnalle, ei olisi asianmukaista, että toimeenpanovallan haltija pelkästään oman toimivaltansa nojalla määräisi affektaatiosta.

---

näyttää pyrkineen siihen, että arviomäärärahan ylittäminen sallittaisiin edellyttäen, ettei »laskettujen menojen kokonaismäärää ylitetä». KM 1917: 9 s. 17. Mainittua vaatimusta ei HM 70,$_1$ §:n sanamuoto edellytä. Tämän säännöksen tulkinta onkin vakiintunut sellaiseksi, ettei arviomäärärahan ylittämisen vuoksi ole välttämätöntä saada aikaan vastaavansuuruista säästöä muiden määrärahojen käytössä.

[10] Kun määrärahansäästöjen selville saaminen ei budjetti- ja tilinpitoteknillisesti käy päinsä niin nopeasti, että arviomäärärahojen ylitysten kokonaismäärä saadaan tarkoin pysytetyksi näiden säästöjen mukaisissa rajoissa, ei PrK:n lausuma, viitteessä 9 mainittu edellytys tämänkään vuoksi ole käytännössä mahdollinen. PrK ilmeisesti pyrki korostamaan sitä, että varovainen harkinta on välttämätöntä arviomäärärahan ylittämistä koskevissa kysymyksissä.

Tiukkaa pidättyväisyyttä po. määrärahojen käytössä tähdennettiin esim. VvMyk:ssä/31. 1. 1958 N:o 777 (s. 2), VvMyk:ssä/8. 1. 1960 N:o 20 (s. 2) ja VvMyk:ssä/11. 1. 1962 N:o 25 (s. 2).

Jos näin olisi asianlaita, hallitus voisi näet turvata poliittisesti tai muutoin tärkeinä pitämiensä menoerien suorittamisen muiden eduskunnan harkinnassa olleiden menoerien edellä määräämällä, että tietyistä tuloeristä kertyvät varat on käytettävä hallituksen tärkeiksi katsomien, tiettyjen menoerien suorittamiseen.

Purhonen puolestaan pitää luvattomana pelkästään tulo- ja menoarvioon nojautuvaa affektaatiota.[11] Hän ei kuitenkaan katso virheelliseksi asetuksella tapahtuvaa affektaatiota silloinkaan, kun asetus ei nojaudu lakiin, niin kuin asianlaita on esim. hänen esimerkkinä mainitsemiensa veikkausvoittovarojen käyttämisen suhteen. Tämän vuoksi ei Purhosen käsitystä, että budjettiin nähden on voimassa nonaffektaatio, voida pitää perusteltuna. Olisihan näet eduskunnan budjettivallan kannalta omituista, että affektaation voisi sallia tasavallan presidentti pelkästään asetuksella, mutta ei eduskunta budjettipäätöksellä. Kuten jo on esitetty, affektaation salliminen budjetissa on sitävastoin affektaation sisältävän asetuksen edellytys, mikäli sitä ei voida antaa lain nojalla. Jos tällainen asetus on annettu ennen affektaation sallivan tulo- ja menoarvion voimaan tuloa, voidaan kysymyksessä katsoa olevan affektaation jälkihyväksymisen budjetissa.[12]

---

[11] *Purhonen,* Budjettivalta s. 112—113. Hän huomauttaa myös, main. teos s. 113 viite 20, että vasta aivan viime aikoina on Ruotsin budjetissa käynyt harvinaiseksi tulojen sitominen määrätyn menon maksamiseen. Ks. myös *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 134. — Nonaffektaatio-periaatteesta ja oikeudesta poiketa siitä ulkomaisten tutkijain käsityksien mukaan ks. *Duverger,* Finances publices s. 293—294; *Duverger,* Institutions s. 335—337; *Heckel,* Einrichtung s. 380; *Heinig,* Das Budget II s. 485—491; *Jèze,* Le budget s. 284—301; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 82—84; *Jèze—Neumark* s. 103—106, 124, 229; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 53—57; *Lotz* s. 129 viitettä 1; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 162—166, 172, 174; *Trotabas,* Institutions s. 74, 145, 169—172, 243—244; *Trotabas,* Précis s. 51—53; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 38—39, 72—73, 224—225.

[12] *Purhosen* mainitun käsityksen perustuslainmukaisuutta epäilee myös *Kastari,* Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 17.

Valtion budjetti ja tilinpito rakentuvat yleensä nonaffektaation varaan, mutta poikkeuksina siitä olivat esim. 1960 Budj:n jäljempänä mainitut tulomomentit, joille kertyvät varat oli käytettävä seuraavassa välittömästi niiden jälkeen mainittujen menomomenttien tarkoituksiin: 2. Os. III: 8 — 13 Pl. VIII: 9, 2. Os. V: 9 (myös osa momentin 5. Os. XVI: 3 varoista) — 11 Pl. XXV: 3, 2. Os. V: 13 (osittain) — 13 Pl. XV: 7, 2. Os. V: 14 — 11 Pl. XIII: 4, 4. Os. XI: 1 — 10 Pl. XVIII: 2, 4. Os. XI: 2 — 11 Pl. XII: 11, 4. Os. XI: 8 — 9 Pl. IV: 3, 4. Os. XI: 9 — 10 Pl. XVIII: 4, 4. Os. XI: 13 — 7 Pl. XXIII: 8 sekä 6. Os. III: 4 — 20 Pl. I: 27. Luetteloon sisältyy sekä lakiin että pelkästään asetukseen nojautuvia affektaatioita. Tapauksissa 4. Os. XI: 8 — 9 Pl. IV: 3 ja 6. Os. III: 4 — 20 Pl. I: 27 oli kysymys affektaatiosta pelkästään budjetin perusteella.

Harkittaessa, saadaanko arviomäärärahaa ylittää, on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko ao. menon suorittamiseen affektaation nojalla käytettävä tulo ollut tuloarvioon merkittyä määrää suurempi. Jollei affektaatioon sisälly tuon menon enimmäismäärän rajoitusta, on mainitunlaisen tulon arvioitua suurempi kertymismäärä perusteena arviomäärärahan vastaavansuuruiselle ylittämiselle. Kun tuloarvion momentille kertyneiden varojen lopullinen määrä saadaan selville vasta tilinpäätöstä tehtäessä, ei tulomomentin mahdollista ylitysmäärää voida affektaation nojalla tarkoin käyttää ao. varainhoitovuoden määrärahan ylittämiseen. Jotta affektaation nojalla määrätarkoitukseen sidottuja varoja ei kuitenkaan jäisi tuohon tarkoitukseen käyttämättä, on hyväksyttävä se, esim. veikkausvoittovarojen suhteen noudatettu käytäntö, että ylitysmäärää vastaava lisämeno saadaan suorittaa ylitysmäärän kertymisvuoden jälkeisenäkin vuonna suorittamisvuoden arviomäärärahaa ylittäen. — Perusteena arviomäärärahan ylittämiselle saattaa olla myös se, että sellaisia tuloja kertyy arvioitua enemmän, jotka johtuvat tietyn määrärahan käyttämisestä.[13] Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole kysymys affektaatiosta, vaan tietyn taloudellisen tuloksen aikaansaamisesta määrärahan käyttämisellä.

Kirjallisuudessa ja toisinaan käytännössäkin on katsottu mahdolliseksi, että lupa arviomäärärahan ylittämiseen saadaan pyytää ja antaa myös sen jälkeen, kun valtio on viranomaisen toimenpiteiden johdosta tullut sidotuksi ylitysmenon suorittamiseen.[14] Tällaista menettelyä ei

---

[13] Ks. metsäneuvos *Pohjanpellon* esittelylistalla RV:n käsittelyssä 12. 5. 1954 ollutta asiaa, joka koski 1954 Budj 18 Pl. XVIII: 16 momentille valtion metsistä tapahtuvaa puutavaran hankintaa varten myönnetyn arviomäärärahan ylittämistä 1 300 000 000 markalla. RV hyväksyi ylityksen, koska tuloarvion 5. Os. XV: 1—3 momenteille arvioitiin mainitunsuuruisen varojenkäytön johdosta kertyvän valtion metsätalouden tuloja 2 000 000 000 mk tuloarvioon merkittyä määrää enemmän. Sekä mainitun menomomentin lisäykseksi että sanottujen tulomomenttien yhteiseksi lisäykseksi merkittiin 1954 IV Lisäbudj:ssa (1954 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 109, VvvM N:o 49, Edusk vast) 3 000 000 000 mk.

[14] *Virangon* mielestä on sellaisen arviomäärärahan osalta, jota käytännöllisesti katsoen ei voida rajoittaa, pyydettävä ylityslupa vasta silloin, kun tilinpäätöstä tehdään ja ylityksen suuruus todetaan. VN:lla on nimittäin tilaisuus valvoa arviomäärärahojen käyttöä silloin, kun ministeriöt tekevät ehdotuksensa lisäbudjetiksi. Jos arviomäärärahasta tahdotaan suorittaa jokin tavallisuudesta poikkeava meno, joka voi aiheuttaa ylityksen, olisi viranomaisen kuitenkin ennakolta pyydettävä lupa menon suorittamiseen. *Viranko* s. 19—20. Myös *Hakkila*, s. 294—295, pitää sanottua menettelyä mahdollisena ja viittaa BudjA 6 §:ään, jonka mukaan arviomäärärahan ylittämisluvan myöntäminen on luvallista varainhoitovuotta seuraavan helmikuun 1 päivään saakka.

aina ole mahdollista välttää ja BudjA 6 §:n mukaisesti arviomäärärahan ylittäminen onkin pakottavasta syystä sallittua ennen kuin VN:n kanslia tai ministeriö, asian oltua RV:n käsiteltävänä, on antanut siihen luvan, joka lupa siis mainitun säännöksen mukaan normaalisti on arviomäärärahan ylittämisen edellytys.[15] Pakottava syy arviomäärärahan ylittämiseen ennen RV:n lupaa saattaa olla kysymyksessä varsinkin silloin, kun määräraha on myönnetty sellaisesta laista aiheutuvia menoja varten, jonka soveltaminen jakaantuu lukuisiin yksittäistapauksiin, niin kuin esim. korvauslakien suhteen on ollut asianlaita. Tämänkaltaisen lain soveltaminen ja siitä johtuva arviomäärärahan käyttäminen voi näet merkitä ylitystä jo ennen kuin tästä on mahdollista saada tieto siinä ministeriössä, josta asia on RV:lle esiteltävä.

Sellaisten menoerien osalta, jotka ovat sidottuja — niin kuin asianlaita on esim. valtionvelan indeksikorotusten sekä toimituspalkkioiden ja muiden valtionlainoista aiheutuvien kustannusten suhteen — edellä puheena ollut ministeriön lupa ao. arviomäärärahan ylittämiseen, joka siis annetaan asian oltua RV:n käsiteltävänä, hankitaan usein vasta sen jälkeen, kun jo tapahtuneen ylityksen määrä on ainakin olennaiselta osalta selvillä. Tällaista BudjA 6 §:n tulkintaa voidaan pitää valtiontalouden hoidon kannalta perusteltuna ja sen vuoksi sallittuna. Mainitussa säännöksessä tarkoitetun hyväksymisen puuttuminen ei näet merkitse estettä sidotun menoerän ajallaan suorittamiselle, vaikka tästä aiheutuisi arviomäärärahan ylitys.

Jollei arviomäärärahan ylittämiselle ole esitetynkaltaista «pakottavaa syytä«, on siis BudjA 6 §:ssä edellytetty RV:n puoltama ministeriön ylityslupa tarpeen ennen kuin arviomäärärahan nojalla saadaan sitoutua menon suorittamiseen tai välittömästi käyttää varoja siinä määrin, että ao. arviomääräraha tulee ylitetyksi. Ilman mainitunlaista syytä ministeriötä alempi viranomainen ei omin päin saa antaa lupaa arviomäärärahan ylittämiseen eikä ao. ministeriön ilman RV:n puoltoa antama lupa eikä myöskään VvM:n suostumus siihen riitä.

BudjA 6 §:n tarkoitus on mm., että ennen varainhoitovuoden tilien päättämistä siihen kohdistuviin menoihin myönnettyjen arviomääräraho-

---

15 BudjA 6 §:ssä säädetään lisäksi, että kun arviomäärärahan ylityslupa on myönnetty, tulee ao. ministeriön viivytyksettä toimittaa VvM:lle ja Tarkvir:lle selostus niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet ylityksen. Kun ValtiokonttoriL 1 §:n (L/9.4.1965, AsK N:o 201/65) nojalla valtion tilinpäätöksen laatiminen siirtyy 1.7.1965 Tarkvir:lta VK:lle, on BudjA 6 § muutettu 1.7.1965 lukien sellaiseksi, että edellä mainittu selostus on toimitettava myös VK:lle (A/9.4.1965, AsK N:o 203/65).

jen ylittämistä koskevat kysymykset saatetaan lopullisen tilanteen mukaisiksi myöntämällä tarpeelliset ylitysluvat. HM 66,$_1$ §:stä ilmenevä budjetin vuotuisuus ei näet merkitse, että varainhoitovuoden budjetin soveltaminen välittömästi päättyisi samalla kuin kalenterivuosi. Ennen kalenterivuoden päättymistä ei aina olekaan mahdollista saada selville arviomäärärahojen ylitystarpeen tarkkaa määrää.

Jos arviomäärärahan ylitys ei nojaudu edellä esitetyn kaltaisiin «pakottaviin syihin« eikä ylitysmenon suorittamista voida lykätä siihen asti, kunnes tämän määrärahan ylitystarpeen kokonaismäärä on selvillä, voidaan myöntää lupa arviomäärärahan ylittämiseen sellaisessa määrin, minkä arvioidaan kattavan ko. ylitystarpeen. Ylityslupa ei näet merkitse velvollisuutta käyttää myönnetty ylitysmäärä. Mikäli tätä määrää ei käytetä kokonaisuudessaan, säästyy osa RV:n puoltamasta ja ao. ministeriön hyväksymästä ylitysmäärästä valtiolle. Jos on kuitenkin syytä otaksua tällaisen katteen myöntämisen houkuttelevan ao. viranomaista säästäväisyyden noudattamisen laiminlyöntiin, on perusteltua myöntää arviomäärärahan ylityslupia vain sitä mukaa kuin ylitystarvetta kulloinkin voidaan todeta.

Arviomäärärahojen pienehköjen ylitysten budjetointia viimeistään varainhoitovuoden viimeiseen lisämenoarvioon ei edellytetä HM:ssa eikä muissakaan säännöksissä. Tällaiset lisämenot eivät asiallisesti vaaranna budjettitalouden tulojen ja menojen tasapainoa. Tähän vaikuttaa näet se, millaiseksi budjetin mukainen tulotalous ja menotalous kokonaisuudessaan muodostuvat. Jos arviomäärärahojen ylitykset sitävastoin ovat niin suuria, että budjettitalouden tasapaino sen vuoksi asiallisesti katsoen vaarantuu, «tarvitaan vahvistettuun tulo- ja menoarvioon välttämättömästi muutoksia«. Tällaisin edellytyksin on eduskunnalle HM 69,$_1$ §:n mukaisesti annettava lisäbudjettiesitys ja siihen merkittävä ko. ylitysmenot ja niitä vastaava kate tuloihin.[16] Mainitunlainen budjetointi saattaa olla asianmukaista myös, jos arviomäärärahan perusteet ovat saaneet uuden sisällön esim. lain muutoksen johdosta.

---

[16] Valtiontilintarkastajat lausuivat käsityksenään, että lisämenoarviossa on asianmukaista ehdottaa myönnettäväksi arviomäärärahaan lisäys, mikäli välttämätön lisävarojen tarve osoittautuu huomattavaksi. 1961 VttK s. 11; 1962 VttK s. 14. Tällainen ohje sisältyy myös VvMyk:een/14. 1. 1964 N:o 120 s. 2. — *Purhonen* puolestaan, Budjettivalta s. 181, näyttää hyväksyvän oikeudelliseksi ohjeeksi, että kaikki vähäiset määrärahojen lisäykset kootaan vuoden lopussa tehtävään lisäbudjettiehdotukseen. Hän ei tässä kuitenkaan tarkoita yksinomaan arviomäärärahojen lisäyksiä. Edellä esittämänsä mukaisesti tekijä ei voi yhtyä Purhosen käsitykseen sikäli kuin on kysymys vähäisistä arviomäärärahojen ylityksistä.

3. *Voidaanko muun kuin arviomäärärahan ylittäminen erityisin perustein sallia?* HM 70,$_1$ §:ssä kielletään kiinteän määrärahan ylittäminen. Tällaisen määrärahan ylittäminen on kuitenkin käytännössä mahdollista ja välttämätöntäkin silloin, kun määräraha ei riitä laista tai valtion velvoituksesta eli siis budjettia korkeammasta oikeusnormista johtuvan menon suorittamiseen.[17]

Muissa kuin juuri kosketelluissa tapauksissa ei kiinteän määrärahan ylittämistä normaalisti voida pitää sallittuna. Jos tällaisen ylitysmenon suorittamatta jättäminen aiheuttaisi kuitenkin sellaisen yleisen vahingon, joka on epäsuhteessa siihen menoerään, jolla tämä vahinko voitaisiin välttää, saattaisi kiinteän määrärahan ylittäminen olla perusteltua.[18] Näin voisi olla asianlaita esim. voimalaitoksen padon murtumisen tai

---

[17] Tällainen ylitysmeno on alun perin merkittävä ao. kiinteän määrärahan ylitykseksi. Ensinnäkään valtion tilinpidon selvyyden kannalta ei ole perusteltua merkitä tuota ylitysmäärää menoarvion 15 Pl. II: 1 momentille, jonka arviomääräraha on myönnetty sellaisiin lakiin tai asetukseen perustuviin menoihin, joita varten menoarviossa ei ole erityistä määrärahaa. Tällainen menettely olisi myös HM 70,$_1$ §:ssä tarkoitetun määrärahojen eduskunnan erikseen hyväksymästä menoarvion osasta toiseen siirtämistä koskevan kiellon vastaista. 1946 VttK s. 43; 1947 VttK s. 16, 79—80. Sama kanta ilmenee Tarkvir:n kiertokirjeestä tilivirastoille/9. 12. 1949 N:o 75/225 KDVT 49. Ks. lisäksi 1950 Vp Asiak IV, 1947 Kvvt s. 16. Samaa mieltä *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 138 viite 27. — Po. tapauksessa suoritetulla menoerällä on veloitettava 15 Pl. II: 1 momentin määrärahaa, jos menoarviosta puuttuu tällaista tarkoitusta varten varattu muu määräraha.

[18] *Erichin* mielestä, Valtio-oikeus II s. 268—269, valtion eduista huolehtiva hallitus ei voi antaa tärkeiden arvojen mennä hukkaan sen vuoksi, ettei tulo- ja menoarvio välittömästi tarjoa tarkoitukseen nimenomaan varattua menoerää. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 112, myöntää, että erityisissä tapauksissa on katsottava oikeudellisesti mahdolliseksi sellaisen menon suorittaminen, jota varten budjetissa ei ole määrärahaa, sekä varojen käyttäminen johonkin tarkoitukseen suuremmassa määrin kuin sitä varten menoarviossa varattu määräraha edellyttää. Nämä Erichin ja Nevanlinnan käsitykset hyväksyy *Hakkila* s. 295—296. *Virangon* mielestä, s. 20—25, kiinteän määrärahan ylittäminen voi tapahtua sellaisissa olosuhteissa, joissa viranomaisilla on täysi syy odottaa eduskunnan suostuvan lisävarojen myöntämiseen ja jolloin viranomaista ei voida tuomita rangaistukseen tai korvaukseen siinäkään tapauksessa, että eduskunta vastoin odotusta ei myönnä lisävaroja. *Willgren,* Finansrätt s. 430, pitää hyväksyttävänä ylitystä, jos perusteena ovat lailliset säännökset tai määrärahaa budjetin päättämisen yhteydessä hyväksyttäessä on tapahtunut laskuvirhe tai muu erehdys. *Purhonen,* Budjettivalta s. 97—98 ja Valtiontilintarkastus s. 138, hyväksyy kiinteän määrärahan ylittämisen sidotun menon maksamiseksi, mikäli asialla on niin kiire, ettei voida jäädä odottamaan, kunnes eduskunta on myöntänyt tarvittavat varat lisämenoarviossa. Jos kiinteä määräraha on muussa tapauksessa riittämätön, on sen tarkoitus hänen mielestään jätettävä toteuttamatta.

rankkasateiden aiheuttaman tulvan taikka metsäpalon tai kemiallisen teollisuuden laitoksen räjähdyksen uhatessa tuhota suuria, ehkä korvaamattomiakin taloudellisia arvoja. Tällaisissa tapauksissa olisi edeltä arvaamattomiin tarpeisiin VN:n käytettäväksi varatun kiinteän määrärahan tai ao. ministeriöpääluokassa satunnaisiin yleisiin tarpeisiin varatun kiinteän määrärahan ylittäminen pakkotilanteen vuoksi sallittava sellaisten menojen suorittamiseksi, jotka aiheutuvat vahinkojen rajoittamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Kiinteän määrärahan ylittämistä ei voida pitää luvallisena siinä tapauksessa, että eduskunnan harkinnassa ollut määräraha on laskuvirheen tai erehdyksen johdosta hyväksytty menoarvioon olennaisesti liian pienenä. Jos menoarviota olisi lupa soveltaa tällaisen määrärahan osalta niin kuin sen määrä jo olisi oikaistu, merkitsisi tämä HM $70_{,1}$ §:ään sisältyvän määrärahan ylityskiellon rikkomista. Eduskunta ei näet ole myöntänyt ao. määrärahaa sen suuruisena kuin se on oikaistuna. Laskuvirheen tai erehdyksen johdosta virheellisenä hyväksytty määräraha on mahdollista ennen ao. menoerän suorittamista oikaista lisäbudjetissa, joka kiireellisessä tapauksessa voidaan hyväksyä pelkästään oikaisuun tarvittavaa määrärahan lisäystä ja HM $68_{,4}$ §:ssä edellytettyä vastaavaa tuloarvion lisäystä koskevana. Jos laskuvirheen tai erehdyksen vaikutus määrärahan suuruuteen on kuitenkin vähäinen ja siis budjetin tulojen ja menojen tasapainon kannalta asiallisesti merkityksetön, ei mainitunlaista lisäbudjetissa tapahtunutta oikaisua ole katsottava ylitysmenon edellytykseksi, mutta on tässä tapauksessa hankittava eduskunnalta jälkihyväksyminen viimeistään siinä lisäbudjetissa, joka on tapana hyväksyä joulukuussa.

Samoin kuin asianlaita on arviomäärärahan suhteen,[19] on kiinteän määrärahan ylityksen, mikäli se edellä esitetyin perustein voidaan katsoa sallituksi, oltava riippuvainen siitä, puoltaako ennakkoestävän finanssivalvonnan elin RV ylitystä. BudjA 6 §:ssä on annettu säännökset määrärahan ylittämisen edellytyksistä siinä tapauksessa, joka säännönmukaisesti saattaa esiintyä. Vaikka säännöksissä ei ole lausuttu mitään kiinteän määrärahan ylittämisestä, tulee tämänkin asian ratkaisun kuulua samojen valtionelinten päätösvaltaan kuin arviomäärärahan ylittämisen. Kummassakin tapauksessa on näet kysymys sen seikan harkitsemisesta, kuinka paljon varoja käytetään sellaiseen tarkoitukseen, jonka eduskunta on hyväksynyt menoarviossa. Sitäkään ei ole sää-

[19] Siitä, että arviomäärärahan ylittämisluvan antaminen kuuluu RV:n käsiteltäviin asioihin, on ollut puhe edellä s. 55 ja 151.

detty, että kiinteän määrärahan ylittämisen salliminen kuuluisi tasavallan presidentin tai valtioneuvoston ratkaistaviin asioihin. Kiinteän määrärahan ylittäminen ei myöskään kuulu niihin asioihin, jotka säännösten mukaan ratkaistaan VvM:ssä tapahtuvassa raha-asiain käsittelyssä.

Myös kiinteän määrärahan ylittämistä koskevaa kysymystä arvosteltaessa on otettava huomioon ylityksen suuruus. Tämän vähäinen markkamäärä ei näet asiallisesti vaaranna eduskunnan budjettivaltaa, niin kuin sitävastoin on asianlaita suuren ylityksen suhteen. Toisaalta ylityksen vähäinen markkamäärä ei ole sellainen peruste, joka poistaisi ylityksen oikeudenvastaisuuden, mutta se saattaa käytännössä olla syynä siihen, ettei ylityksestä aiheudu vastuuseuraamuksia.

Kiinteän määrärahan ylitettävyydestä esitetyt käsitykset soveltuvat myös HM $70_{,1}$ §:ssä tarkoitettuihin, menoarviossa varainhoitovuodesta toiseen siirrettäviksi hyväksyttyihin määrärahoihin eli siirtomäärärahoihin. Näiden määrärahojen suhteen ei näet tuosta eikä muistakaan säännöksistä johdu mitään muuta oikeutta kuin valta siirtää niiden käyttäminen toiseen varainhoitovuoteen eikä myöskään siirtoarviomääräraha,[20] jonka mahdollisuus merkitsisi olennaista rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan, HM $70_{,1}$ §:n säännöksen vakiintuneen tulkinnan mukaan ole sallittu.

Milloin kiinteä tai siirtomääräraha on tullut ylitetyksi, johtuu HM $69_{,2}$ ja $70_{,1}$ §:stä välittömästi, että ylitykseen on jälkeenpäin hankittava lisämenoarviossa eduskunnan jälkihyväksyminen,[21] jolloin hallitus ja ao. viranomaiset asettuvat alttiiksi ylityksestä mahdollisesti aiheutuville vastuuseuraamuksille. Eduskunta joutuu tällöin arvostelemaan, onko ylitys johtunut sellaisesta hyväksyttävästä syystä, jonka nojalla jälkihyväksyminen on syytä antaa.[22] Jos ylittämistapahtuma on sattunut varainhoitovuoden loppupäivinä, ei jälkihyväksymisen pyytäminen lisämenoarviossa enää ole budjettiteknillisesti mahdollista.

---

20 Tätä käsitellään jäljempänä s. 191.

21 1931 Vp Asiak IV, VvvM N:o 18 — Valtiovarain tila 1928 s. 2.

22 Ks. 1947 II Lisäbudj-ehd (1947 Vp Asiak I, Hall es N:o 46) 13 Pl. XVI: 1 momentin perusteluja, joissa tarkoitettu palkkausmomentin ylittäminen oli tapahtunut väärinkäsitysten johdosta.

Viranko, s. 24—25, pitää hyväksyttävänä, että viranomainen tarvittaessa kiinteätäkin määrärahaa ylittämällä rohkenee siitä johtuvan vastuun uhallakin toimia valtion edun mukaisesti. — Ks. myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 112. Myös hän katsoo, että erityistapauksissa on kiinteätäkin määrärahaa ylitettävä.

4. *Määrärahan ja menoarvion ylitykset käytännössä.* Budjetin soveltamista on menoarvion ylittämisen osalta ollut omiaan kehittämään varovaiseksi se, että valtiontilintarkastajat samoin kuin Vvv ja eduskunta ovat johdonmukaisesti kiinnittäneet huomiota tällaisiin ylitystapauksiin. Erityisesti on arvosteltu kiinteiden määrärahojen ylityksiä [23] ja sitä, että hallitus on käyttänyt määrärahoja, jotka vasta myöhemmin on osoitettu menoarviossa tai lisämenoarviossa,[24] sekä sitä, että määrärahoja on ylitetty ennen kuin RV on antanut siihen luvan.[25] Arvostelua on niinikään aiheutunut arviomäärärahojen suuren ylitysmäärän [26] ja ylitykseen riittämättömien syiden [27] johdosta. Ainakaan jatkuvia huomautuksia ei sitävastoin ole aiheutunut siitä, että ylitysluvan myöntäjänä on toiminut sellainen viranomainen, jonka toimivaltaan asia ei kuulu.[28] Myös OK on vastustanut väljää tulkintaa määrärahojen ylityskysymyksissä.[29]

[23] Esim. 1957 VttK s. 99; 1958 VttK s. 11—12; 1959 VttK s. 12; 1960 VttK s. 11; 1961 VttK s. 10; 1962 VttK s. 11, 79.

[24] Esim. 1919 Vp Asiak II, VvvM N:o 8 s. 1, Edusk vast s. 1/Hall es N:o 58 (1919 Lisäbudj); 1921 Vp Asiak IV, VvvM N:o 37 — Valtiovarain tila 1919 s. 24—25; 1951 VttK s. 71—72; 1956 VttK s. 90—91; 1958 VttK s. 11—13; 1959 VttK s. 11—12; 1960 VttK s. 11—12; 1961 VttK s. 10—11; 1962 VttK s. 11—12.

[25] Esim. 1935 VttK s. 37; 1937 VttK s. 131; 1952 Vp Asiak IV, VvvM N:o 30 s. 2; 1955 VttK s. 98—99; 1956 VttK s. 90—91; 1960 VttK s. 11—12.

[26] Esim. 1954 VttK s. 84; 1955 VttK s. 98—99; 1956 VttK s. 90—91; 1957 VttK s. 99—100; 1958 VttK s. 11—13.

[27] Esim. 1951 VttK s. 71—72; 1952 VttK s. 87—88.

[28] Tällaisia tapauksia ei ole tekijänkään tiedossa.

[29] OK *Honka* esitti jatkuvasti tiukkasävyisiä, laillisen menettelyn noudattamista tähdentäviä vaatimuksia määrärahojen ylityksiä koskevissa asioissa. OK mainitsi hallitusneuvos *Hakkaraisen* (KulkM) esittelylistalla olevia asioita käsiteltäessä 19. 3. 1959 VN:n pöytäkirjaan sanelemassaan lausumassa työllisyysmäärärahojen ylitysten tulleen siihen mennessä suoritetuiksi sillä edellytyksellä, että eduskunta hyväksyy tehdyn lisäbudj-ehd:n. Epävarmalta näytti OK:n mielestä, tuliko eduskunta myöntämään ne varat, jotka olivat tarpeen hallituksen ehdottamien menojen suorittamiseksi. Kun tulojen puuttuessa ei voitu saada varmuutta valtion maksuvalmiuden säilyttämisestä, ei täten syntyvän lainvastaisen tilanteen välttäminen ollut mahdollista muutoin kuin menoja vähentämällä. Tämän vuoksi ja kun työllisyysmäärärahat oli tarkoitettu koko varainhoitokaudeksi, OK kiinnitti VN:n huomiota siihen, oliko mahdollista tällä kertaa myöntää varoja mainitunlaisiin ylityksiin myötävaikuttamatta edellä tarkoitetun lainvastaisen tilanteen syntymiseen siitä johtuvine seuraamuksineen. Kirjeessään VN:lle/23. 3. 1959 N:o 443, joka VvMyk:llä/9. 4. 1959 N:o 1950 saatettiin virastojen ja laitosten tiedoksi ja noudatettavaksi, OK viittasi kiinteiden määrärahojen ylitysten lukuisuuteen v. 1957 ja lausui, että eduskunnan myönnettyä riittävän suuret lisäykset määrärahoihin ylitykset eivät olleet näkyneet tilinpäätöksessä. Vielä lukuisammissa tapauksissa oli arviomäärärahoja ylitetty ennen RV:n puoltavaa lausuntoa, mikä asiaintila oli ollut yhtenä

Menoarvion ylittämistä on myös menon suorittaminen ilman tarkoitukseen varattua määrärahaa. Määrärahan ylittämisestä tällainen varojenkäyttö siis eroaa siinä, ettei sillä voida veloittaa mitään budjetin menomomenttia. Vaikka HM $70_{,1}$ §:ssä eikä muuallakaan laissa ole nimenomaista säännöstä, jossa kiellettäisiin valtiovarastosta suorittamasta menoerää, jota varten menoarviossa ei ole määrärahaa, tämä sääntö on niin itsestään selvä, ettei se ole vaatinut erityistä korostamista lainsäätäjän taholta.[30] Jos tämä oikeusohje ei olisi voimassa, menettäisivät eduskunnan budjettivaltaa koskevat HM:n normit tehonsa.

Mainitunlainen menoarvion ylittäminen tapahtuu yleensä siten, että menoerä merkitään aputilinluonteiselle tilille [31] luottaen siihen, että eduskunta myöntää jo suoritetun menon kattamiseen tarvittavat varat lisämenoarviossa.[32] Usein tällainen ylitys suoritetaan kuitenkin muodossa, joka pinnallisesti näyttää oikeudellisesti virheettömältä. Menoerä, jota

---

syynä valtion kassatilanteen heikkenemiseen. Tämän vuoksi hän oli samana päivänä kehoittanut Tarkvir:oa, niin pian kuin vuoden 1959 menoarviossa myönnetyn kiinteän määrärahan ylittäminen tai ilman RV:n puoltoa tapahtunut arviomäärärahan ylittäminen oli todettu, siitä ja ylittämisen syistä saadusta selvityksestä ilmoittamaan OK:lle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin asia antaa aihetta. 1959 OKK s. 27—28, 67, 68.

30 TiliA 12 §:n nojalla on sallittua pitää meno tileissä ennakkomaksuna, kun maksua tilityksen puuttuessa tai muusta pätevästä syystä ei voida heti merkitä lopulliseksi menoksi. Tämä sääntö soveltuu kuitenkin vain menoarviossa osoitettuun määrärahaan. Tästä ks. TilisKM 1, s. 20—21, 67, missä ehdotettiin TiliA:ssa ($18_{,1}$ §) nimenomaan lausuttavaksi, että ennakon suorittaminen on luvallista vain siinä tapauksessa, että menoa varten on osoitettu määräraha. Tätä ehdotusta ei kuitenkaan ole toteutettu.

Viitaten ulkomaiseen kielenkäyttöön *Purhonen,* Budjettivalta s. 96 ja Valtiontilintarkastus s. 137 viite 24, puhuu määrärahan eli samalla myös budjetin määrällisestä ylittämisestä tarkoittaen sillä määrärahan ylittämistä sekä määrärahan ja budjetin laadullisesta ylittämisestä, mistä on kysymys silloin, kun maksetaan meno, jota varten menoarviossa ei ole lainkaan määrärahaa.

Esim. BGrG 112 Art:ssa ja RHO $33_{,1}$ §:ssä rinnastetaan määrärahan ylittäminen ja sellaisen menoerän suorittaminen, jota varten menoarviossa ei ole varattu määrärahaa.

Määrärahan ylittämisestä ks. myös *Kaira,* KOP, TK 1956 s. 257—258.

31 Tällaisena aputilinä mainitaan useimmiten velallisten ja velkojain tili. Esim. ennakkomaksujen tili ja muut erityiset aputileiksi kutsutut tilit kuuluvat kameraalisen kirjanpidon periaatteiden mukaan erinäisten velallisten ja velkojain tileihin. Tarkvir:ssa nämä kaikki tilit yhdistetään valtion yleispääkirjassa yhdeksi velallisten ja velkojain tiliksi. Ks. TiliS 48 § 9 k.

32 Tämän tapahduttua voidaan vastaavasti hyvittää aputiliä, kun menomomentin määrärahaa veloitetaan menon määrällä.

varten menoarviossa ei ole varoja, suoritetaan nimittäin väliaikaisesti, määrärahan käyttötarkoitusta väljästi tulkiten sellaista menomomenttia veloittaen, jonka määrärahalla on jonkinlaista yhteyttä tai samankaltaisuutta suoritettavan ylitysmenon kanssa. Tarkoituksena on, että eduskunnan myönnettyä lisämenoarviossa jo käytettyjä varoja vastaavan määrärahan menoerä siirretään oikealle momentilleen veloittamalla menon määrällä budjettiin täten otettua uutta menomomenttia, jolloin alun perin tapahtuneen menomomentin veloituksen vaikutus häviää tilinpidosta.

Menon suorittamista muulta momentilta kuin siltä, joka tarkoitukseen on varattu, voidaan kutsua «varojen momentilta lainaamiseksi«. Joskus tällaisessakin tapauksessa menon suorittamisen perusteena saattaa olla suoranainen pakko, mutta kysymyksessä voi myös olla HM $70_{,1}$ §:ssä tarkoitetun, määrärahan menoarvion osasta toiseen siirtämistä koskevan kiellon rikkominen. Näin on asianlaita silloin, kun menoa ei lainkaan ole lupa suorittaa lainaavalta eli siis siltä momentilta, jolta varojen lainaaminen on suoritettu. Jos menoerän tältä momentilta suorittamiselle ei kuitenkaan ole oikeudellista estettä eivätkä momentin varat ole muuhun tarkoitukseen sidotut, on menettely hyväksyttävä. Mainitunlainen käytäntö on vakiintunut.[33] Jos menoa sitävastoin ei lainkaan ole ollut lupa suorittaa lainaavalta momentilta ja menon suoritus siis on tapahtunut HM $66_{,1}$ §:n vastaisesti, ei eduskunnan lisämenoarviossa antama jälkihyväksyminen poista menettelyn lainvastaisuutta. Vastuuseuraamuksia ei puheena olleesta virheellisestä menettelystä kuitenkaan ole aiheutunut.[34]

Sellaisen menoerän suorittaminen ennen budjetin voimaan tuloa, jota varten eduskunta on siinä hyväksynyt määrärahan,[35] ei myöskään

---

[33] Käytännössä hyväksytyistä tällaisista menettelyistä ks. esim. ylitarkastaja *Kotilaisen* (SosM) RV-listaa/25.1.1956, asia 2; esittelijä *Maarvalan* (OpM) RV-listaa/6.3.1957; hallitussihteeri *Koveron* (SisM) RV-listaa/23.4.1958; ylijohtaja *Huhtalan* (MaatM) RV-listaa/6.8.1959. Näissä kaikissa tapauksissa oli kysymys sidotuista menoista. Kussakin tapauksessa meno hyväksyttiin väliaikaisesti suoritettavaksi menoarvion 3 Pl. I: 4 momentin kohdalla VN:n käytettäväksi edeltä arvaamattomia menoja varten varatusta määrärahasta.

[34] Tilinpitoon puheena oleva virheellisyys on jäänyt eräänlaiseksi välivaiheeksi. Virheellinen menettely, joka ennen tilien päättämistä on tullut eduskunnan jälkihyväksymisen nojalla oikaistuksi, ei ilmene varainhoitovuoden tilinpäätöksestä.

[35] Tähän menettelyyn kohdistuneesta arvostelusta ks. 1948 Vp Asiak IV, 1944 Kvvht s. 13—14.

Tapauksia, joissa poliittinen normi on ollut ratkaiseva peruste menon suorittamiselle ennen kuin eduskunta on myöntänyt tarvittavat varat, ovat esim. esittelijä

ole johtanut vastuuseuraamuksiin. HM $66_{,1}$ §:n vastaisena on pidettävä sitä, että meno suoritetaan jo sillä perusteella, että vasta Vvv on BudjM:ssä ehdottanut määrärahan momentille myönnettäväksi. Jos määrärahaa ylitetään sen nojalla, että Vvv on ehdottanut momentille myönnettäväksi ylitysmenon kattavan lisäyksen, on ylitys katsottava HM $70_{,1}$ §:n säännöksen rikkomiseksi. Tällaisen määrärahan eduskunnassa hyväksytyksi tulemista — Vvv:n poliittiset voimasuhteet ovat näet samat kuin eduskunnan — pidetään jotakuinkin varmana. Arvosteltaessa eduskunnan jälkihyväksymisen merkitystä oikeudelliselta kannalta on katsottava, ettei tuo hyväksyminen poista menettelyn oikeudenvastaisuutta, mutta sen vaikutus on käytännössä, ettei syytettä nosteta mainitunlaisen ylitysmenon suorittamista koskevan päätöksen tekoon osallistunutta hallituksen jäsentä ja esittelijää vastaan. Jos eduskunta hylkäisi Vvv:n määrärahaehdotuksen, voitaisiin ajatella mahdolliseksi, että ministeri ja esittelijä virheellisen menettelyn johdosta nostetun syytteen nojalla tuomittaisiin rangaistukseen ja korvaamaan valtiolle aiheutunut rahallinen vahinko.

Joissakin tapauksissa määrärahaa on ylitetty siten, että ylitysmäärä on TiliS 36 §:n säännöstä virheellisesti tulkiten merkitty tiliviraston sisäisten suoritusten tilin veloitukseksi tarkoituksella kätkeä se. Eräissä tapauksissa tällä tilillä on vuosikausia pidetty epäselviä eriä.[36] Määrärahan ylittäminen voi tapahtua myös siten, että vastoin yleensä noudatettavaa budjetin bruttoperiaatetta tuloja merkitään menomomentille, jolloin tätä momenttia veloitetaan suuremmalla menojen määrällä kuin sillä oleva määräraha edellyttää.[37] Tämäkin menettely on ristiriidassa HM $70_{,1}$ §:n kanssa.

Valtiovarastosta on eräänlaisessa pakkotilanteessa jouduttu myöntämään tilapäisrahoituksen luonteista ns. kassaluottoa ilman menoarviossa varattua määrärahaa. Näin oli asianlaita Korvausosakkeiden hallintoyhteisöä koskeneen sellaisen rahoitusjärjestelyn suhteen, josta

---

Varjolan (SosM) esittelystä RV:ssa 29.10.1954 käsitelty makkaroiden hinnanalennuskorvauksia koskeva asia; esittelijä *Virangon* (KulkM) esittelystä RV:ssa 15.1.1959 käsitelty asia, joka koski oikeuden antamista Aravalle käyttää varoja aputililtä, mille käytölle oli määrärahahakate vasta eduskunnan vielä loppuun käsittelemättömässä Vvv:n 1959 BudjM:ssä.

[36] Valtiontilintarkastajat kiinnittivät huomiota viraston sisäisten suoritusten tilin virheelliseen käyttämiseen. 1950 VttK s. 6.

[37] Tästä ks. esim. 1930 Vp Asiak IV, VvvM N:o 18 — Valtiovarain tila 1927 s. 1—2.

lainsäädännön mukaan viime kädessä valtion oli huolehdittava.[38] Kun saatujen kokemusten perusteella oli syytä varautua siihen, että mainitunlainen valtion luotonantotarve voi uusiutua — kuten useana vuonna tapahtuikin — siitä olisi ollut mainittava budjettiehdotuksen yleisperusteluissa. Valtiolle voi nykyisinkin aiheutua sellaista lopullista menoa, jonka budjettiin merkitsemiseen ei ole aihetta.[39]

B. KIELTO SIIRTÄÄ MÄÄRÄRAHA EDUSKUNNAN ERIKSEEN HYVÄKSYMÄSTÄ MENOARVION OSASTA TOISEEN

1. *Virement-kiellon oikeudellisesta sisällöstä Suomessa esitettyjä käsityksiä.* HM 70,$_1$ §:ssä mainitulla eduskunnan erikseen hyväksymällä menoarvion osalla tarkoitetaan jokaista sellaista varojenmäärää, jonka käyttötarkoituksesta eduskunta budjetin yhteydessä on tehnyt tähän sisältyvän erityispäätöksen. Tällainen menoarvion osa on joko menomomentille myönnetty määräraha[40] tai, milloin eduskunta on hallituk-

[38] Tällaista kassaluottoa valtion oli vuosina 1950—1955 annettava Korvausosakkeiden hallintoyhteisölle kunakin vuonna heinäkuun ajaksi sikäli kuin hallintoyhteisöltä tilapäisesti puuttui varoja osuustodistustensa 1 päivänä heinäkuuta erääntyneiden maksulippujen lunastamiseen. Tästä menettelystä ks. Korvausosakkeiden hallintoyhteisölle osoitetut VvM:n kirjeet/7. 6. 1950 N:o 3324, 22. 3. 1951 N:o 2262, 30. 6. 1952 N:o 3517, 9. 7. 1952 N:o 3630, 25. 6. 1953 N:o 204/503 VvMKD 1953 N:o 3481, 10. 6. 1954 N:o 604/140 VvMAD 1954 N:o 2946, 22. 6. 1955 N:o 200/499 VvMKD 1955 N:o 3082.

[39] Näin on asianlaita, kun valtio saamisoikeutensa turvaamiseksi joutuu ostamaan omaisuutta, jota ei ole tarkoitus pysyttää valtion omistuksessa (tästä ks. s. 346). Kun valtio myy tarpeettomaksi käynyttä omaisuutta, on tällaisen omaisuuden hoidosta, myyntikuntoon saattamisesta ja myynnistä aiheutuvat menot saatava vähentää sen myynnistä kertyvästä tulosta. TilisKM 1 s. 13.

[40] Kun perustuslain kannalta ei ole estettä sille, että menoarvioon hyväksytään toisaalta markkamäärältään vähäisiä ja toisaalta varsin suuria määrärahoja (esim. työllisyysmenoihin ns. pitkänä momenttina varattu arviomääräraha, 20 Pl. IV: 1), eduskunnan budjettivallan tehokkuusaste vaihtelee suuresti menoarvion eri määrärahojen kohdalla. Suurimpien perusteluissa erittelemättömien momenttien kohdalla eduskunta tavallaan delegoi budjettivaltaansa hallitukselle.

Eduskunnan budjettivallan tehostamiseksi sekä samalla RV:n ja VvM:n ennakkoestävän finanssivalvontavallan lujittamiseksi hajoitettiin osa varsinaisten työllisyysmomenttien varoista 1959 Budj:ssa eri hallinnonhaarojen pääluokkiin ns. tähtimomenteille, joiden varojen käyttöön oli saatava RV:n lupa. Tämän antaminen riippui työllisyysnäkökohdista. Tähtimomenttimenettely osoittautui käytännössä

sen budjettiehdotuksen perustelujen tai rahaasia-aloitteen pohjalla vahvistanut jaoituksen momentin varojen käyttötarkoitukselle, kukin tällainen momentin jaoiteltu osa eli osamomentti, mikä sekin muodostaa määrärahan.[41]

HM 70,$_1$ §:n virement-kiellolla [42] on vastineensa ulkomaiden budjettijärjestelmissä.[43] Vaikka tällaista säännöstä ei sisältynyt 1899 TiliA:een, voidaan mainittuun pykälään sisältyvän säännön katsoa jo tällöin olleen vakiintuneen Suomen oikeuteen.[44] Kun ennen HM:n voimaantuloa budjetin päättäminen ei vielä ollut kansanedustuslaitoksen asiana, ei virement-kiellon noudattamisen merkitys valtionelinten valtiosääntöoikeudellisten valtasuhteiden kannalta kuitenkaan ollut sama kuin myöhemmin.

niin hankalaksi, että siitä luovuttiin jo 1960 Budj:ssa. VvMyk/30.1.1959 N:o 460 s. 2—3; *Purhonen,* Budjettivalta s. 102—103. Ks. myös *Kastari,* Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 15—16.

41 KM 1917: 9 s. 17—18; 1933 VttK s. 61; 1961 VttK s. 44; *Ahla,* LM 1928 s. 43; *Hakkila* s. 297—298; *Kaskimies* s. 22; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 60—62, 99—100; *Paalanen* s. 21—22; *Purhonen,* Budjettivalta s. 68, 95, 103; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 98; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 34, 132; *Viranko* s. 26.

Valtiontilintarkastajat katsoivat suotavaksi — samalla kun arvosteltiin määrärahan suorittamista muulta kuin sitä varten alun perin varatulta momentilta sekä taituruutta määrärahojen loppuun käyttämisessä —, että budjetin menomomenttien lukumäärää supistettaisiin, jolloin ainoastaan määrärahan kokonaismäärään olisi sovellettava virement-kieltoa, mutta että osamomenttien suhteen olisi sallittava riittävä siirtämisvapaus. 1925 VttK s. 81—82.

Laadullisella spesialiteetilla eli määrärahan laadullisella erikoisuudella tarkoitetaan sitä, ettei määrärahaa saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty menoarviossa. *Purhonen,* Budjettivalta s. 96; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 137; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 299—310.

42 PrK ei tarkemmin kosketellut virement-kysymystä, vaan lausui VOPL-ehd:n perusteluissa, että eduskunnan asiana on harkita, kuinka seikkaperäisesti sen on päätettävä valtion menoarviosta ja kuinka laajoja niiden erikseen hyväksyttäväin tulo- ja menoarvion osain tulee olla, joiden rajoissa hallitus saa asianhaarain mukaan määrätä »valtiovarain» käyttämisestä. KM 1917: 9 s. 17—18.

43 Kun virement-oikeus on niissä maissa, joissa se budjettijärjestelmän mukaisesti tulee kysymykseen, hallituksen budjettioikeudellisen toimivallan keskeisimpiä kohtia, on tämän oikeuden esiintymistä tai sen puuttumista eräiden muiden maiden valtiontalousjärjestelmissä esityksen yhtenäisyyden vuoksi tarkasteltu näitä koskevassa yleiskatsauksessa s. 29—30, 33—34, 36—37, 40, 41, 42.

44 Virement-menettely oli eräissä poikkeustapauksissa sallittu. Tästä ks. KM 1896: 11 s. 28—29; *Langenskiöld* s. 44—45. Vrt. myös Sen ehd/1907 67,$_1$ §, jonka muutoin HM 70,$_1$ §:ää vastaavaan säännökseen ei sisältynyt nimenomaista virement-kieltoa. Tämän on kuitenkin katsottava sisältyneen mainitun säännösehdotuksen sanoihin »Valtion tulo- ja menoarviota on tarkoin sovellettava senaatin sitä silmälläpitäen».

Virement-kiellon budjettioikeudellista merkitystä tarkasteltaessa on eduskunnan budjettivallan ja hallitukselle kuuluvan toimivallan rajan selville saamiseksi tarpeen tutkia kysymystä, onko eduskunnalla itsellään budjettipäätöksessään oikeus sallia poikettavaksi mainitusta säännöstä siten kuin esim. Tanskan ja Norjan osalta on asianlaita. Tähän kysymykseen kiinnittää huomiota *Viranko,* jonka mielestä HM $70_{,1}$ §:n säännöksen sivulause «ellei sitä ole menoarviossa myönnetyksi osotettu« kohdistuu myös määrärahan siirtämiseen eduskunnan erikseen hyväksymästä osasta toiseen.[45]

Mainitulla tavalla ei sanottua säännöstä kuitenkaan ole tulkittava. Ensinnäkin tuo Virangon johtopäätös on vastoin HM $70_{,1}$ §:n sanamuotoa, jonka mukaan eduskunnalla on valta menoarviossa osoittaa myönnetyksi vain, että määräraha saadaan ylittää tai että se voidaan siirtää varainhoitovuodesta toiseen. Virement-kieltoa koskevaan säännökseen sisältyvä sana «myöskään« ei viittaa saman virkkeen aikaisempaan osaan. Myöskään HM:n valmisteluasiakirjat eivät osoita missään vaiheessa edes pyrityn siihen, että eduskunnan olisi ratkaistava, milloin virementti saa tulla kysymykseen määrärahan osalta. PrK:n asiasta esittämä lausuma viittaa päinvastaiseen pyrkimykseen.[46] Mainituista syistä on päädyttävä käsitykseen, ettei virementti saa tulla kysymykseen edes eduskunnan budjettipäätöksessä sallittuna.

Virementin varsinainen tunnusmerkki on, että määrärahan säästöllä ylitetään saman menoarvion muuta määrärahaa. Jos tällainen menettely olisi luvallista, olisi olemassa houkutus saada aikaan säästöä halli-

---

45 Tämän *Viranko* katsoo olevan »epäilemättä niin selvää, ettei lainsäätäjän mieleen ole tullut, että sitä tarvitaan nimenomaan julki lausua». Täten hän perustelee käsitystään, että VN:n ja viranomaisten käyttövaroja olisi saatava mahdollisimman vapaasti käyttää sellaisiinkin tarkoituksiin, joita varten on erikoismäärärahat, samoin kuin tarkoituksiin, joilta eduskunta on kieltänyt määrärahan, mikäli eduskunta ei nimenomaan ole harkinnut erikoismäärärahaa tarkoitukseen riittäväksi tai evännyt sitä sen vuoksi, ettei tarkoitusta ole pidetty kannatettavana. *Viranko* s. 29—30.

46 Tässä yhteydessä tuskin olisi ollut syytä korostaa hallituksen toimintavapauden rajoittumista eduskunnan erikseen hyväksyttäviin menoarvion osiin, jos tarkoituksena olisi ollut virementin salliminen. Myöskään valtionarkistossa olevista PrK:n asiakirjoista ei ilmene, että komitea olisi pyrkinyt saamaan aikaan sellaisen budjettijärjestelmän, joka olisi sisältänyt virementin mahdollisuuden.

Purhonen, Budjettivalta s. 101 ja Valtiontilintarkastus s. 136 viite 19, katsoo *Virangon* mainitun käsityksen virheelliseksi. Purhonen viittaa HM $70_{,1}$ §:n lauserakenteeseen.

tukselle epämieluisien määrärahojen kohdalla, jotta sille mieluisia määrärahoja voitaisiin ylittää.[47]

On syytä tarkastella kysymystä, merkitseekö menoerän suorittaminen saman momentin muusta osamäärärahasta, kuin mistä se erikoismenoarvion [48] mukaan on lupa maksaa, virement-kiellon rikkomista. Osittain erikoismenoarviossa olevat määrärahojen jaoittelut osamäärärahoihin perustuvat eduskunnan budjettipäätökseen. Tähän nimittäin sisältyy myös tulo- ja menoarvion perustelujen ja näissä mahdollisesti olevien määrärahojen jaoitteluiden hyväksyminen. Eduskunnan päättämät osamäärärahat ovat siis oikeudellisesti katsoen erillisiä määrärahoja, joten erikoismenoarvion jaoittelu on tältä osalta hallintoviranomaisia sitova, mikä käy selville myös erikoismenoarvion laatimista koskevasta BudjA 4 §:stä.

Muulta kuin eduskunnan päättämältä osalta erikoismenoarvion määrärahojen jaoittelut perustuvat ao. ministeriöiden päätöksiin, jotka toimitetaan BudjA 4 §:n nojalla VvM:n julkaistavaksi erikoismenoarviona. VvM ei siis voi tehdä erikoismenoarvioon otettaviin ministeriöiden päättämiin jaoitteluihin muutoksia.[49] Epäselvyyttä on käytännössä ollut siitä, onko ministeriöllä oikeus poiketa sellaisesta erikoismenoarvion jaoittelusta, jonka se itse on päättänyt. Valtionhallinnon organisaatiokomitea lausui käsityksenään, että jos varainhoitovuoden aikana käy tarpeelliseksi poiketa po. jaoittelusta tai muista ministeriön itsensä laatimista perusteluista, ministeriöllä on oikeus siitä itse päättää.[50]

---

[47] Kun HM $70_{,1}$ §:n varsinainen merkitys on tässä kohdin virementin kieltäminen, merkitsee tämä samaa kuin budjetin erittelyperiaatteen korostaminen.

[48] Erikoismenoarviosta on ollut puhe edellä s. 59—60.

[49] Esim. 1963 Budj-ehd 11 Pl. VII: 4 momentin perustelujen b kohdassa ehdotettiin valtion maataloudellisten oppilaitosten rakennusten korjaukseen myönnettäväksi 4 500 000 vanhan markan suuruinen määrärahan lisäys, jonka eduskunta hyväksyi, ja vuoden 1963 erikoismenoarviossa saman momentin 542 650 nykymarkan suuruinen määräraha, johon sisältyi eduskunnan erittelemättömänä hyväksymä mainittu lisäys, jaoiteltiin kokonaan ao. oppilaitosten kesken.

[50] VhOrgKM 1961: 8 s. 25—26: »Siitä seikasta, että erikoismenoarvio on toimitettava valtiovarainministeriön julkaistavaksi ja on laadittava sen antamien ohjeiden mukaisesti, ei ole syytä vetää sitä johtopäätöstä, että erikoismenoarvio olisi valtiovarainministeriön »vahvistama». Julkaisemisen antaminen valtiovarainministeriön huoleksi perustunee lähinnä siihen näkökohtaan, että ko. asiakirja on yhden ministeriön toimesta koottava yhteen, jolloin samalla voidaan huolehtia teknillisestä yhdenmukaisuudesta. Samalla valtiovarainministeriö luonnollisesti voi pitää silmällä sitä, että erikoismenoarvio on laadittu eduskunnan hyväksymien perusteluiden mukaisesti.»

BudjA 11,1 §:ssä tosin lausutaan julki, että kullekin varainhoitovuodelle vahvistettua tulo- ja menoarviota sekä erikoismenosääntöjä, jotka siis muodostavat erikoismenoarvion, ja menoarvion otteita tulee tarkoin noudattaa. Tuo säännös on kuitenkin — kuten sen sanamuodosta käy selville — tarkoitettu sitovaksi ohjeeksi valtion virastoille, viranomaisille, laitoksille ja liikeyrityksille niiden kantaessa valtion tuloja ja suorittaessa sen menoja sekä hoitaessa valtion tilinpitoa, mutta ministeriöiden velvollisuudesta säännöksessä ei ole kysymys. Ministeriö voi toimia tulojen kantajana ja menojen suorittajana sekä tilinpidon hoitajana vain, jos sillä on oma tilivirasto, jota tällöin on sanotussa ominaisuudessaan pidettävä ministeriön alaisena virastona. Kun ministeriöiden asiana on päättää erikoismenoarvion jaoitteluista siltä osalta, jolta sen jaoittelut eivät nojaudu budjetin perusteluihin, ministeriöiden alaisten virastojen ja laitosten yms. on tarvittaessa alistettava ao. ministeriön ratkaistavaksi, saadaanko erikoismenoarvion jaoittelusta poiketa.

Sen nojalla, mitä edellä on esitetty, mainittua valtionhallinnon organisaatiokomitean kantaa voidaan pitää perusteltuna. Tekijä yhtyy siihen.

2. *Tieteisopissa ja käytännössä esitettyjä käsityksiä kysymyksestä, saadaanko samaan tarkoitukseen käyttää useampaa kuin yhtä määrärahaa.* Virement-kiellon merkityksen selvittämiseksi on tarpeen tutkia, voidaanko kahta eri määrärahaa missään tapauksessa käyttää samaan tarkoitukseen. Budjetin erittelyperiaatteen jyrkimmät korostajat, erityisesti valtiontilintarkastajat ja Vvv, ovat tosin lukuisissa yhteyksissä olleet sitä mieltä, ettei määrärahaa ole lupa käyttää tarkoitukseen, jota varten menoarviossa on toisaalla osoitettu varoja.[51] Erityisesti silloin,

---

[51] Valtiontilintarkastajain tällaisista käsityksistä ks. esim. 1920 VttK s. 43; 1928 VttK s. 10—11; 1930 VttK s. 13, 15, 21, 38, 43, 52, 79; 1931 VttK s. 56—57; 1932 VttK s. 37; 1933 VttK s. 50, 60—61; 1934 VttK s. 6, 7, 33—34; 1937 VttK s. 41, 85, 92, 124—125; 1940 VttK s. 37; 1948 VttK s. 7. Valtiontilintarkastajain käsitystä vastaavista Vvv:n lausumista katso esim. 1925 Vp Asiak IV, VvvM N:o 20 — Valtiovarain tila 1922 s. 1—2, 6; 1929 II Vp Asiak IV, VvvM N:o 8 — Valtiovarain tila 1926 s. 4; 1937 Vp Asiak IV, VvvM N:o 33 — Valtiovarain tila 1934 s. 2. Ks. myös 1937 Vp Asiak IV, 1934 Kvvht s. 4.

Purhonen katsoo määrärahan laadullisesta erikoisuudesta johtuvan, ettei hallituksen pitäisi esittää eikä eduskunnan hyväksyä budjettiin useampia määrärahoja samoja eikä aivan samanlaisia menoja varten. Mikäli tätä ei ole tarkoitettu eduskunnan päättämässä budjetissa, on tietenkin virheellistä suorittaa samoja tai aivan samanlaisia menoja useammasta eri määrärahasta. *Purhonen,* Budjettivalta s. 102; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 97—98; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 136.

kun VN:lla tai ministeriöllä on ollut käytettävissä erityinen määräraha satunnaisluonteisista yleisistä tarpeista johtuviin menoihin, ovat valtiontilintarkastajat pitäneet luvattomana menon suorittamista tästä määrärahasta muun momentin tarkoituksiin.[52] Samalta taholta on myös arvosteltu sitä, että VN:n ja ministeriöiden käyttövaroista on myönnetty lisäystä loppuunkäytettyihin muihin määrärahoihin. Lisäksi on arvosteltu sitä, että edeltä arvaamattomiin tarpeisiin VN:n käytettäväksi varattua määrärahaa on käytetty tarkoituksiin, joita varten on määrärahat ja näissä jopa säästöä.[53] Käsityksen, että hallitus saa vapaasti käyttää käyttövarojaan, on esittänyt *Kairamo*.[54]

Valtiontilintarkastajat ovat lausuneet, ettei VN:n käyttövaroista ole lupa suorittaa sellaisia kustannuksia, jotka ovat muuttuneet säännöllisiksi ja joita varten olisi siis osoitettava menoarviossa määrärahat.[55] Eduskunnan taholta on lausuttu VN:n käyttövarojen käyttömahdollisuudesta, että tätä määrärahaa hallitus voi käyttää vapaimmin tarkoitukseensa.[56]

---

[52] Näin esim. 1927 VttK s. 83; 1929 VttK s. 68, 1933 VttK s. 61; 1934 VttK s. 6—7; 1937 VttK s. 9. Ks. myös 1936 Vp Asiak IV, 1933 Kvvht s. 13.

[53] Näin esim. 1920 VttK s. 43; 1921 VttK s. 6—9; 1924 VttK s. 27; 1927 VttK s. 6. Ks. myös 1925 Vp Asiak IV, VvvM N:o 20 — Valtiovarain tila 1922 s. 6.

[54] Näin *Kairamo* eriävässä mielipiteessään (II)/1920 VttK s. 89—91. Valtiontilintarkastajain enemmistön kannan mukaisesti olisi Kairamon mielestä miltei aina mahdollista vastustaa käyttövarojen käyttämistä. Hän huomautti lisäksi, että mutatis mutandis satunnaisiin yleisiin tarpeisiin eri ministeriöiden käytettäväksi asetetut määrärahat lienevät lähinnä hallituksen käyttövaroihin verrattavia. Eriävässä mielipiteessään (I)/1922 VttK, s. 65, *Kairamo* esitti seuraavaa: Kun eduskunta on asettanut määrärahan ministeriön käytettäväksi ilman erityisiä ehtoja, ei ole syytä sellaiseen tulkintaan, ettei ministeriö, jos se havaitsee erityistä syytä siihen olevan eikä eduskunta ole nimenomaan toisin päättänyt, ole oikeutettu tästä määrärahasta myöntämään avustuksia siinä tapauksessa, että avustuksen saajalla on oma määrärahansa jollakin toisella menoarvion kohdalla. Sellainen rajoitus olisi omiaan aiheettomasti vaikeuttamaan määrärahan tarkoituksenmukaista käyttöä.

[55] VN:n käyttövaroista maksettiin lisäpalkkoja ja joulurahoja joillekin virkamiehille. Sanottua menettelyä koetettiin sitten tilinpäätöksessä korjata siirtämällä muita VN:n käyttövaroista maksettuja menoeriä muille momenteille, joilla oli jäänyt varoja käyttämättä. Valtiontilintarkastajat huomauttivat, että koska eduskunta oli osoittanut sanottuihin tarkoituksiin määrärahat, ei ao. ministeriöllä ollut oikeutta myöntää samoihin tarkoituksiin lisäystä käyttövaroista, minkä vuoksi siirto toiselle momentille ansaitsi ankaran huomautuksen. 1920 VttK s. 9.

[56] Varoja on otettava käyttövarojen momentilta, mikäli VN katsoo välttämättömäksi myöntää varoja tarkoituksiin, joita varten määrärahoja ei ole menoarviossa. Arvaamattomiin tarkoituksiin varatun määrärahan käyttö on rajoitetumpaa. Erotukseksi VN:n käyttövaroista tämä määräraha on varattava poikkeus-

Kysymyksellä, onko menoarvion kahta eri määrärahaa lupa käyttää samaan tarkoitukseen, on käytännössä tärkeä merkitys erityisesti työllisyysmäärärahojen osalta. Valtiontilintarkastajat ovat olleet sitä mieltä, että kun tiettyyn tarkoitukseen myönnetty ns. varsinainen määräraha osoittautuu hallituksen mielestä riittämättömäksi, ei työllisyyden turvaamista ja työttömyyden lieventämistä varten osoitettujen varojen käyttäminen varsinaisen määrärahan lisäämiseen ja ylittämiseen ole luvallista. Eduskunnalta on siis lisämenoarvioehdotuksessa pyydettävä tarpeellinen lisäys sanottuun varsinaiseen määrärahaan.[57] Valtiontilintarkastajain mielestä ei myöskään ole luvallista käyttää hallituksen käytettävissä olevaa määrärahaa sellaisen menon tai lisämenon suorittamiseen, joka on ollut eduskunnan käsiteltävänä, mutta tullut tulo- ja menoarvion päättämisen yhteydessä hylätyksi.[58]

Nevanlinna ja *Erich* ovat sillä kannalla, että siitä määrärahasta, joka on merkitty budjettiin HM 68,$_1$ §:n mukaisesti sellaisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten, joita ei ole erityisinä erinä merkitty tulo- ja menoarvioon, ei ole lupa ottaa lisävaroja sellaisiin tarkoituksiin,

---

tapauksia varten, joten se normaalivuosina olisi jäävä suurimmaksi osaksi käyttämättä. Sitä on lupa käyttää vain, kun jokin sellainen tarve ilmaantuu, jota ei ole voitu budjetin teossa arvata, mutta jota ei kuitenkaan ilman tuntuvaa vahinkoa voida jättää tyydyttämättä. Edusk vast/1922 Budj s. 17—18.

[57] Työttömyysmäärärahoista oli kaksikolmattaosaa käytetty muihin kuin työllisyystarkoituksiin. 1942 VttK s. 42—43. — Työllisyysmäärärahoja oli veloitettu sellaisilla palkkausmenoilla, joilla niitä ei olisi saanut veloittaa, ja niitä oli käytetty sellaisten rakennustöiden alulle panemiseen, joita varten menoarviossa oli erikseen myönnetty määräraha. 1949 VttK s. 47—48. — Kun 19 Pl. V:1 momentilta maksetut valmiit asunnot ja tiet sekä puhelinjohto olivat edistäneet myöhempää hakkuutoimintaa, oli niiden ostaminen siinä mielessä ehkä ollut puolustettavissa. Sitävastoin ei voitu hyväksyä valmiin puutavaran ostamista po. varoilla, koska tämä MetsäH:n suorittama maksu hakkautetusta puutavaraerästä ei lainkaan ollut edistänyt kiinteän määrärahan käytön tarkoitusta, mikä oli työllisyyden turvaaminen. 1953 VttK s. 92—93. — Ks. myös 1937 VttK s. 57; 1952 VttK s. 52. — OK katsoi virkavirheeksi menoarviossa myönnetyn määrärahan säästön käyttämisen muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se oli momentin jaoittelussa osoitettu. 1960 OKK s. 65.

[58] Samaa mieltä oli Vvv nimenomaan edeltä arvaamattomiin tarpeisiin osoitetun määrärahan osalta, kun sitävastoin tämä huomautus ei koskenut VN:n käyttövaroiksi tarkoitettua määrärahaa. 1923 Vp Asiak IV, VvvM N:o 16 — Valtiovarain tila 1920 s. 8—9.

Eduskunnan hylättyä budjettipäätöksessään tietyn viran muuttamista korkeammaksi ja parempipalkkaiseksi viraksi koskevan määrärahaehdotuksen VN myönsi kyseiselle henkilölle vastaavansuuruisen henkilökohtaisen palkanlisän. 1920 VttK s. 8—9.

joihin on budjetissa määrärahat.[59] *Willgrenin* mielestä virementit voivat poikkeustapauksissa olla sallittuja edellyttäen, että siten toistensa yhteyteen saatetut määrärahat ovat läheisessä asiallisessa suhteessa toisiinsa.[60] *Virangon* käsityksen mukaan on hallitukselle sallittava huomattavan suuri harkintavalta ratkaistaessa, saadaanko menoarvion muita varoja käyttää samaan tarkoitukseen, johon menoarviossa on määräraha.[61] Mitä erityisesti tulee siihen tapaukseen, että eduskunta

---

59 Tämä sääntö koskee myös edeltä arvaamattomiin tarpeisiin HM $68_{,1}$ §:n mukaisesti osoitettuja varoja samoin kuin VN:n käyttövaroja ja niitä määrärahoja, jotka on budjetissa osoitettu eri ministeriöiden käytettäviksi satunnaisiin yleisiin tarpeisiin, paitsi jos muuttuneet olosuhteet ja hyvin tärkeät yleiset edut vaativat varojen myöntämistä VN:n käyttövaroista tai satunnaisten tarpeiden määrärahasta. Tässä yhteydessä *Erich* toisaalta tähdentää perustuslain tarkoituksen mukaista järkevää harkintaa ja »momenteilla ratsastelun» välttämistä. Valtion tähdellisiä etuja ei ole laiminlyötävä sen vuoksi, että tulo- ja menoarvio ei kenties ole riittävän notkea ja että tarpeita ei ole voitu ennakolta kyllin täsmällisesti arvioida. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 268. Mainittujen periaatteiden noudattamista *Nevanlinna* pitää tarpeellisena jo oikean kirjanpidon aikaansaamiseksi. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 100—101, 103. Näiden tutkijain käsityksiin yhtyy *Hakkila* s. 298. — *Purhonen* lausuu, ettei VN:n käyttövaroja saa käyttää sellaisten menojen maksamiseen, joita varten on eri määräraha. *Purhonen,* Budjettivalta s. 102; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 136.

60 *Willgren,* Finansrätt s. 429—430.

Helo tosin yleensä pitää määrärahan ylittämisenä sen käyttämistä tarkoitukseen, jota varten on budjetissa osoitettu varoja toisella kohdalla. Toisaalta hän kuitenkin katsoo mahdolliseksi lisäavustuksen myöntämisen »epämääräiseltä momentilta» sellaiseen tarkoitukseen, mihin myönnetään muusta määrärahasta varsinaista valtionavustusta, jos tämä tapahtuu sellaisen erityissyyn nojalla, jota varsinaista avustusta määrättäessä ei ole otettu huomioon. Tällainen menettely olisi tosin kiellettävä, mutta niin kauan kuin sitä — huolimatta valtiontilintarkastajain tekemistä huomautuksista — jatkuu käytännössä, ei menettelyä voitane katsoa vääräksi. *Helo* s. 222. — Ks. myös *Hermanson—Kaira,* s. 146, jossa lausutaan, ettei yleistä sääntöä, jonka mukaisesti määrärahoja ei saa siirtää menoarvion osasta toiseen, aina käy sellaisenaan soveltaminen. — *Paalanen,* s. 22, pitää määrärahan menoarvion osasta toiseen siirtämistä vain eräänä tapana salata määrärahan ylitys. Ks. myös main. teos s. 67—69.

61 Niinpä VN:n ja viranomaisten käyttövaroja olisi *Virangon* mielestä saatava mahdollisimman vapaasti käyttää sellaisiinkin tarkoituksiin, joita varten on erityismääräraha. Pikkumaiset rajoitukset ovat omiaan vaikeuttamaan määrärahojen tarkoituksenmukaista käyttöä. Tulo- ja menoarvio on niin monipuolinen ja laaja, että on vaikea löytää menoa, jota varten ei hyvällä syyllä voida katsoa olevan erityismääräraha. Jollei sellaisia menoja missään tapauksessa voida suorittaa käyttövaroista tai muista senkaltaisista määrärahoista, jäävät käyttövarat käyttämättä tai ne tulevat käytetyksi sopimattomiin tarkoituksiin. Samassa yhteydessä Viranko vertaa VN:n käyttövaroja edeltä arvaamattomiin tarpeisiin

on evännyt hallituksen budjettiehdotukseen sisältyneen määrärahanpyynnön, ovat *Nevanlinna, Erich, Helo, Hakkila* ja *Purhonen* sitä mieltä, ettei hallitus saa myöntää käytettävissään olevia varoja tällaiseen eduskunnan tutkimaan, mutta sen hylkäämään tarkoitukseen.[62] *Viranko* puolestaan katsoo, että hallituksella on tässäkin asiassa tietyissä rajoissa harkintavaltaa.[63]

3. *Määrärahan menoarvion osasta toiseen siirtämistä koskeva kielto käytännössä.* Eräissä tapauksissa on menoerä suoritettu tulomomenttia veloittaen eli sille kertyvän tulon määrää vähentäen. Tällaista menettelyä ei HM $70_{,1}$ § koske, mutta se on HM $66_{,1}$ §:n ja BudjA $11_{,3}$ §:n vastaista. Valtion menoja saadaan näet suorittaa vain menoarvion momenteilta. Valtiontilintarkastajat ovat esittäneet huomautuksia sellaisissa tapauksissa, että menoerä on suoritettu tulomomentilta.[64]

VN:n käytettäväksi varattuun määrärahaan ja huomauttaa, että nämä molemmat ovat käyttövaroja ja että yleensä kaikki ne menot, joita käyttövaroilla suoritetaan, ovat edeltä arvaamattomia. *Viranko* s. 28—29.

[62] Kuitenkin muuttuneet olosuhteet ja hyvin tärkeät yleiset edut saattavat tässäkin tapauksessa antaa oikeuden varojen myöntämiseen käyttövaroista. *Erich,* Valtio-oikeus II s. 268; *Hakkila* s. 298; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 103. *Helo,* s. 222—223, lausuu, ettei käyttövarojen momenteilta saa käyttää varoja sellaisiin tarkoituksiin, joihin eduskunta ilmeisesti ei niitä myöntäisi. Ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 102; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 136.

[63] Asian ratkaisemiseksi on näet tutkittava ne syyt, jotka ovat aiheuttaneet määrärahan epäämisen. Jos tämä on tapahtunut siitä syystä, ettei eduskunta katso käytettävissä olevien varojen riittävän kyseiseen tarkoitukseen, ei tämä merkitse, että eduskunta pitää tarkoitusta sinänsä hylättävänä. Sillä ei voine olla mitään sitä vastaan, että hallitus käyttää tällaiseen menoon »omia varojaan». Menoarvion loppusummaahan ei lisätä. Sitävastoin säästäväisyyttä ei suinkaan paremmin edistetä silloin, jos hallitusta ja viranomaisia kielletään vapaasti hyviin tarkoituksiin käyttämästä käyttövarojaan, jotka muutoin saattavat helposti tulla käytetyksi huonompiin tarkoituksiin. *Viranko* s. 28.

[64] Kun palkkiot, jotka ulosottomiehille kuuluvina sivusaatavina oli näille suoritettu, eivät olleet kertyneet valtion kassoihin, ei tuloarvion 4. Os. V: 1 momenttia (Veron lisäykset veronmaksun laiminlyömisestä määräaikana) olisi ollut veloitettava ulosoton kohteeksi joutuneille henkilöille takaisin maksettaviksi määrätyillä ulosottopalkkioilla, vaan ne olisi ollut suoritettava 8 Pl. VII: 1 momentin kohdalla erinäisten verojen maksuunpanosta ja kannosta aiheutuvia kustannuksia varten varatusta määrärahasta. 1927 VttK s. 23. — Suomen ja Ruotsin väliseen lohenkalastussopimukseen perustuvalla tasinkomaksulla ei olisi saanut veloittaa tulomomenttia 1. Os. II: 1 (Tulot kalastuksista), vaan olisi tämä menoerä pitänyt maksaa menoarvion momentilta 15 Pl. II: 1 (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erittäin merkitty määrärahaa). 1929 VttK

HM 70,1 §:n säännösten merkitystä harkittaessa ei aina ole oivallettu, että virement-kielto kohdistuu menoarvion soveltamiseen. Tämän vuoksi ei tuosta säännöksestä voida johtaa sellaista oikeusohjetta, ettei eduskunta itse saa osoittaa eri määrärahoja samaankin tarkoitukseen.[65] HM 70,1 §:ään sisältyy näet virement-kielto seuraavassa merkityksessä: Eduskunnan tiettyyn tarkoitukseen myöntämä määräraha saadaan käyttää vain tähän tarkoitukseen; jos osa määrärahasta tai se kokonaan säästyy, ei hallituksella ole oikeutta käyttää säästöä muun määrärahan tarkoitukseen.[66]

Käytäntö on vakiintunut sellaiseksi, ettei eduskunta päättäessään budjetin määrää arviomäärärahan ylittämistä siitä riippuvaksi, että jollakin muulla momentilla tapahtuu säästöä. Tällaisesta mahdollisuudesta ei ole säädetty HM 70,1 §:ssä, BudjL 6 §:ssä eikä BudjA 6 §:ssä, jotka koskevat arviomäärärahaa. Mitä tulee viranomaisten toimivaltaan, ei mainituista säännöksistä voida kuitenkaan johtaa oikeudellista estettä sille, että VN, RV, VvM ja ao. ministeriö, joiden asiana on harkita, ovatko arviomäärärahan ylittämisen edellytykset olemassa, asettavat tämän siitä riippuvaksi, että jollakin muulla menomomentilla syntyy säästöä. Kun mainittujen viranomaisten velvollisuutena ei ole käyttää

---

s. 32. — Erinäisiä kunnallisverojen korvauksia ei olisi saanut suorittaa tulomomenttia 1. Os. III: 1 (Metsätulot) veloittaen. 1929 VttK s. 33.

Poikkeuksina säännöstä, ettei tulomomentilta saa suorittaa menoerää, ovat BudjA 11,3 §:n mukaisesti yleensä veronpalautukset sekä kunnille maksettavat veron ennakot ja tarkistussuoritukset samoin kuin Kelalle maksettavat työnantajan sosiaaliturvamaksut, joita koskee L työnantajan sosiaaliturvamaksusta/4. 7. 1963 (AsK N:o 366/63). Vastaavat valtiolle suoritettavat tuloerät eivät kerry sen omiin menoihin käytettäväksi. TilisKM 1 s. 12—13.

[65] *Viranko,* s. 29, huomauttaa eduskunnan itsensä monta kertaa rikkoneen sitä kieltoa, joka koskee määrärahan siirtämistä menoarvion osasta toiseen, jos sanottu kielto tulkitaan ahtaasti, mitä tulkintaa hän puolestaan ei kuitenkaan pidä oikeana.

[66] Käsityksen, että tässä HM 70,1 §:n säännöksessä tarkoitetaan budjetin soveltamisen (toimeenpanon) alaan kuuluvaa kieltoa, esittää *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 15. Hän lausuu budjetin erittelyperiaatteeseen perustuvan erittelyn olevan toisaalta kvalitatiivista, mikä sisältää virement-kiellon, ja toisaalta kvantitatiivista, mikä merkitsee sitä, että määrärahan ylittäminen samoin kuin budjettiin sisältymättömän menon suorittaminen on kielletty.

Virement-kiellon normaali tulkinta ilmeni esim. RV:n käsittelyssä 22. 12. 1954 hallitusneuvos *Kemppaisen* (MaatM) esittelylistalla olleeseen asiaan otetusta kannasta. RV ei näet puoltanut 1954 Budj 11 Pl. XXI: 4 momentin kohdalla Geodeettisen laitoksen palkkauksiin myönnetyn määrärahan säästön käyttämistä tämän laitoksen kojeisiin.

Valtiontilintarkastajat huomauttivat menon suorittamisesta väärältä momentilta. 1959 VttK s. 90.

eduskunnan harkinnassa ollutta määrärahaa kokonaisuudessaan, voidaan tämän säästö saada aikaan myös siten, että toimeenpanoviranomainen määrää säästön syntymisen jonkin arviomäärärahan ylittämisen ehdoksi.[67]

Väite, ettei eduskunta voi menoarviossa myöntää varoja johonkin tarkoitukseen muutoin kuin yhden määrärahan kohdalla, johtuu siitä, että ahtaasti tulkittu budjetin erittelyperiaate ja virement-kielto sekoitetaan toisiinsa. Mainitun periaatteen ottaminen huomioon tulo- ja menoarviossa ei kuitenkaan ensisijaisesti nojaudu HM 70,$_1$ §:ään, vaan lähinnä HM 66,$_1$ §:ään.[68]

Käsitykselle, ettei budjetin päättäjä ole velvollinen tiukasti noudattamaan erittelyperiaatetta, saadaan tukea myös siitä, etteivät valtiontilintarkastajain pyrkimykset tuon periaatteen korostamiseksi ole johtaneet tulokseen budjettikäytännössä. Valtiontilintarkastajat itsekin ovat viime vuosina entistä vähemmän kiinnittäneet huomiota sellaisiin tapauksiin, joissa esim. käyttövarojen momentilta on suoritettu varoja tarkoitukseen, mihin menoarviossa on varattu muu määräraha. Viime aikoina on päinvastoin katsottu, että tiettyyn tarkoitukseen saadaan menoarviossa osoittaa sellainen määräraha, jolla pyritään järjestämään lisärahoitusta samaan tarkoitukseen, mihin on myönnetty erillinen määräraha.[69] Normaalein edellytyksin on kuitenkin katsottava, että halli-

---

[67] Tällainen asia oli 6.11.1958 RV:n ja VN:n käsiteltävänä ylitarkastaja *Tarkan* (KulkM) esittelylistalla. VN antoi suostumuksensa siihen, että 1958 Budj:ssa osoitettuja työllisyysmäärärahoja saatiin ylittää VN:n tapauksittain tekemiin päätöksiin perustuen. Tämän menettelyn ehdoksi asetettiin, että vähintään vastaavan suuruinen säästö syntyi työllisyystarkoituksiin varatun avustuslainamäärärahan kohdalla. Hallitus oli 1958 I Lisäbudj-ehd:ssa (1957 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 172) ehdottanut tehtäväksi menoarvion 19 Pl. II luvun työllisyyslainamäärärahaan vähennyksen, mutta myönnettäväksi yhteensä vastaavan lisäyksen eräisiin muihin työllisyysmäärärahoihin. Eduskunta oli kuitenkin katsonut, että mahdollinen määrärahan säästyminen voitiin ilman tämänlaatuista järjestelyä ottaa huomioon tuloja ja menoja tasapainotettaessa, minkä vuoksi se oli poistanut määrärahan vähennyksen budjetista.

[68] Erittelyperiaatteen verraten tiukka noudattaminen budjettiehdotuksen laatimisessa ja budjetin päättämisessä johtuu myös tulo- ja menoarvion yleisistä tarkoituksenmukaisuus- ja selvyysnäkökohdista.

[69] Tällaisena menoarvion muiden momenttien täydennysmomenttina pidetään VN:n käytettäväksi virastojen hoitomenoihin menoarvion 15 Pl. II: 2 momentille myönnettyä määrärahaa, jonka määrä on tosin ollut verraten pieni, esim. 1960 Budj:ssa 1 000 000 mk. Tämä määräraha otettiin ensi kerran 1935 Budj:iin (Budj-es s. 326). V. 1959 määrärahasta myönnettiin varoja mm. seuraaviin tarkoituksiin: virkapukujen teettämiseen VN:n autotoimiston autonkuljettajille, Porvoon tuomio-

tuksen tulee käyttää ensi sijassa erillistä määrärahaa ja vasta tämän tultua loppuun käytetyksi täydennysmomentiksi tarkoitettua määrärahaa.[70]

Valtiontaloutta koskevien HM:n säännösten nojalla ei siis ole kiellettyä myöntää samaan tarkoitukseen menoja useammastakin kuin yhdestä menoarvion määrärahasta, jos eduskunta on hyväksynyt budjettiin mää-

---

kapitulille lipun hankkimista varten, tilapäisen kanslistin palkkaamiseen, patenttija rekisterihallitukselle eräiden uusien paikallisrekisterien laatimista varten, vuokraapuna valtiosihteerille edustustilat sisältävän huoneiston vuokraamiseen, eräiden viransijaisten palkkaamiseen sekä lisäpalkkion suorittamiseen eräälle virkamiehelle erityistehtävästä. — Vastaavanlaisena menettelynä voidaan pitää sitä, että eduskunta on useissa tapauksissa myöntänyt valtion viran- ja toimenhaltijain palkkausten järjestelyyn yleismäärärahan menoarvion 15 Pl. II luvun momentille.

Menoarvion 10 Pl. XVIII: 2 momentille myönnettyä raha-arpajaisten voittovaroista samoin kuin 10 Pl. XVIII: 4 momentille myönnettyä veikkauksen voittovaroista jaettavien avustusten määrärahoja voidaan pitää osittain sellaisina täydennysmomentteina, joilta saadaan myöntää varoja niihinkin tarkoituksiin, mihin menoarviossa on erikseen varattu määräraha. Tämä on perusteltua myös sen vuoksi, että näiden määrärahojen erityisluonteesta johtuen ne on kokonaisuudessaan käytettävä tarkoituksiinsa. Jos niiden käyttäminen menoarviossa olevan avustusmäärärahan lisäämiseen on tarkoituksenmukaista ja paremmin yleistä etua vastaavaa kuin niiden käyttäminen tarkoitukseen, jota varten menoarviossa ei ole määrärahaa, on tuollainen menettely sallittua. Mikäli hallitus erityisestä syystä katsoo välttämättömäksi aikaansaada säästöä erillismäärärahan kohdalla, ei ole estettä sille, että samaan tarkoitukseen käytetään tätä säästöä vastaavasti 10 Pl. XVIII: 2 tai 4 momentin määrärahaa. Sama säästö valtion menotalouteen kuin erillismäärärahan kohdalla syntyy näet sen johdosta, että raha-arpajaisten tai veikkauksen voittovarojen käyttömahdollisuus ja -velvollisuus vastaavasti rajoittuu. Tämä kysymys oli VvM:ssä ja RV:ssa harkittavana vuoden 1958 alkukuukausina valtion kassakriisin vielä uhatessa. Ks. hallitussihteeri *Närvän* (OpM) RV-listaa/ 19.3.1958, asiat 6, 7 ja 8. VN:n yleisohjeen mukaisesti RV oli katsonut välttämättömäksi, että 10 Pl. XV: 1 momentin (Tieteelliset ja kirjalliset seurat sekä kaunotaiteiden edistämistä tarkoittavat yhdistykset) kohdalla saadaan aikaan 20 %:n säästö. OpM oli tämän johdosta pitänyt tarkoituksenmukaisena järjestää asian niin, että tältä momentilta erikoismenoarviossa eräisiin tarkoituksiin osoitetut määrärahat myönnettiin niihin sellaisenaan ja ettei siltä lainkaan myönnetty varoja erikoismenoarviossa eriteltyihin eräisiin toisiin tarkoituksiin. Näihin tarkoituksiin myönnettiin sitävastoin varat erikoismenoarviossa mainitun suuruisina silloisilta raha-arpajaisten ja veikkauksen voittovarojen momenteilta 10 Pl. XV: 2 ja 4. VvM ja RV eivät pitäneet tätä menettelyä virheellisenä.

[70] RV oli 15.1.1958 (hallitussihteeri *Reinin*, OpM, RV-lista, asia 14) sitä mieltä, että raha-arpajaisten voittovarojen momentilta ei voida myöntää varoja kesäyliopistojen avustamiseen, koska tarkoitusta varten oli myönnetty menoarvion 10 Pl. XV: 13 momentin kohdalla erillinen määräraha ja Turun yliopiston kesäyliopistoa varten oli avustus myönnetty Turun yliopiston avustusta varten menoarvion 10 Pl. XV: 8 momentin kohdalla varatusta määrärahasta.

rärahoja, jotka kokonaan tai osittain saadaan käyttää samaan tarkoitukseen. Näin on asianlaita erityisesti käyttövarojen luonteisten määrärahojen osalta. Niinpä VN:n ja viranomaisten käyttövaroja saadaan käyttää sellaisiinkin tarkoituksiin, joihin menoarviossa on varattu muitakin määrärahoja. Toisaalta tällaisten määrärahojen luonne edellyttää tuntuvia rajoituksia niiden käyttötarkoitukseen.[71] Näiden määrärahojen luonne on näet sellainen, että eduskunta on sopiviksi katsomissaan rajoissa antanut hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille luvan valtiontaloudessa esiintyvien rutiiniluonteisten menojen suorittamiseen.[72]

Virheellistä sitävastoin on katsoa, että edeltä arvaamattomiin menoihin tulo- ja menoarviossa varattua määrärahaa[73] saataisiin käyttää muunlaisen määrärahan lisäämiseen, sillä edeltä arvaamattomaan tarkoitukseen varatun määrärahan tunnusmerkki on, ettei sen käyttötarkoitusta ole voitu tietää budjetin päättämisen ajankohtana. Sellainen menettely ei ole ajateltavissa sallituksi, että jonkin määrärahan ylitystarve arvioitaisiin ennakolta arvaamattomaksi ja siten mahdolliseksi saada katetuksi edeltä arvaamattomiin tarkoituksiin varatun menomomentin varoilla.[74]

Budjetin erittelyperiaatteesta poikkeaminen on ollut ominaista erityisesti työllisyysmäärärahoille. Näitä varoja on toisinaan käytetty muun kuin työllisyysmomentin määrärahan tarkoituksen lisärahoitukseen.[75]

---

[71] Vaikkakaan kaikki ne menot, jotka tullaan suorittamaan varanhoitovuoden menoarvion käyttövarojen määrärahoista, eivät ole ennakolta tiedossa eduskunnan päättäessä budjetin, ei näiden menojen oikeutus riipu siitä, ovatko ne ennakolta tiedossa.

[72] Sama koskee yleensä myös muita sellaisia määrärahoja, joiden käyttötarkoituksen eduskunta on jättänyt hallituksen harkintaan, esim. satunnaisiin yleisiin tarpeisiin varattuja määrärahoja.

[73] Tavan mukaan tällainen määräraha myönnetään VN:n käytettäväksi menoarvion 3 Pl. I: 4 momentille.

[74] Jos siis ilmenee määrärahan välttämätön, edeltä arvaamaton ylitystarve, on meno myös tässä tapauksessa suoritettava tarkoitukseen soveltuvaa varsinaista momenttia veloittaen ja sen määrärahaa ylittäen.

[75] Budjettiehdotuksen valmistelun yhteydessä VvM:ssä suoritettua, jonkin ministeriön investointiluonteisen määrärahan budjettiin ottamista koskevan ehdotuksen ylipyyhkimistä on joskus perusteltu sillä, että ehdotus voidaan toteuttaa tai sen toteuttaminen panna alulle työllisyysmomenttien varoilla. Tämä oli omiaan myötävaikuttamaan sellaiseen kehitykseen, että valtion varsinaiset investointiluonteiset menot ja investointitarkoituksiin suoritettavat avustukset merkittiin budjettiin liian pieninä ja työllisyysmäärärahat liian suurina. — Ks. *Purhonen*, Budjettivalta s. 102—103.

Estettä ei olekaan työllisyysmomentin määrärahan käyttämiselle sellaiseen kohteeseen, jota varten varsinaisella momentilla on erityinen määräraha. Työllisyysmäärärahan käyttäminen samaan tarkoitukseen edellyttää kuitenkin, että tämä tapahtuu niiden perusteiden mukaisesti, jotka yleensä koskevat työllisyysmäärärahan käyttämistä. Yleisessä muodossa ilmaistuna tämä merkitsee sitä, ettei HM:n kannalta ole estettä menoarvion useamman määrärahan käyttämiselle tiettyyn tarkoitukseen, kunhan näiden määrärahojen käyttö tapahtuu niissä rajoissa, jotka eduskunta on asettanut kunkin tällaisen määrärahan käyttämiselle.

Mitä tulee siihen edellä puheena olleeseen tapaukseen, että eduskunta on evännyt hallituksen budjettiehdotukseen sisältyneen määrärahanpyynnön,[76] ei tämä seikka voi olla oikeudellisena esteenä sille, että varat, jotka oli ehdotettu myönnettäviksi erillismäärärahan kohdalla, otetaan hallituksen käyttövaroista, mikäli näitä rutiiniluonteisiin menoihin varattuja määrärahoja alun perin on ollut lupa käyttää tuohonkin tarkoitukseen. Hylätessään erillismäärärahaa koskevan ehdotuksen eduskunta ei näet ole kieltänyt käyttämästä VN:n ja viranomaisten käyttövaroja näiden määrärahojen tarkoituksiin.

---

[76] Ks. eräiden tutkijain käsityksiä edellä s. 167—168.

4. LUKU. MENON JA TULON SIDONNAISUUS VARAINHOITOVUOTEEN SEKÄ TÄMÄN SIDONNAISUUDEN JOUSTAVUUS

A. KOMPETENSSIBUDJETTI JA KASSABUDJETTI

1. *Budjetin vuotuisuus ja siihen kohdistuvat lievennykset eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan.* Budjettikaudeksi on yleisesti vakiintunut vuosi, joka voi olla kalenterivuosi tai muu kahdentoista kuukauden aika. Tulo- ja menoarvion luonteeseen kuuluu näet, että sen soveltamisen kestämisaika on rajoitettu. Määrärahan ajallisen spesialiteetin [77] vaatimus kohdistuu budjetin perusteella tapahtuvasta menoon sitoutumisesta alkaen kaikkiin sen soveltamisen vaiheisiin, mukaan luettuna menon suorittaminen valtion kassasta. Myös tuloarvion tuloille ovat ominaisia ajalliset tunnusmerkit.[78]

Ranskan budjettiteoriassa ja -käytännössä järjestetään budjetilla *exercise*-menetelmän [79] mukaisesti ao. vuoteen kuuluvat tulot ja menot siten, että niiden suoritus voi tapahtua, paitsi varainhoitovuoden kuluessa, myös sen päättymisen jälkeen. Menetelmälle on lisäksi ominaista varainhoitovuoden päättymisen jälkeen jatkuva budjetin soveltamisen täydennyskausi, jonka kuluessa budjetin nojalla voidaan normaalissa järjestyksessä hoitaa valtiontaloutta edellyttäen, että ao. tulo- ja menoerät kuuluvat tuohon varainhoitovuoteen. «L'exercise« siis sallii tulo- ja menoarvion soveltamisen jatkamisen siihen asti, kunnes budjetin katsotaan täyttäneen tehtävänsä. Tämä budjetin soveltamiskelpoisuus ei tietenkään voi jatkua rajattomasti varainhoitovuoden päättymisen jäl-

---

[77] Ajallisella spesialiteetilla eli määrärahan ajallisella erikoisuudella, jota ilmaisua *Purhonen* käyttää, tarkoitetaan sitä, että budjetin määrärahoja saadaan käyttää vain sinä aikana, joksi tulo- ja menoarvio on hyväksytty. *Purhonen,* Budjettivalta s. 96—97; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 137.

[78] *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 334—335; *Neumark,* Theorie und Praxis s. 590—593. *Heckel,* Das Budget s. 19—21, mainitsee vuotta pitempien varainhoitokausien aikanaan olleen tavallisia ja esittää siitä esimerkkejä.

[79] Tämän vastine Suomessa on kompetenssibudjetin menetelmä, josta ks. s. 178—186.

keen. Tilinpäätöksen tekoa ei saa lykätä niin kauaksi, että valtiontalouden tarkastustoiminta olennaisesti viivästyy. Tämän vuoksi budjetin täydennyskausi rajoittuu tiettyyn osaan lähinnä seuraavaa varainhoitovuotta.

Gestion-menetelmälle on sitävastoin ominaista, että budjetin soveltaminen rajoittuu varainhoitovuoteen. Soveltaminen siis katkaistaan tiettynä ajankohtana, joten valtion menot ovat varainhoitokauden aikana valtion kassasta tapahtuvia suorituksia ja sen tulot tähän kassaan vastaavasti tapahtuvia suorituksia.[80]

Belgian ohella Ranska jäi vähitellen miltei ainoaksi maaksi, jossa exercise-menetelmä oli budjetin soveltamisessa voimassa.[81] Ranskassakin on kuitenkin sittemmin asteittain päädytty gestion-menetelmään, joten myös budjetin täydennyskausi on jäänyt pois käytännöstä.[82]

Englannissa estimatesit osoittavat ainoastaan ne rahamäärät, joiden arvioidaan tulevan varainhoitovuoden aikana maksettaviksi. Estimatesit rakentuvat siten kassamenojen arvioimisen varaan, ja ne muodostavat hallitukselle ja viranomaisille valtuuden vain sellaisten menojen suorittamiseen, joiden maksaminen tapahtuu varainhoitovuoden aikana. Englannin «budjetin« soveltaminen perustuu siis gestion-menetelmään.[83]

---

[80] Tämän menetelmän vastine Suomessa on kassabudjetin menetelmä, josta ks. s. 178—186.

Budjetin exercise- ja gestion-menetelmiä selostaa *Purhonen,* Budjettivalta s. 133—134.

[81] *Allix* s. 24—37, 383—385; *Baudhuin,* Précis I s. 12—17; *Dubois* s. 321—326; *Heinig,* Das Budget II s. 62—64; *Jèze,* Le budget s. 392—393; *Laferrière—Waline* s. 137—145; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 76—79; *Leroy—Beaulieu* II s. 151—155; *Stourm* s. 111—119; *Trotabas,* Précis s. 65—67.

[82] Tulojen osalta tämä tapahtui v. 1934 annetun asetuksen nojalla sekä menojen osalta alustavasti dekreetillä/14.11.1955, mutta lopullisesti vuoden 1956 Décret du budgetin 9 Art:n nojalla. Tästä järjestelmästä poikkeaminen on tosin erityisin edellytyksin mahdollista. *Duverger,* Institutions s. 279—281, 363—364, 389; *Laferrière—Waline* s. 137—145; *Trotabas,* Institutions s. 138—141. — Käsitystä, että Ranskan budjettijärjestelmä aikanaan on nojautunut yksinomaan siihen periaatteeseen, jonka mukaan budjetti antaa sen soveltajalle oikeuden tietyn toimivallan käyttöön, eivät kaikki tutkijat hyväksy. *Jèze—Neumark* s. 180, 182—185, 290.

[83] Myös valtiovaraston tilinpito, Exchequer accounting, nojautuu yleensä sekä menojen että tulojen osalta kassaperiaatteeseen. *Brittain* s. 225, 253—254; *Heinig,* Das Budget II s. 64—65; *Stourm* s. 127—131.

Kun kassabudjettimenetelmän soveltaminen kohdistuu vain supply services -menoihin, mutta ei consolidated fund services -menoihin, on esitetty myös sellainen käsitys, ettei Englannin budjettijärjestelmä täysin nojaudu kassabudjettimenettelyyn. *Jèze—Neumark* s. 180, 187—188, 290; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 339—341.

Myös *Saksan* budjettiteoriassa on kehitetty budjetin ajallista spesialiteettia koskevaa oppia.[84] Samoin kuin keisarikunnan ja Weimarin valtiosääntöjen mukaan oli asianlaita, on liittovaltion budjetti BGrG:n mukaisesti vuosittain lailla hyväksyttävä. Meno myönnetään tavallisesti vuodeksi, mutta erityistapauksissa myös sitä pitemmäksi ajaksi.[85] Haushaltsplanissa myönnetty määräraha saadaan tilivuoden kuluessa normaalisti käyttää menoarviossa edellytettyyn tarkoitukseen niin kauan kuin menon tarve jatkuu. Jos määräraha on nimenomaan merkitty siirrettävissä olevaksi tai jos on kysymyksessä kertamenon luonteinen poikkeuksellinen menoerä, ovat käyttämättä jääneet varat vielä tilivuoden päättymisenkin jälkeen käytettävissä.[86] Tällaisen määrärahan siirtäminen myöhempään varainhoitovuoteen on luvallista silloin, kun meno johtuu lainsäädännöstä tai valtion sitoumuksista, mutta muussa tapauksessa sen siirtäminen on mahdollista vain valtiovarainministerin luvalla. Pidättyvyyttä tämän luvan myöntämisessä tähdennetään RHO:ssa ($30_{,2}$ §).[87]

---

[84] Täten ovat budget d'exercise'n vastineina esiintyneet »Zuständigkeitsbudget», »rechtliches Budget», »Kompetenzbudget» ja »System der Gebarungsperioden» sekä budget de gestion'n vastineina »Kassenjahrsystem» ja »Kassenbudget». *Heinig,* Das Budget I s. 180, 444—445, II s. 62, 69—71; *Lotz* s. 120—124; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 337—338.

[85] Muutoin ei BHplG:iin ole lupa ottaa sellaisia määräyksiä, jotka kohdistuvat varainhoitovuoden jälkeiseen aikaan tai eivät tarkoita liittovaltion tuloja ja menoja tai sen hallintoa (BGrG $110_{,1,2}$ Art). *Koellreutter* s. 252; *Mangoldt* s. 580, 588—589; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 231.

[86] Kertamenon luonteisten menoerien käyttöoikeus kestää — jollei menoarviossa ole toisin määrätty — yleensä määrärahan lopullista myöntämistä seuraavan kolmannen tilivuoden tilien päättämiseen saakka. Tällaisella myöntämisellä (Schlussbewilligung) tarkoitetaan viimeistä yhteen ja samaan tarkoitukseen tapahtuvaa määrärahan myöntämistä, joksi ei ole katsottava kertamenon luonteisen määrärahan jatkuvaa myöntämistä (RHO $30_{,1}$ §). Siirrettävissä olevat määrärahat ovat siis ensinnäkin sellaisia, jotka eivät ole luonteeltaan varsinaisesti tämänlaatuisia, mutta jotka saavat tällaisen merkityksen menoarvion hyväksymisen yhteydessä. Luonteeltaan siirrettävissä oleviin kuuluvat sitävastoin kertamenon luonteiset poikkeukselliset menoerät. Toistuvien menojen merkitseminen siirrettävissä oleviksi on sallittu vain, jos säästäväisen taloudenpidon noudattaminen on täten mahdollista (RWB $6,_4$ §). Rakennustöiden osalta vastaa määrärahan lopullisen myöntämisen tilivuotta se tilivuosi, jona rakennus on olennaisilta osiltaan otettu käyttöön (RHO $30,_1$ §). Haushaltsplanissa voidaan asiasta määrätä toisinkin.

[87] Siirrettäviä määrärahoja voidaan kutsua budjetin vuotuisperiaatteen vaarallisiksi vihollisiksi. Kansanedustuslaitoksesta ja valtiovarainministeristä riippuu, jääkö tämä vihollinen pieneksi vai kasvaako se suureksi. *Vialon,* Haushaltsrecht s. 231—234.

Saksan oikeudessa sallitaan eräänlainen «siirtoarviomääräraha«. Tällaista siirrettyä määrärahaa saadaan ylittää sitten, kun ylitykselle on kate «aus der nächsten Bewilligung für den gleichen Zweck«. (RHO $30_{,3}$ §) [88] Myös tähän menettelyyn sovelletaan ylittämistä koskevia BGrG 112 Art:n ja RHO 33 §:n säännöksiä. Jollei budjetissa ole toisin määrätty, veloitetaan sanotunlaisella ylityksellä sen varainhoitovuoden tiliä, jonka menoarvioon alun perin on otettu siirrettävissä oleva määräraha ao. tarkoitukseen, mutta ei siis sen vuoden tiliä, jonka kuluessa ylitysmenon suorittaminen on tapahtunut. Tästä johtuu näistä ylityksistä käytetty nimitys *Vorgriff* (RHO $73,_1$ §). Tämä merkitsee poikkeamista siitä yleissäännöstä, että budjettiin kuuluvat tulot ja menot on merkittävä sen vuoden tileihin, jonka kuluessa ne on peritty tai suoritettu (RHO $68,_1$ §).

Ruotsin 1809 RF:ssa ei ole siirtomäärärahaa (reservationsanslag) koskevia säännöksiä, mutta siihen soveltuvat oikeusnormit ovat kehittyneet valtiopäiväpäätöksistä ja hallinnollisessa järjestyksessä annetuista määräyksistä. Siirtomäärärahan käyttöaika oli aikaisemmin rajaton, mutta vuodesta 1928 alkaen sitä on ollut lupa käyttää, paitsi sinä varainhoitovuonna, jona se on myönnetty menoarviossa, kahden sitä lähinnä seuraavan varainhoitovuoden kuluessa. Jos siirtomäärärahan käyttöoikeuden päättymisestä aiheutuisi erityistä haittaa, on hallituksella kuitenkin oikeus antaa viranomaiselle lupa käyttää määräraha vielä tämän jälkeen lähinnä seuraavan varainhoitovuoden aikana. Myös siirtomäärärahan ylittäminen on tietyissä rajoissa katsottu mahdolliseksi. Ns. investointimäärärahan käyttöoikeudesta vuoden 1944 valtiopäivillä annettujen ohjeiden mukaan saadaan tällaista määrärahaa käyttää niin kauan kunnes ao. työt on loppuunsuoritettu. Nämä on kuitenkin aloitettava viimeistään kolmannen varainhoitovuoden kuluessa määrärahan myöntämisvuoden jälkeen.[89]

---

[88] Tästä säännöstä voidaan menoarviossa sallia poikettavaksi postilaitoksen menojen osalta. »Minusrästien» siirtymistä seuraavaan tilivuoteen ei tämän laitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti toimivassa hallinnossa ole pidetty hyväksyttävänä. *Vialon,* Haushaltsrecht s. 235.

[89] Joissakin tapauksissa valtiopäivät ovat edelleenkin antaneet suostumuksensa siihen, että siirtomääräraha saa olla rajattoman ajan ao. viranomaisen käytettävissä.

Vuoden 1942 valtiopäivillä hyväksytyllä ns. kvoottimäärärahalla pyrittiin viisivuotiskauden aikana aikaansaamaan vuosittain tasainen budjettiin kohdistuva rasitus niiden kustannusten kohdalla, jotka aiheutuivat uuden maanpuolustusorganisaation edellyttämistä perushankinnoista. Valtiopäivät antoivat hallitukselle valtuuden tehdä viisivuotiskauden aikana päätöksiä tällaisista hankinnoista. Kunkin vuoden siirtomäärärahaksi merkitty kvootti vastasi silloin viidettäosaa valtio-

Tanskassa varainhoitovuoden päättymisen jälkeen on sallittu kaksi ja puoli kuukautta, tillaegsbevillingslovin säätämisen jälkeen kuitenkin vielä viikon ajan kestävä lisäaika, jonka kuluessa varainhoitovuoden finanslovissa myönnettyjä varoja saadaan käyttää.[90] *Norjan* perustuslaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi käyttämään määrärahan varainhoitovuoden jälkeen. Määrärahan siirtäminen seuraavaan varainhoitovuoteen ei 1959 Bvregl:n mukaan ole sallittua, ellei menoarvioon ole otettu siirtämismahdollisuutta koskevaa varausta.[91]

2. *Kompetenssibudjetti- ja kassabudjettimenetelmät Suomen tulo- ja menoarvion soveltamisen kannalta.* Kuten edellä [92] on esitetty, budget d'exercise'n vastine Suomen budjettijärjestelmän terminologiassa on *kompetenssibudjetti* ja budget de gestion'n *kassabudjetti.* Kompetenssibudjetin periaatteeseen nojautuvaa budjettimenettelyä on kutsuttu myös «hallinnolliseksi systeemiksi« ja «hallinnolliseksi menettelyksi« sekä siihen sisältyvää johtavaa ajatusta «velvoiteperiaatteeksi«.[93]

---

päivien tämän hankintasuunnitelman enimmäismääräksi asettamasta varojen määrästä. Tähän valtuuteen sisältyi oikeus myöntää lupia kunkin varainhoitovuoden ao. siirtomäärärahan ylittämiseen, kunhan valtiopäivien asettamaa siirtomäärärahojen yhteistä enimmäismäärää ei ylitetty. Myös joissakin muissa poikkeuksellisissa erityistapauksissa on siirtomäärärahan ylittäminen sallittu. SOU 1952: 45 s. 120—128, 132—133; *Herlitz,* Finansmakt s. 337—340; *Malmgren,* Grundlagar s. 73, 77; *Malmgren,* Författning II s. 285—286; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 106.

90 Tämän edellytyksenä on, että määräraha koskee aloitettuja, mutta varainhoitovuoden loppuun mennessä vielä päättämättä olevia toimenpiteitä. Jos määrärahaa ei ole voitu täten kokonaan käyttää, edellyttää sen säästyneen osan saaminen hallituksen käytettäväksi uutta myöntämistä finanslovissa. Poikkeustapauksena saattaa tulla kysymykseen, että finanslovissa nimenomaan annetaan hallitukselle oikeus siirtää määräraha myöhempiin varainhoitovuosiin. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 395—396; *Aschehoug* s. 284; *Berlin* II,1 s. 108—109.

91 *Aschehoug* s. 279; *Morgenstierne,* Statsforfatningsret II s. 235. Ennen 1928 Bvregl:n voimaan tuloa katsottiin perustuslakia voitavan tulkita siten, että jos suurkäräjät eivät olleet liittäneet määrärahan myöntämiseen sen seuraavaan vuoteen siirtämistä koskevaa kieltoa, siirtämisoikeus riippui kussakin tapauksessa suoritettavasta harkinnasta.

Merkintä »Kan overføres» voidaan liittää niihin määrärahoihin, jotka on myönnetty käytettäviksi rakennus- yms. töihin. Tällaiset määrärahat saadaan kokonaan tai osittain käyttää myös kahden ao. varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana. (1959 Bvregl 7 § ja sen b kohta) *Castberg,* Statsforfatning II s. 112; *Oredsson,* NAT 1956 s. 21.

92 Ks. s. 174 viitettä 79 ja s. 175 viitettä 80.

93 Kotimaisten tutkijain kompetenssi- ja kassabudjettimenetelmien tunnusmerkkejä koskevista käsityksistä ks. *Paalanen* s. 71—72; *Purhonen,* Budjettivalta s. 132—134; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 141—143, 146; *Willgren,* Das Staats-

Eräänlaista välittävää kannanottoa kompetenssibudjetin ja kassabudjetin menetelmien välillä merkitsivät suuriruhtinaan julistus- ja siihen liittyvä senaatin kiertokirje/10.10.1876 (AsK N:o 21/76), joiden johdosta Suomen budjetti- ja tilinpitojärjestelmässä lähinnä kassabudjettimenetelmä tuli korostetuksi.[94] Vuoden 1899 TiliA:n mukaisesti budjettijärjestelmä rakentui sille periaatteelle, että kunkin vuoden tulo- ja menoarvion oli käsitettävä yksinomaan tämän vuoden hallintoon kuuluvat tulot ja menot.[95] Vuoden 1919 HM:n valmistelun yhteydessä ei kiinnitetty erityistä huomiota kysymykseen, onko budjettijärjestelmän nojauduttava kompetenssi- vai kassabudjettimenetelmän varaan. Vuoden 1931 BudjL:iin, jolla kumottiin 1899 TiliA, mikäli se oli ristiriidassa BudjL:n kanssa, ei myöskään sisälly säännöksiä, joiden nojalla olisi pääteltävissä, millä kannalla lainsäätäjä on ollut tämän kysymyksen suhteen.

Käsityksen, että budjettijärjestelmä HM:n mukaisesti edellyttää kompetenssibudjetin menetelmää, on esittänyt *Keihäri*. Hänen mielestään tämä johtopäätös seuraa HM 67 §:stä, HM 68_1 §:ään sisältyvästä sidottuja menoja koskevasta säännöksestä ja siirtomäärärahan käyttöön oikeuttavasta HM 70_1 §:n säännöksestä.[96] Mitä ensinnäkin HM 67 §:n merki-

budget s. 26—35; *Willgren,* Finansrätt s. 426—429. — Sana velvoiteperiaate esiintyy kompetenssibudjetin menetelmää tarkoittavassa merkityksessä 1954 VttK:ssa s. 89.

[94] Tässä julistuksessa viitattiin käytännössä noudatettuun tilinpitomenettelyyn, mistä aiheutui, etteivät tilinpidonmukaiset tulot vastanneet varainhoitovuoden todellisia tuloja eivätkä menot sen todellisia menoja. Tämän johdosta piti valtion tuloista tehtämän tili sinä kalenterivuonna, jona verot oli maksettava, sekä menoista vastaavasti sinä kalenterivuonna, jona ne olivat tapahtuneet. *Langenskiöld* s. 45, 47—48; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 108; *Willgren,* Finansrätt s. 428.

[95] Budjettiin oli merkittävä niiden valtiovaraston rahastojen tulot ja menot, joiden varat oli tarkoitus säännöllisesti käyttää »vuotisten valtiotarpeiden tyydyttämiseen» (2 §). *Willgren,* Finansrätt s. 428—429, ei kuitenkaan katso Suomen budjettijärjestelmän kehittyneen ranskalaisen exercise-menetelmän suuntaan, sillä Suomessa ei hänen mielestään ole otettu käytäntöön budjetin täydennysaikaa, vaan tulo- ja menoarvio perustui ennen 1899 TiliA:n voimaan tuloa kompetenssi- ja kassabudjettimenetelmien väliseen kompromissiin, johon se jatkuvasti myöhemminkin on nojautunut. Myös *Paalanen,* s. 72, huomauttaa, ettei Suomen budjettijärjestelmä nykyisinkään ole suoranaisesti kummankaan po. periaatteen kannalla. Ks. lisäksi *Langenskiöld* s. 46—47.

[96] 1957 Vp Asiak III_{II}, *Keihärin* Ls Prv:lle/31.5.1954 (Liite/PrvLs N:o 1/1.3. 1955—1955 Vp, Hall es N:o 26/1954 Vp) s. 11—12. Huomauttaessaan, että hänen koskettelemansa kaksi erilaista budjetoimistapaa ovat sitä laatua, että niitä ei voida sekoittaa toisiinsa, näyttää Keihäri olevan sitä mieltä, että kompetenssibudjetointi ja kassabudjetointi eivät yleensä voi samassa budjettijärjestelmässä tulla samanaikaisesti kysymykseen. — *Purhonen* lausuu, Budjettivalta s. 138, että

tykseen tulee, ei se tekijän käsityksen mukaan ulotu laajemmalle kuin HM 66,1 §:ssä julki lausutun budjetin täydellisyysperiaatteen selventämiseen.[97] HM 68,1 §:n «varainhoitovuonna voimassa olevain säännösten mukaan« maksettavia menoja koskevan lausuman tarkoituksena on menojen osalta täydentää HM 66,1 §:ää.[98] HM 70,1 §:n siirtomäärärahan käyttöä koskeva säännös osoittaa tosin kompetenssimenettelyä sovellettavan tällaiseen määrärahaan, mutta se ei osoita samaa HM:n kannaksi muunlaisen määrärahan osalta.

Kassabudjettimenetelmän käytäntöön ottamista tähdentäviä vaatimuksia — nojautumatta kuitenkaan oikeudellisiin perusteisiin — on erityisesti esittänyt *Valvanne*.[99] Osittain sama pyrkimys ilmenee 1954 Budjetinuud-es:een sisältyneestä lakiehdotuksesta, jonka säännösten[100] säätämisjärjestyksestä syntyi erimielisyyttä Prv:ssa. Asiantuntijana kuullun *Keihärin* lausunto[101] oli syynä siihen, että Prv:n vähemmistö katsoi lakiehdotuksen edellyttävän VJ 67 §:ssä tarkoitettua säätämisjärjestystä.[102] Po. lakiehdotuksesta Prv:lle antamissaan lausunnoissa

---

tulojen ja menojen kuuluminen varainhoitovuoteen ratkaistaan pääasiassa hallinnollisen eli velvoitesysteemin mukaisesti.

Käytännössä esiintyneestä pyrkimyksestä kompetenssibudjettimenettelyn korostamiseen ks. 1954 VttK s. 84—90; uutistilan perustamispalkkioiden myöntämisvuoden jälkeen suoritettavien palkkioerien maksamista koskevassa asiassa VN:lle annettu Tarkvir:n Ls/20.9.1956 N:o 733, N:o 277/38 KDVT 56.

97 HM 67 §:n säännöstä on pidetty sen vuoksi tarpeellisena, että eräissä perustuslaillisissa valtioissa on varsinkin hallituksen ja eduskunnan välisten valtataistelujen aikana ollut riidanalaista, onko eduskunnalla oikeus jättää budjetista pois jokin valtiolle suoritettava tulo ja riistääkö tällainen menettely tulon kantamiselta oikeusperusteen budjettivuodeksi. *Hakkila* s. 276; *Hermanson—Kaira* s. 145; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 69—70.

98 Samaa mieltä *Hakkila* s. 277.

99 *Valvanne,* Budjetinuudistamiskomitean sihteerin M-luonnos II/23.6.1949 s. 13—15; *Valvanne,* Finanssitoimikunnan budjetinuudistamiskomitean M:n johdosta pyytämä Ls/5.5.1951 s. 13—23; *Valvanne,* Kassaliike s. 9—13.

100 Ks. 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26, johon sisältyneen, sittemmin rauenneen lakiehdotuksen 9,1 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon ei merkitty tuloksi peruutettuja menorästejä eikä myöskään menoksi peruutettuja tulorästejä. Lakiehdotuksen 9,2 §:n mukaan budjettiin ei merkitty tileistä poistoja.

101 1957 Vp Asiak III,II, *Keihärin* Ls Prv:lle/31.5.1954 (Liite/PrvLs N:o 1/1.3.1955—1955 Vp, Hall es N:o 26/1954 Vp) s. 11—12. *Keihärin* mielestä ne budjetointimenettelyä ja tilinpitoa koskevat näkökohdat, joilla hän perusteli kantaansa, johtuvat HM:n valtiontaloutta koskevien säännösten tarkoituksesta. (Ks. s. 143—144 viitettä 236.)

102 Ks. *Innalan* eriävää mielipidettä I/viitteessä 101 tarkoitettu PrvLs, jonka mielipiteen lopputulokseen *Österholm* yhtyi; *Tainion, Lindqvistin* ja *Suonpään* eriävää mielipidettä II/po. PrvLs.

Kastari ja *Kaira* puolestaan olivat sitä mieltä, että kyseisten säännösten luonnetta koskeva kysymys oli ensi sijassa kameraalinen, joten ehdotuksen hyväksyminen ei edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä.[103]

Voimassa olevan hallinto-organisaation puitteissa ei suinkaan aina ole mahdollista noudattaa tiukasti kompetenssibudjetin menetelmää. Silloin kun on kysymys määrärahan lukuisiin yksittäistapauksiin jakautuvasta käyttämisestä, joiden suorittamisen tarkkaa ajankohtaa ei ennakolta voida tietää, saattaa osa suorituksista pakostakin tapahtua vasta varainhoitovuoden päättymisen jälkeen. Kun BudjL $9_{,3}$ §:ssä tarkoitettu menorästimenettely[104] ei käy päinsä sanotunlaisin edellytyksin, ei kompetenssibudjetin menetelmää voida tätäkään tietä saattaa tehokkaaksi. Määrärahan lukuisiin suorittamistapauksiin jakautuminen on esteenä myös BudjL $9_{,4}$ §:ssä tarkoitetulle, aikaisempaan varainhoitovuoteen kohdistuvan menon suorittamiselle maksamisvuoden vastaavasta määrärahasta. Kun myös tämä menettely edellyttää, että kunkin menoerän tarkka määrä on selvillä, ei mainitun säännöksen soveltaminen ole mahdollista silloin, kun sovellettavien tapausten lukumäärä on niin suuri, etteivät ao. viranomaiset ehdi ajoissa käsitellä niitä.

Menoarvion tällaisessa soveltamistapauksessa onkin ollut pakko noudattaa kassabudjettimenetelmää. BudjL $9_{,4}$ §:stä on kuitenkin aiheutunut, että kutakin yksittäistapausta varten tarvittavan VvM:n luvan hankkimisen ollessa mahdotonta RV on asettanut kassabudjettimenettelyn tietystä ehdosta riippuvaksi. Menoarvion soveltajan on näet ollut haettava VvM:ltä TiliA 15 §:ssä tarkoitettu lupa saada merkitä edelliseen vuoteen kohdistuva menoerä kulumassa olevan vuoden tileihin.[105]

---

[103] *Kastarin* Ls/6.5.1954 (s. 7)/viitteessä 101 tarkoitettu PrvLs; *Kairan* Ls/7.2.1955 (s. 4)/po. PrvLs. Samalla kannalla olivat *Kastari, Merikoski* ja *Hannikainen,* kun kyseistä lakiluonnosta käsiteltiin vuoden 1954 maaliskuussa toimikunnassa, jonka VvM oli asettanut tarkastamaan lakiluonnosta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, mihin toimikuntaan mainitut tutkijat kuuluivat.

[104] Menorästimenettelystä ks. s. 193—196, 198—199.

[105] Tässä tarkoituksessa menoarvion soveltajan on ollut ilmoitettava VvM:lle ennakolta kuukausittain tarkka arviolaskelma siitä, kuinka paljon ennen kulumassa olevaa vuotta myönnettyjen tällaisten menojen eriä tulee seuraavan kuukauden aikana maksettaviksi. VvM:lle on ollut ilmoitettava jälkeenpäin viipymättä, kuinka paljon edellisiin vuosiin kohdistuvia menoeriä kunkin kalenterikuukauden aikana on maksettu. Tällaisesta menettelystä ks. Ason hallinnollisen jaoston uutistilan perustamispalkkioiden myöntämisvuoden jälkeen suoritettavien palkkioerien maksamista koskeva k VvM:lle/20.12.1956 N:o 2720/313—56 rf. Y 16136; VvMk samasta asiasta Asolle/4.1.1957 N:o 135/116 VvMKD 1956. VvM piti tarpeellisena, että 1958 Budj-ehd:n 11 Pl. XVI: 13 momentin (Uutistilain perustamispalkkiot) perus-

Käytännössä on sovellettu myös sellaista kassabudjettimenettelyä, että menoarvion perusteella myönnetään varoja katteettomastikin, mutta varainhoitovuonna ei kuitenkaan makseta varoja enempää kuin kulloinkin on käytettävissä määrärahaa. Tämä menettely on tullut kysymykseen vain erityistapauksessa. VvM:n ja RV:n mielestä sitä voidaan pitää määrärahan ehdollisena myöntämisenä ja sellaisena sallittuna.[106] Menoon sitoutuminen ilman että ao. määräraha siihen riittää ei kuitenkaan nojaudu HM 70,$_1$ §:n oikeaan tulkintaan. Siihen sitoutumista ennen kuin tarkoitukseen on myönnetty määräraha, voidaan näet tässä tutkimuksessa perustelluksi katsotun HM 70,$_1$ §:n ahtaan tulkinnan mukaan pitää vain periaatepäätöksenä, jonka voimaantulo edellyttää määrärahan lisämenoarviossa myöntämisen jälkeen erikseen tehtävää menoarvion soveltajan myöntämispäätöstä.

Kysymystä, onko Suomen valtiontalouden järjestelmässä voimassa kompetenssibudjetti- vai kassabudjettimenettely, ei ole ratkaistu HM:n säännöksillä. Vastaus siihen, kumpaa mainituista menettelyistä on pidettävä voimassa olevana, riippuu valtiosääntöä alemmista säännöksistä sekä näidenkin antaessa tulkinnalle sijaa viime kädessä eduskunnankin noudattamasta vakiintuneesta budjettikäytännöstä.

Tulo- ja menoarviorahastoon vaikuttavien tulo- ja menoerien tilinpidollisen käsittelytavan näyttää *Keihäri* katsovan johtuvan siitä, että HM 68,$_4$ §:n säännöksellä, joka koskee pelkästään budjetin tulojen ja menojen tasapainoa, hänen mielestään on oikeudellista merkitystä myös budjetin soveltamisen kannalta.[107] Tällainen käsitys ei kuitenkaan nojaudu säännöksiin. HM:n säännösten tarkoituksena on näet antaa sellaiset tulo- ja menoarvion päättämistä ja soveltamista koskevat oikeusnormit, jotka turvaavat budjettivallan eduskunnalle. Sellaista johto-

---

teluihin sisällytettiin selostus tämän määrärahan käyttötavasta ja määrärahan täsmennetyt perusteet. Näissä perusteluissa todettiin lyhyesti kassabudjettimenettelyn noudattamisen tarpeellisuus mainittujen perustamispalkkioiden suorittamisessa

[106] Tällaisesta menettelystä ks. esim. apulaistoimistopäällikkö *Silvolan* listalla RV:n käsiteltävänä 14.12.1955 ollutta asiaa, joka koski SalaojitusL:n täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetussa A:ssa/22.4.1955 (AsK N:o 195/55) tarkoitettuja salaojituslainoja. Tässä erityistapauksessa menettelyä voitiin perustella, paitsi sen tarkoituksenmukaisuudella, sillä että kysymys oli lainsäädäntöön perustuvasta valtion jatkuvasta lainanannosta, jossa vain kunakin vuonna käytettävissä olevien varojen enimmäismäärä riippui menoarvioon hyväksyttävän määrärahan suuruudesta. On perusteltua, että tämänkaltaisessa tapauksessa kutakin menoerää koskevaan viranomaisen päätökseen sisällytetään ehto, jonka mukaan päätöksen voimaan tuleminen riippuu kunkin vuoden osalta tarvittavan määrärahan myöntämisestä menoarviossa.

[107] 1957 Vp Asiak III,$_{II}$, *Keihärin* Ls Prv:lle/31.5.1954 (Liite/PrvLs N:o 1/1.3.1955—1955 Vp, Hall es N:o 26/1954 Vp) s. 11—12.

päätöstä, että valtion tilinpäätöksen rakenne ja sen tilinpidon menettelytavat olisi säännelty HM:ssa, ei voida tehdä HM $70_{,1}$ §:n oikeusohjeista eikä muistakaan tämän perustuslain säännöksistä. Keihärin edellä esitetylle käsitykselle, joka koskee kassabudjettimenetelmän valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä, ei siis saada tukea HM:n säännöksistä.[108] Tämän johdosta ei kassabudjettimenetelmää voida katsoa perustuslainvastaiseksi Keihärin esittämillä perusteilla.[109]

3. *Kompetenssibudjetti- ja kassabudjettimenetelmät tuloarvion ja sen toteutumisen kannalta.* Varainhoitovuoteen kuuluvat tulot, joita ei ole voitu sen aikana periä valtiolle, siirtyvät BudjL $9_{,1}$ §:n mukaisesti tulorästeinä seuraavaan vuoteen. Tulorästi tehdään tilinpidossa siten, että ao. tulomomenttia hyvitetään kertymättömällä tuloerällä ja tulorästien tiliä veloitetaan vastaavalla määrällä. Siten tulo siirtyy bilanssissa seuraavaan vuoteen. Kun tuloerä on kertynyt, merkitään se tulorästien tilille hyvityksenä, jolloin se häviää bilanssista. Jo päättyneeseen vuoteen kuuluvan tuloerän periminen valtiolle edellyttää sen merkitsemistä tilinpäätökseen tulorästiksi siinäkin tapauksessa, että periminen tapahtuu ennen mainitun vuoden tilien päättämistä.[110]

---

108 Vuoden 1899 TiliA:n säännöksistä, jotka ovat lainsäädäntöä, ei yleensäkään saa tehdä sellaista johtopäätöstä, että asetuksesta ilmenevät oikeusohjeet, joita ei ole 1919 HM:ssa puettu säännösten muotoon, kuuluisivat myös voimassa olevaan perustuslakiin. — *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 135, mainitsee, että 1899 TiliA 15 §:ssä lausuttu, tilinpäätöstä tehtäessä käyttämättä olevien määrärahojen kruunulle peruuttamista koskeva periaate sai perustuslain voiman sillä HM $70_{,1}$ §:ssä olevalla määräyksellä, ettei määrärahoja ole lupa siirtää varainhoitovuodesta toiseen, ellei sitä ole menoarviossa myönnetyksi osoitettu.

109 Kompetenssibudjetti- tai kassabudjettimenetelmän voimassaolo Suomen budjettijärjestelmässä johtuu siis kameraalisista perusteista, joten tämän kysymyksen tarkastelu ei koske perustuslain tulkintaa. Kameraalisten perusteiden mukaisesti lähinnä kompetenssibudjettimenetelmä on sovellettavana budjetin menojen suhteen, joskin yleensä budjetin vuotuisperiaatteeseen sovitettuna. Kassabudjettimenetelmän voidaan eräiden verotulojen osalta katsoa vakiintuneen (ks. jäljempänä viitettä 111). Kompetenssibudjetti- ja kassabudjettimenetelmien esiintymistä Suomen budjettijärjestelmässä rinnakkain voidaan pitää hyväksyttävänä kameraalisen järjestyksen kannalta.

110 Tulorästimenettelystä ks. KM 1896: 11 s. 121—123; *Kaskimies* s. 28; *Langenskiöld* s. 95—97, 250—251; *Leppo,* Johdatus s. 186; *Paalanen* s. 73—74; *Purhonen,* Budjettivalta s. 134—135 myös viitettä 11; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 143—144, 147—148; *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 7; *Valvanne,* Kassaliike s. 20, 23, 26 viitettä 1; *Willgren,* Finansrätt s. 441, 472—473, 489. — Tiliviraston tilien vuosittaisesta päättämisestä säädetään TiliA $18_{,1}$ §:ssä.

Verorästien tilinpidollisesta käsittelystä *Ruotsissa* ks. SOU 1952: 45 s. 142.

Tuloerien merkitsemisessä niitä varten tuloarvioon otetuille momenteille on esiintynyt erilaisia menettelytapoja ja tulkintoja. Tulon on katsottu kuuluvan joko siihen varainhoitovuoteen, jolloin sen peruste on syntynyt, tai siihen, jolloin se on erääntynyt, tahi siihen, jolloin se on kertynyt.[111] TilisK ei ehdottanut uuteen TiliA:een otettavaksi tulojen ja menojen yleistä kirjaamisohjetta, jonka nojalla mainittu menettelytapakysymys olisi voitu ratkaista selvällä säännöksellä.[112]

Kirjanpidon yleisistä perusteista seuraa, että tulorästi, joka on jäänyt valtiolle kertymättä, peruutetaan. Muutoinhan tilinpito jäisi osoittamaan, että valtiolla on sille myöhemmin kertyvä, jo tuloutettu eli siis tulomomentin hyvitykseksi merkitty saaminen, vaikkei tätä ole mahdol-

---

111 Valtiontilintarkastajat lausuivat pitävänsä asianmukaisena, että kaikkien verotulojen osalta kunkin vuoden tulona tuloutetaan budjetin momentille vain sinä vuonna valtiolle kertyneet verot. Tulouttamisessa ei tulo- ja omaisuusveromomenttia vakiintuneesti noudatetun käytännön mukaisesti hyvitetty veronkantokirjojen mukaan maksuunpannulla määrällä, vaan momentille oli tuloutettu verot sitä mukaa kuin ne kertyivät. Ristiriitaisesti tämän kanssa sille oli kuitenkin tulorästeinä tuloutettu varainhoitovuoden jälkeenkin kertyneitä verovaroja. 1954 VttK s. 23. — Muiden valmisteverojen kuin mallasjuoma- sekä väkiviina- ja marjaviiniverojen osalta oli tulomomentille tuloutettu kalenterivuoden aikana todella kertyneet tulot, mutta ei sitävastoin niitä tältä vuodelta suoritettavia veroja, jotka olivat kertyneet vasta seuraavana vuonna. Mallasjuoma- sekä väkiviina- ja marjaviiniverojen tuona ja seuraavana vuonna kertyneet erät oli tuloutettu mainitun kalenterivuoden tuloarvion momenteille. Tullit puolestaan oli tuloutettu sen vuoden tulomomentille, jolloin tullilaskut oli kirjoitettu. Liikevaihtoveron osalta oli tulomomentille tuloutettu kalenterivuonna kertyneiden lisäksi seuraavan vuoden tammikuussa tulorästeinä kertyneet erät. Valtiontilintarkastajat eivät hyväksyneet menettelytapaa, jonka mukaan vuoden tulona otettiin huomioon tiettynä ajanjaksona seuraavana vuonna kertyneet tulot, jolloin tätä ajanjaksoa sopivalla tavalla pidentämällä tai lyhentämällä voitiin esim. järjestää edellisen vuoden tilinpäätöksen muodolliseen tasapainottamiseen tarvittavia tuloja huomattaviakin määriä. 1955 VttK s. 30—31. — Eri verotulojen kertymisen merkitsemistä valtion tilinpitoon selostaa myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 134 viite 11.

112 TilisK:n mielestä on tulojen ja menojen budjetin momenteille merkitsemisessä otettava huomioon ne edellytykset, joihin perustuen tulo- ja menoarvio on laadittu. Komitean ehdotuksen mukaan ei valtion omaisuuden myymisestä aiheutuvaa tuloa, jota budjettia laadittaessa ei ole edellytetty, ole merkittävä sen varainhoitovuoden tuloksi, jolloin kauppa on tehty, ellei tulo kerry saman vuoden aikana. Täten syntynyt saaminen on merkittävä valtion saamisista pidettäväksi ehdotettuun luetteloon. Verot, sakkorahat ja erinäiset maksut on asianmukaista kirjata sen vuoden tuloksi, jolloin ne kertyvät. Kun tulo on merkitykseltään vähäinen ja se peritään pitkähkön ajan kuluessa useassa erässä, voi käytännöllisistä syistä olla tarkoituksenmukaista merkitä tuloerä varainhoitovuoden tuloksi, vaikka se tai osa siitä ei tähän kuulu. TilisKM 1 s. 18—19.

lista saada perityksi. Tulorästin peruuttaminen tapahtuu veloittamalla tarkoitukseen soveltuvaa menomomenttia ja hyvittämällä vastaavasti tulorästien tiliä. Olisi vastoin yleensä voimassa olevaa budjetin bruttoperiaatetta veloittaa peruutettavan tulorästin määrällä sitä tulomomenttia, jota vastaavalle momentille ko. tuloerän tuloutus on tapahtunut aikaisempana vuonna.[113] Tulorästi on tarpeellisessa määrin peruutettava niin pian kuin voidaan pitää selvänä, ettei tuloerä kokonaan kerrykään valtiolle.[114] Jos peruutettua tulorästiä vastaava tuloerä tai osa siitä sittemmin kertyykin valtiolle, on kertyneellä määrällä hyvitettävä tarkoitukseen soveltuvaa tulomomenttia.[115]

Kuten edellä [116] on todettu, saattaa tuloarvionkin perusteluilla erityistapauksissa olla budjetin soveltajaan kohdistuvan oikeudellisen normin merkitys. Kun tuloarviota sovelletaan oikeusohjeena, tulee tämän tapahtua ao. varainhoitovuoden aikana. Jos tuloerän tuloarvion soveltamisesta johtuva periminen on kuitenkin mahdollista vasta varainhoitovuoden päättymisen jälkeen, on siitä BudjL $9_{,1}$ §:n mukaisesti tehtävä

---

113 Tulorästin peruuttaminen tapahtuu veloittamalla menoarvion sellaista momenttia, jota saadaan käyttää tileistä poistoihin. Näitä poistoja varten on menoarviossa myönnetty arviomääräraha, esim. v. 1965 15 Pl. II: 11 momentilla. Menoarvion 18 Pl:ssa (Valtion liiketoiminta sekä metsä- ja maatalous) on tileistä poistoa varten varattu eräissä luvuissa erityinen määräraha. Milloin näin ei ole asianlaita, on tileistä poistolla veloitettava menoarvion 18 Pl:n ao. luvun sellaista määrärahaa, joka parhaiten soveltuu tähän tarkoitukseen.

114 Valtiontilintarkastajat eivät pitäneet hyväksyttävänä sitä, että lääninkonttori oli siirtänyt riitaisiksi katsomiaan tulorästejä erinäisten velkojain ja velallisten tilille. 1962 VttK s. 25.

Tarkvir:n mielestä ei tulorästiksi olisi saanut merkitä valtion SP:sta ottaman vekseliluoton takaisin maksamiseksi, mutta myös valtion maksuvalmiuden tehostamiseksi myönnetyn vuoden 1953 vakauttamisobligaatiolainan sanotun vuoden tilinpäätökseen tulorästiksi merkittyä osaa, joka vielä oli valtiolle ottamatta, tai olisi sanottu tulorästi pitänyt peruuttaa. Tätä käsitystä ei voida pitää oikeana. Vakauttamislainan loppuosa käytettiin näet myöhempinä vuosina lainanottoon SP:sta, kun tämä oli valtion kassatilanteen kannalta sopivaa. VvM:n taholta torjuttiin Tarkvir:n käsitys viittaamalla siihen, että BudjL $9_{,1}$ §:n säännös ei tässä erityistapauksessa ollut esteenä tulorästivarauksen tekemiselle, koska lainan loppuerää »ei ole voitu» v. 1953 periä sen vuoksi, että »se olisi ollut tarpeetonta, epätarkoituksenmukaista ja vastoin valtion etua». 1953 VttK s. 34—35; Tarkvir:n kirje VvM:lle/23. 12. 1954 N:o 1667; VvM:n kirje Tarkvir:lle/28. 1. 1955 N:o 131/314 VvMKD 1954. (Tämä asia tulee tarkasteltavaksi myös käsiteltäessä kysymystä valtionlainan ottamisesta. Ks. s. 308—313.)

115 Jos muuta tarkoitukseen soveltuvaa momenttia ei ole budjetissa, voi hyvitys tapahtua tuloarvion 4. Os. XI luvussa olevalle satunnaisten tulojen momentille.

116 Ks. s. 119.

tulorästi. Tuon vuoden jälkeen tuloarvion soveltamistoimi ei enää ole sallittu, tuloerän perimistä lukuunottamatta, — ei edes tilien päättämiseen asti jatkuvana budjetin täydennyskautena. Viranomaisten ei siis ole mahdollista tehdä päätöstä jo päättyneeseen varainhoitovuoteen kohdistuvasta tuloarvion soveltamistoimesta.

B. MENOARVION VUOTUISUUDEN TUNNUSMERKIT

1. *Määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskeva kielto. Siirtomääräraha.* Menon kohdistumisvuodella tarkoitetaan sitä vuotta, jonka taloudenpitoon menon voidaan katsoa asiallisesti kuuluvan. Sen budjetoimisvuosi on se vuosi, jonka menoarviossa olevasta määrärahasta tuo meno saadaan suorittaa. Sitä vuotta, jonka aikana menoerän suoritus tapahtuu, voidaan kutsua määrärahan käyttämisvuodeksi tai maksamisvuodeksi.

Tulo- ja menoarvion vuotuisuus[117] merkitsee, että eduskunnan budjettivaltaa voidaan harjoittaa vertailukelpoisin ajallisin jaksoin. Kun valtiontalouteen sisältyy kuitenkin sellaisiakin menokohteita, jotka eivät ole yhden varainhoitovuoden rajoihin sovitettavissa, on lainsäätäjä sallinut lievennyksiä budjetin vuotuisuuteen. Määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskeva lainsäätäjän kannanotto sisältyy HM $70_{,1}$ §:ään.[118] Alun perin hyväksytyssä muodossaan sisältyi myös BudjL:

---

[117] Tulo- ja menoarvion vuotuisperiaatteesta ks. esim. *Purhonen,* Budjettivalta s. 130—132; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 134; *Dubois* s. 199—205; *Heinig,* Das Budget II s. 59—62; *Jèze,* Le Budget s. 50, 52—53, 77; *Laferrière—Waline* s. 71—87; *Laufenburger,* Budget et Trésor s. 74—79; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 50—53; *Stourm* s. 311—312; *Weichmann,* FinA, NF 18/1958 s. 226—227.

[118] Jo ennen 1899 TiliA:n voimaan tuloa suoritettiin aikaisempaan varainhoitovuoteen kuuluvia ja tällöin budjettiin merkittyjä menoeriä myöhempien varainhoitovuosien aikana. Tämä johtui siitä, että toisiaan vastaavien normaalista hallintotoiminnasta aiheutuvien menoerien määrät saattoivat eri vuosina vaihdella, joskin pitkällä tähtäimellä tällaisten menojen määrät pysyivät suunnilleen saman suuruisina. Mainitulla tavalla meneteltiin, kun meno koski suurehkoja yleisiä töitä ja uudisrakennuksia. Varainhoitovuoden menojensäästö tuli täten rahastoiduksi myöhempien varainhoitovuosien vastaaviin tarkoituksiin. Vuoden 1899 TiliA:een otettiin periaatteellinen kielto rahastoimismenettelyä vastaan; se sisältyi 15 §:ään, mutta poikkeuksina säännöstä mainittiin 16—18 §:ssä tarkoitetut tapaukset. Asetuksen 16 § koski työmäärärahaa (arviomääräraha jotakin rakennus- tai muuta työyritystä varten). Tämän piti olla käytettävissä kunnes työ oli loppuun suoritettu. Menoarviossa varattavaksi merkityn määrärahan säästö oli asetuksen 17 §:n nojalla

iin kielto merkitä määräraha siirtomäärärahaksi — siis sellaiseksi, joka kokonaan tai osaksi voidaan siirtää varainhoitovuodesta toiseen —, jollei se ollut välttämätöntä jonkin rakennustyön teettämistä, hankinnan rahoittamista tai muuta senlaatuista tarvetta varten ($6_{,2}$ §). Tämä rajoitussäännös kumottiin L:lla/26.5.1939 (AsK N:o 150/39).[119]

Tilinpidossa siirtomäärärahan siirtäminen sen budjetoimisvuotta seuraavaan vuoteen tapahtuu veloittamalla ao. menomomenttia ja hyvittämällä siirrettyjen määrärahojen tiliä. Tämän tilin välityksellä ao. menoerä siirtyy bilanssissa seuraavaan vuoteen. Kun siirtomäärärahan siirtynyt määrä käytetään menoerän suorittamiseen, veloitetaan tilinpidossa tuolla määrällä siirrettyjen määrärahojen tiliä, jolloin siirtynyt määrä häviää bilanssista.

Valtiontilintarkastajat ovat usein tähdentäneet budjetin vuotuisuuden noudattamisen tarpeellisuutta.[120] *Viranko* sitävastoin katsoo, että HM

---

säilytettävä tarkoitukseensa käytettäväksi. Mikä siten vuosien kuluessa tuli varatuksi, ei kuitenkaan saanut nousta suuremmaksi kuin enintään puoleksi viimeisestä samaan tarpeeseen määrätystä määrärahasta (vuosirahasta). Tästä säännöstä oli kuitenkin mahdollista poiketa. Nimenomaisesti ei ollut säädetty, minkä elimen asiana oli antaa poikkeusmääräyksiä. Valtion elinten finanssivaltasuhteiden mukaisesti tämän on katsottava kuuluneen senaatin toimivaltaan. Asetuksen 18 §:ssä pysytettiin voimassa Suomen sotajoukoille ja kadettikoululle määrättyjen varojen käyttämisestä erikseen säädetyt määräykset. KM 1896: 11 s. 30—32, 33—34, 145; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 263; *Langenskiöld* s. 49, 55; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 134—135; *Willgren,* Finansrätt s. 431.

Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 135—136, huomauttaa, että 1899 TiliA 19 §:ssä tarkoitetun menettelyn mukaan tilivuoden »kassa on auki» vielä seuraavan vuoden kolme ensimmäistä kuukautta, jolloin säännöstä sovellettiin siten, että sen nojalla tosiasiallisesti siirrettiin käyttämättömiä varoja seuraavan vuoden tarpeisiin käytettäviksi, mikä oli HM $70_{,1}$ §:n vastaista. — Ks. *Helon,* s. 219, selostusta eduskunnan 1919 Budj-ehd:een antamassa vastauksessa esiintyneestä pyrkimyksestä luopua kokonaan määrärahan seuraavaan varainhoitovuoteen siirtämisestä, mikä pyrkimys ei kuitenkaan johtanut pysyvään tulokseen.

119 *Purhonen,* Budjettivalta s. 99—100 myös viite 43, 136—137.

120 HM:n vastaisena pidettiin sitä, että vuoden 1919 menoista tehtiin päätöksiä vasta v. 1920. 1920 VttK s. 30. — Alitilittäjät olivat varsin yleisesti käyttäneet varainhoitovuoden päättyessä loppuun niiden käytettäviksi jaetut varat ostamalla tarvikkeita seuraavan varainhoitovuoden käyttöä varten, jolloin osto oli usein toimitettu vuoden viimeisinä päivinä ja eräissä tapauksissa seuraavankin vuoden aikana. 1935 VttK s. 38—39. — Tuloja ja menoja oli luvattomasti siirretty varainhoitovuodesta toiseen. 1936 VttK s. 64—65; 1937 VttK s. 94. — MaanmH:n pääjohtajan käyttövarojen pääosaa ei ollut käytetty kertomusvuoden menojen suorittamiseen, vaan se oli talletettu uudelle, tätä tarkoitusta varten avatulle postisiirtotilille ja sittemmin vuoden 1942 aikana käytetty tämän vuoden menoihin. 1941 VttK s. 40. — Määrärahojen ylitykset oli siirretty maksettaviksi seuraavan vuoden vastaa-

$70_{,1}$ § on määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskevan kiellon osalta tulkittavissa väljemmin.[121]

HM $70_{,1}$ §:n mukaisesti eduskunnalla on budjetin päättämisen yhteydessä oikeus sallia määrärahan siirtäminen seuraavaan varainhoitovuoteen. Tätä säännöstä ei saa soveltaa siten, että siirtomääräraha

---

vista määrärahoista. 1943 VttK s. 6—7. — Edelliseen vuoteen kuuluvia menoja oli suoritettu tilivuoden määrärahoista. 1950 VttK s. 44. — Kuoletuslainoja maalaiskuntien kansakoulurakennuksia varten oli myönnetty vuosittain tarkoitukseen osoitettua määrärahaa huomattavasti ylittäen. VK ei ollut tällöin veloittanut myöntämisvuoden määrärahaa sinä vuonna myönnettyjen lainojen koko määrällä eikä siirtänyt menorästinä (tästä ks. s. 193—196) seuraavana vuonna käytettäväksi sitä osaa määrärahasta, joka oli tarpeen vasta myöntämisvuoden jälkeen maksettaviksi erääntyneiden lainaerien suorittamiseen. Kulloinkin maksettaviksi erääntyneillä lainaerillä oli sitävastoin veloitettu maksamisvuoden määrärahaa tätä ao. luvalla ylittäen. Valtion tilinpäätös ei näin ollen osoittanut, paljonko ko. lainoja oli varainhoitovuonna myönnetty, vaan ainoastaan sen, paljonko niitä oli sinä vuonna maksettu. 1954 VttK s. 85—86. — Budjetin vuotuisperiaatetta ei ollut noudatettu niissä tapauksissa, joissa jo menoarvioehdotusta eduskunnalle annettaessa olisi pitänyt olla selvää, ettei esitettyä määrärahaa voida vielä varainhoitovuonna käyttää. 1961 VttK s. 112. — Siirtomäärärahojen rahastoimista vuotuisia jatkuvia tarpeita varten ei pidetty hyväksyttävänä eikä myöskään niiden esittämistä sellaisia tarkoituksia varten, jotka voidaan toteuttaa haitatta menorästimenettelyä noudattaen. 1962 VttK s. 121.

[121] *Viranko* pitää HM $70_{,1}$ §:n oikean soveltamisen kannalta hyväksyttävänä, että jos tiettyjen tarvikkeiden tilaus suoritetaan määrättynä vuonna, mutta täytetään toisena vuonna, voidaan niiden hinta maksaa kumman hyvänsä vuoden määrärahasta, jolloin estettä ei ole sillekään, että tarvikkeiden hinta suoritetaan osaksi toisen ja osaksi toisen vuoden määrärahasta, vieläpä siten, että se jaetaan useamman vuoden osalle. Kun valtion viraston kalusto- ja konttorikoneiden käyttöaika saattaa olla tarkoitettu kymmeniksi vuosiksi, ei niiden hintaa ehdottomasti tarvitse pitää yhden tai edes kahden vuoden menona. Tarvikeoston hinnan jakaminen kahden vuoden osalle siten, että edellisen vuoden määräraha saadaan loppuunkäytetyksi, edistää määrärahan tarkoituksenmukaista käyttämistä, sillä viranomaisilla ei silloin ole syytä keinotekoisesti kuluttaa loppuun määrärahaa siinä pelossa, että säästön aikaansaaminen on seuraavina vuosina syynä määrärahan vähentämiseen. Mitä tulee määrärahan käyttämiseen edellisen vuoden menoihin lakien sitomien menojen osalta, voidaan tällaiset myöhästyneet suoritukset maksaa sellaisia lakiin tai asetukseen perustuvia menoja varten varatusta määrärahasta, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa (15 Pl. II: 1 momentilta). *Viranko* s. 32—34.

Määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskevasta kiellosta ks. myös *Hakkila* s. 297—299; *Hermanson—Kaira* s. 146; *Kaskimies* s. 11; *Paalanen* s. 65; *Purhonen,* Budjettivalta s. 99—100; *Purhonen,* Määrärahatyypit s. 99—100; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 137—138.

yleistyisi normaaleinkin edellytyksin luvalliseksi määrärahan varsinaistyypiksi. Vaikka HM:oa alemmassa budjettilainsäädännössä (BudjL 6 §) ei siirtomäärärahalle aseteta erityisiä vaatimuksia, ei tämä seikka anna oikeutta laajentaa sen käyttömahdollisuutta sellaisiin rutiiniluonteisiin menoihin, joiden siirtomäärärahaksi merkitsemiselle ei ole hyväksyttäviä perusteita.[122]

Kuten edellä [123] on esitetty, saadaan ehdollinen määräraha vahvistaa ennen kuin ao. varainhoitovuosi päättyy. Menoarviossa olevan siirtomäärärahan voi tilivirasto tilinpäätöksessä siirtää seuraavaan vuoteen. Tilien päättämisen jälkeen ei tiliviraston tietenkään enää ole mahdollista siirtää täten ko. määrärahaa. Sellaista ehdollista siirtomäärärahaa, jota ei ole vahvistettu varainhoitovuoden aikana, ei saa enää siirtää seuraavaan vuoteen.

Kun arviomäärärahan ja siirtomäärärahan luonne on BudjL 6 §:n mukaan mainittava budjetin ao. momentilla, ei osamomentin luonne voi olla erilainen kuin momentin luonne yleensä.[124] HM 69,1 §:n oikea tulkinta on, että kiinteä määräraha saadaan vielä varainhoitovuoden lopullakin muuttaa lisämenoarviossa arvio- tai siirtomäärärahaksi. Tuon säännöksen mukaisena edellytyksenä on kuitenkin, että mainitunlainen muutos menoarvioon on välttämätön.[125]

---

[122] Siirtomäärärahoiksi on merkitty esim. osa valtion pääomamenoista (19 Pl. ja 20 Pl.). Valtion ottamien lainojen kuoletukset (19 Pl. III luku) merkitään kuitenkin arviomäärärahoiksi ja siirrot budjetinulkopuolisiin rahastoihin (19 Pl. V luku) kiinteiksi määrärahoiksi. Työllisyysmäärärahat on tapana merkitä joko siirtomäärärahoiksi tai arviomäärärahoiksi. Siirtomäärärahaksi merkitseminen on joskus tullut kysymykseen myös rutiiniluonteisten, vuodesta toiseen uusiutuvien valtion omien kulutusmenojen suhteen. Tästä ks. esim. 2 Pl. IV: 2/1964 Budj (Eduskunnan kirjaston kirjojen osto ja sitominen). Siirtomäärärahoiksi on merkitty myös eräitä tulonsiirtomenoja. Tästä ks. esim. 15 Pl. II: 29/1964 Budj (Kotimaisen villan hinnan alentaminen).

VN:n antamista määräyksistä, jotka koskevat siirtomäärärahoja, ks. esim. VvMyk/31. 1. 1958 N:o 700, II D kohta; VvMyk/30. 1. 1959 N:o 460, II B kohta; VvMyk/8. 1. 1960 N:o 21, II C kohta; VvMyk/10. 1. 1963 N:o 60, II C kohta; VvMyk/14. 2. 1964 N:o 120, II E kohta; VvMyk/11. 2. 1965 N:o TM 65, II F kohta.

Siirtomäärärahoista ks. myös *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 7—8, 9.

[123] Ks. s. 46.

[124] *Purhonen,* Budjettivalta s. 97; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 138.

[125] Kiinteän määrärahan muuttamisesta arviomäärärahaksi ks. esim. 10 Pl. IV: 14/1961 III Lisäbudj-ehd (1961 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 71) ja Edusk vast. Vastaavanlaisesta kiinteän määrärahan muuttamisesta siirtomäärärahaksi ks. 10 Pl. XVIII: 5/po. Lisäbudj-ehd ja Edusk vast.

Mitä tulee hallinnossa jatkuvasti tarvittavien tarvikkeiden aiheuttamien menojen suorittamiseen tietyn varainhoitovuoden määrärahasta, ei ole mahdollista kirjaimellisesti noudattaa sellaista ohjetta, että varainhoitovuoden kulutuksen on tarkoin vastattava saman vuoden määrärahaa. Sanottuja tarkoituksia varten menoarvioon otetut määrärahat vastaavat keskimääräisiä vuotuistarpeita.[126] Kun kameraalisen käytännön mukaisesti tällaisissa tapauksissa on noudatettava budjetin kompetenssimenettelyä, on tarvikkeiden tilauksen tai hankintasopimuksen teon edellytyksenä, että sen ajankohdan menoarviossa on tarkoitukseen varattu määräraha. Tilauksen tai hankintasopimuksen täyttäminen saattaa siten tulla tapahtumaan kokonaankin varainhoitovuoden päätyttyä. Tällaisen menoerän suorittamisen edellytyksenä on, että määräraha, joka on aikaisempana vuonna tullut kokonaan tai tietyltä osalta sidotuksi tarviketilauksella tai hankintasopimuksella, on sidotulta osaltaan edelleenkin käytettävissä joko siirtomäärärahan siirrettynä eränä [127] tai BudjL $9_{,3}$ §:ssä tarkoitettuna menorästivarauksena taikka että menoerä voidaan suorittaa BudjL $9_{,4}$ §:ssä mainitulla tavalla vastaavasta kulumassa olevan vuoden määrärahasta. Tuon pykälän 4 momentin nojalla voidaan nimittäin varainhoitovuoden kuluessa maksettavaksi tuleva meno, joka kohdistuu edelliseen tai edellisiin vuosiin ja jonka suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu siirtää saman pykälän 3 momentin mukaan menorästinä, maksaa kulumassa olevan varainhoitovuoden vastaavasta määrärahasta, edellyttäen, että VvM on ao. viraston tai laitoksen esityksestä antanut siihen luvan.

Kun kysymyksessä on hallinnossa vuodesta toiseen uusiutuva menoerä, jonka jatkuvuutta voidaan siis pitää varmana, ei kuitenkaan ole oikeudellista estettä sille, että pelkkiä tarviketilauksia, vaikka ne ovatkin sitovia, suoritetaan myös myöhempien varainhoitovuosien ar-

---

126 Valtion edun vastaista olisi esim. sellainen menettely, että vähäarvoisten päätöslomakkeiden hankinta suoritettaisiin vain kulumassa olevan varainhoitovuoden tarpeita varten.

127 Kompetenssibudjettimenettelyn noudattamista osoittaa VvM:n raha-asiain käsittelyssä tekijän esittelylistalla ollut, 16. 3. 1960 ratkaistu asia, jossa TilP:lle myönnettiin lupa tehdä Ruotsin valtion vastaavan viraston kanssa sopimus väestönlaskennassa tarvittavien laskentakojeiden vuokraamisesta. Vuoden 1960 menoarvion 8 Pl. X: 10 momentille tarkoitusta varten kertamenona myönnetystä siirtomäärärahasta varattiin enintään 23 000 000 mk sanottuun tarkoitukseen käytettäväksi, mikä määrä tuli kokonaisuudessaan suoritettavaksi vasta tätä varainhoitovuotta seuraavina vuosina. Sopimuksen täyttämisestä aiheutuvat laskut oli erikseen alistettava VvM:n hyväksyttäviksi.

vioitujen määrärahakatteiden rajoissa. Tällaisen menettelyn edellytyksenä on tietenkin, että hankinta siten voi tapahtua valtiolle edullisimmin.[128]

Lainsäätäjä on jättänyt muiden kuin perustuslakiin kuuluvien oikeudellisten ohjeiden varaan sen määräämisen, kuinka kauan siirtomäärärahan käyttöoikeus on varainhoitovuoden päättymisen jälkeen kestävä. HM $70,_1$ § antaa mahdollisuuden järjestää siirtomäärärahoja koskevat säännöt tavallisella lainsäädännöllä tai myös eduskunnan budjetin päättämisen yhteydessä antamilla määräyksillä. Mainitun säännöksen tulkinnan kannalta ei olisi estettä siirtomäärärahan rajattomalle käyttöajalle.[129]

HM $70,_1$ §:n merkityksen selvittämiseksi on vielä tutkittava kysymystä, saako eduskunta hyväksyä tiettyä menoa varten siirtoarviomäärärahan eli antaa hallitukselle saman määrärahan kohdalla toisaalta oikeuden ylittää sitä ja toisaalta oikeuden siirtää määräraha seuraavaan varainhoitovuoteen. Tällaista menettelyä ei tosin ole kielletty tuossa säännöksessä, mutta lainsäätäjä ei ole tarkoittanut, että samaan määrärahaan saataisiin soveltaa sekä ylitysoikeutta että oikeutta siirtää määräraha toiseen varainhoitovuoteen,[130] eikä mainitunlaista menettelyä ole koskaan sallittu. Eduskunnan budjettivallan voimassapitämiselle siirtoarviomäärärahan mahdollisuus muodostaisikin ilmeisen vaaran, sillä se heikentäisi olennaisesti sitä merkitystä, mikä budjetin vuotuisuudella on eduskunnan vallan tehostajana.

Jos siirtomäärärahan perusteena olevaa lakia muutetaan siten, että määrärahan käyttötarkoitus laajenee, ei hallitus saa omin päin käyttää lain muutosta aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä määrärahan siirtyneitä eriä muihin kuin alkuperäisiin tarkoituksiin. HM $70,_1$ §:stä ei näet ole johdettavissa toimeenpanovallan haltijalle mitään muuta valtaa siirto-

---

128 Tarkvir on nykyisin sillä kannalla, että esim. hankintojen osalta ei siirtomäärärahan siirtynyttä erää saisi enää budjetoimisvuoden jälkeen käyttää, ellei sitä ole sanottuna vuonna sidottu tilauksella tai hankintasopimuksella. Kun tälle kannanotolle ei saada tukea mistään säännöksestä, ei Tarkvir:kaan näytä pitävän sanottua kantaa ehdottomana ainakaan silloin, kun on kysymys hallinnossa vuodesta toiseen uusiutuvasta menoerästä. Tarkvir:n selostettu kanta on käynyt ilmi erityisesti niissä suullisissa yhteydenpidoissa, jotka ovat liittyneet RV-listojen tarkastukseen VvM:ssä.

129 Näin oli asianlaita 1899 TiliA 16 §:ssä tarkoitetun työmäärärahan ja soveltuvin osin asetuksen 17 §:ssä tarkoitetun varattavan määrärahan suhteen.

130 PrK:n VOPL-ehd $11,_1$ §:ssä oli puhe määrärahan ylittämisestä »tai» sen siirtämisestä varainhoitovuodesta toiseen. KM 1917: 9 s. 5.

määrärahan suhteen kuin lupa siirtää se myöhempiin varainhoitovuosiin. Siirtomäärärahan siirtyneen erän käyttötarkoituksen laajentaminen sen vuoden jälkeen, jolloin määräraha on menoarviossa myönnetty, voidaan kuitenkin nimenomaan sallia laissa. Lupa sanottuun menettelyyn saadaan antaa myös budjetin perusteluissa. Kuten edellä [131] on esitetty, voi näet eduskunta myöhempinä vuosina sallia budjetin perusteluissa menoarviossa aikaisempana vuonna olleen määrärahan käyttämisen uuteenkin tarkoitukseen.

HM 66,$_1$ §:stä verrattuna HM 70,$_1$ §:ään saattaisi ajatella johtuvan, että siirtomäärärahan siirtyneen erän käyttäminen on luvallista vain edellyttäen, että ao. menoerä kohdistuu siihen varainhoitovuoteen, jolloin siirtomääräraha on alun perin myönnetty menoarviossa. Käytännössä ei kuitenkaan ole katsottu olevan estettä sille, että budjetoimisvuonna kokonaan aloittamatonkin siirtomääräraha saadaan käyttää myöhempään varainhoitovuoteen kohdistuvan menon suorittamiseen. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että siirtomäärärahan käyttäminen on sallittua vain rajoitettuna aikana. Määräraha, joka jo budjetissa on osoitettu määrättyyn työhön, jota kahden varainhoitovuoden kuluessa ei ole aloitettu, saadaan nimittäin BudjL 9,$_2$ §:n nojalla siirtää jäljellä olevaksi kahdeksi varainhoitovuodeksi vain VN:n luvalla. BudjL 9,$_3$ §:stä käy selville, ettei siirtomäärärahaa voida varata menorästinä. Tämän vuoksi sen käyttöoikeus päättyy viimeistään neljännen kalenterivuoden lopussa.

Siirtomäärärahan käsite menettäisi olennaisen osan merkityksestään, jos sen siirtyneen erän käyttöoikeus olisi mahdollista vain sellaisin rajoituksin, että tämänkin menoerän tulisi kohdistua määrärahan budjetoimisvuoteen. Tämän määrärahatyypin erityisluonteesta ei tällöin jäisi jäljelle paljonkaan enempää, kuin mikä mahtuu kiinteän määrärahan käsitteen rajoihin. Tämän vuoksi HM 70,$_1$ § on HM 66,$_1$ §:n estämättä tulkittava siten, että siirtomäärärahan siirtyneen erän käyttäminen saa kohdistua tämän menoerän käyttämisvuoteen.[132]

---

[131] Ks. s. 114.

[132] Erityisen selvästi tämä käsitys ilmenee valtion heikentyneen maksuvalmiuden parantamiseksi ja kassatilanteen tasapainoon saattamiseksi virastoille ja laitoksille 1. 8. 1963 annetusta VN:n määräyksestä, jonka mukaan mm. useiden vuoden 1963 menoarvion siirtomäärärahojen käyttö oli kokonaan siirrettävä myöhempiin vuosiin. VvMyk/1. 8. 1963 N:o 3410 I kohta ja yleiskirjeen liite. Ks. myös VvMyk/8. 1. 1960 N:o 21 II C kohtaa; VvMyk/10. 2. 1960 N:o 670 I kohtaa; VvMyk/4. 1. 1961 N:o 10 II E kohtaa; VvMyk/15. 2. 1961 N:o 730 I kohtaa; VvMk Tarkvir:lle/20. 9. 1960 N:o 50/12—24.

BudjL $9_{,5}$ §:n nojalla merkitään mm. peruutettu siirtomääräraha laatunsa mukaan tuloksi. Muutoinhan tilinpito jäisi osoittamaan, että valtiolla on velvollisuus myöhemmin suorittaa tietty, jo menomomentin veloitukseksi merkitty menoerä, vaikkei tämä tule suoritettavaksi. Siirtomäärärahan peruuttaminen tapahtuu veloittamalla siirrettyjen määrärahojen tiliä ja hyvittämällä ao. tulomomenttia.[133]

2. *Menorästimenettely budjetin vuotuisuuden lieventäjänä.* BudjL $9_{,3}$ §:ssä säädetään, että varainhoitovuoteen kuuluva menoerä, jota sinä vuonna ei ole voitu kiinteästä tai arviomäärärahasta maksaa, merkitään tileihin tuon vuoden menoarvion momentin veloitukseksi, mutta sen maksamista varten varainhoitovuoden päättymisen jälkeen tehdään menorästivaraus.[134] Kuten edellisessä jaksossa jo on todettu, ei varausta menorästiksi siis voida tehdä siirtomäärärahan osalta. Po. säännöksen mukaisesti menoerän menorästiksi merkitsemisen edellytyksenä on myös, että se on suuruutensa puolesta tarkoin määrätty. Luonnollisesti myös tällaisen menoerän käyttötarkoituksen tulee olla tarkoin määrätty. Tilinpidossa menorästivaraus tehdään siten, että menoerällä veloitetaan ao. menomomenttia ja hyvitetään menorästien tiliä, jonka välityksellä menoerä siirtyy bilanssissa seuraavaan vuoteen.[135] Kun menoerä suoritetaan menorästinä, veloitetaan tilinpidossa sen määrällä menorästien tiliä, jolloin menorästi häviää bilanssista.

BudjL $9_{,3}$ §:ssä säädetään myös, että menorästi on peruutettava, jos sitä ei ole suoritettu varainhoitovuotta lähinnä seuraavan vuoden aikana. VvM voi kuitenkin myöntää oikeuden varata menorästi edelleen. Kysymykseen, missä määrin VvM saa jatkaa tätä menettelyä uusiin varainhoitovuosiin, ei voida antaa kaavamaista vastausta. Samaan menoerään kohdistuvaa menorästivarausta tietenkin voidaan jatkaa vain niin kauan kuin menoerän menorästiksi merkitsemisen edellytykset ovat olemassa. Kun BudjL $9_{,2}$ §, jossa säädetään siirtomäärärahan käyttöajasta, ei koske

---

133 Menoarvion varsinaisissa menoissa osoitetun siirtomäärärahan peruutuksella hyvitetään varsinaisiin tuloihin kuuluvaa momenttia, joka useana vuonna on ollut 4. Os. XI: 6 momentti. Pääomamenoissa osoitetun siirtomäärärahan peruutuksella hyvitetään pääomatuloihin kuuluvaa momenttia 6. Os. IV: 1.

134 Vuoden 1899 TiliA 19 §:ssä säädettiin, että ne menot, jotka tarkoittavat tilivuotta, mutta vasta joulukuun 31 päivän jälkeen »suuruudeltaan määrätään», siirretään tilinpäätöksessä menorästeinä seuraavaan vuoteen.

135 Menorästivaraus on pakko tehdä, jollei menoa voida peruuttaa. *Purhonen,* Budjettivalta s. 135; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 145. — Normaalina menettelynä on pidettävä menorästinä varatun menoerän suorittamista sinä vuonna, joka lähinnä seuraa sitä vuotta, mihin meno kohdistuu.

menorästin tileissä pitämistä, ei tämä rajoitu siihen aikaan, minkä siirtomäärärahan siirtynyt erä saadaan pitää tileissä.[136] Vastaavanlaisin perustein kuin peruutettu siirtomääräraha merkitään myös peruutettu menorästi laatunsa mukaan tuloksi. Menorästin peruuttaminen tapahtuu tilinpidossa siten, että peruutettavalla määrällä veloitetaan menorästien tiliä ja hyvitetään ao. tulomomenttia,[137] jota tuloksi merkitsemistä koskeva säännös sisältyy BudjL $9_{,5}$ §:ään.

Erimielisyyttä on esiintynyt kysymyksestä, milloin edellytys, että meno on suuruutensa puolesta tarkoin määrätty, on toteutunut. Käytän-

---

[136] Jolleivät pakottavat syyt vaadi pitempää määräaikaa, saa VvM antaa oikeuden siirtää menoerä menorästinä vain varainhoitovuodeksi kerrallaan (TiliA 14 §). *Purhonen,* Budjettivalta s. 136. — Esim. 1953 Budj 19 Pl. II: 7 momentin (Rakennuslainat Helsingin käsityönopettajaopistolle ja Helsingin kotitalousopettajaopistolle kummankin koulutalon rakentamista varten) määrärahasta tehtiin menorästivaraus, joka pidettiin tileissä, kunnes menorästi v. 1957 toteutui.

[137] Menorästi, joka koskee menoarvion varsinaisia menoja, peruutetaan hyvittämällä nykyisin tulomomenttia 4. Os. XI: 6. Pääomamenoja koskeva menorästi peruutetaan hyvittämällä tulomomenttia 6. Os. IV: 1. Kysymyksessä ovat siis samat momentit, joita hyvitetään siirtomäärärahojen peruutuksilla.

Keihärin mielestä menorästien ja siirrettyjen määrärahojen peruutuksien jättäminen tuloina budjetoimatta olisi ristiriidassa HM:n kanssa. Eräitä vielä maksamattomia menoja varten valtiovarastoon varatut varat jäisivät näet siitä huolimatta, että ne vapautuisivat nyt aikaisempaan budjettiin perustuvasta määrätarkoituksestaan, eduskunnan budjettivallan ulkopuolelle ja tulisivat hallituksen itsenäiseen käyttöön. Mitä sitävastoin tulorästien peruutukseen tulee, on sen aiheena, sanoo Keihäri, että tulo- ja menoarviorahastoon on edellisinä vuosina kirjattu varoja, joiden rästiperintää ei sittemminkään ole saatu suoritetuksi. Tulorästien peruutusten budjetointi menoina merkitsee juuri sitä, että tulo- ja menoarviorahaston tilaa korjataan vastaavasti osoittamalla uusista tuloista varat niiden sijaan, jotka on näin menetetty. Kun HM $68_{,4}$ §:ssä ilmaistu budjetin tasapainovaatimus merkitsee viime kädessä valtiovaraston tilan tasapainossa pitämisen välttämättömyyttä, olisi tulorästien peruutusten jättäminen menoina budjetoimatta asiallisesti ristiriidassa tämän säännöksen kanssa. Tileistä poistaminen edellyttää Keihärin mielestä muiden varojen saamista poistettavien menetettyjen varojen sijaan, jotta valtiovaraston tila pysyisi tasapainossa. 1957 Vp Asiak $III_{,II}$, *Keihärin* Ls Prv:lle/31. 5. 1954 (Liite/PrvLs N:o 1/1. 3. 1955—1955 Vp, Hall es N:o 26/1954 Vp) s. 11—12. Kuten edellä on esitetty (ks. s. 182—183), ei Keihärin kannalle saada tukea HM:n säännöksistä. Tämän vuoksi tulorästien, menorästien ja siirtomäärärahojen peruuttamisen budjetointia koskeva kysymys on luonteeltaan kameraalinen, joten mainittujen erien jättämisestä budjetoimatta voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Samaa mieltä *Kastari,* Ls Prv:lle/6. 5. 1954 (Liite/po. PrvLs N:o 1) s. 7; *Kaira,* Ls Prv:lle/7. 2. 1955 (Liite/po. PrvLs N:o 1) s. 4; Prv, po. Ls N:o 1. — Niistä takeista, joita perustuslaki *Keihärin* mielestä edellyttää budjetin tasapainoperiaatteen noudattamiseksi, ks. *Keihäri,* Muistio budjetin uudistamista koskevasta finanssitoimikunnan M:stä/13. 12. 1953 s. 28—32.

nössä tässä kohdin on usein esiintynyt väljää tulkintaa, mikä on aiheuttanut valtiontilintarkastajain taholta huomautuksia.[138] *Kaskimies* koettaa esimerkein määritellä suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon.[139] Menorästimenettelyn edellytyksenä *Purhonen* korostaa sitä, että kysymys on varainhoitovuoteen kuuluvasta menosta, jota ei ennen vuoden päättymistä ole voitu maksaa, mutta jonka suuruus tarkalleen tunnetaan tilinpäätöstä tehtäessä.[140] Väljemmän tulkinnan kannalla on *Paalanen*.[141] Menorästin teon edellytyksiä tulkitsee eräissä kohdin väärin *Willgren*.[142]

---

[138] Puolustuslaitoksessa oli jatkuvasti vuodesta toiseen suuruudeltaan jopa aivan epämääräisiäkin menoja siirretty menorästeinä seuraavaan vuoteen. Niinpä menorästivaraukset saattoivat perustua esim. vain hankinta- tai korjaussuunnitelmaan, jonka toteuttamisesta ei vielä ollut varmaa tietoa, siihen tarvittavien varojen tarkasta määrästä puhumattakaan. Toisinaan määrärahan koko jäännös oli enemmittä selvittelyittä varattu menorästiksi. Summittaisista menorästivarauksista oli usein johtunut, ettei varattua määrää ainakaan kokonaisuudessaan ollut käytetty loppuun seuraavana vuonna. 1947 VttK s. 27. — Eri vuosien määrärahoja raha-arpajaisten voittovaroilla tapahtuvaa tieteen, taiteen ja urheilun edistämistä varten oli OpM jo vanhastaan VK:n suostumuksella käyttänyt vielä ao. varainhoitovuoden päätyttyä niin kauan kuin se tilien päättämisen kannalta oli ollut mahdollista ja tällöin maksattanut niistä myös sellaisia avustuksia, joita koskevat päätökset oli tehty vasta seuraavan vuoden aikana. 1948 VttK s. 25. — MtH oli kokonaisuudessaan siirtänyt menorästinä seuraavaan vuoteen määrärahan, joka oli varattu maksettavaksi kotivoin tuottajille hinnanalennuskorvauksena vuoden 1950 viimeiseltä neljännekseltä. Kun hinnanalennuskorvausten hakemisaika oli päättynyt 7. 4. 1951, oli MtH saanut korvattavan määrän selville ja voinut ryhtyä maksattamistoimenpiteisiin vasta vuoden 1951 toukokuussa. 1951 VttK s. 38—39. — Menorästin virheellisestä käyttämisestä ks. myös 1951 VttK s. 20; 1961 VttK s. 44; VvMyk/10. 1. 1963 N:o 60 II G kohtaa. — Koska hankinnat olivat tapahtuneet varainhoitovuoden päättymisen jälkeen, menoerän jättämistä menorästiksi merkitsemättä pidettiin virheellisenä, vaikka laskut oli tilaajan pyynnöstä päivätty varainhoitovuodelle. 1960 VttK s. 31.

[139] Tällaisena *Kaskimies* pitää mm. maksamatonta palkkaa tai laskua sekä hankinta- ja urakkasopimusta (tarkoittaa menoa, joka näiden nojalla on suoritettava). Sellainen ei ole jotakin työtä varten laadittu kustannusarvio, koska sillä, vaikka kustannusarvio olisikin tarkoin ja huolellisesti laadittu, ei voida edellyttää olevan sanottua tarkoitusta varten riittävää tarkkuutta. Arviomäärärahasta ja kiinteästä määrärahasta käyttämättä jääneiden määrien siirtäminen menorästinä seuraavan vuoden tarpeisiin käytettäväksi on ilmeisesti HM $70_{,1}$ §:n vastaista. *Kaskimies* s. 28—29.

[140] *Purhonen* tähdentää myös sitä, että määrärahan käyttämättömän osan siirtäminen menorästin kautta käytettäväksi seuraavan vuoden tarpeisiin on kiellettyä. *Purhonen*, Budjettivalta s. 135; *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 145—146.

[141] *Paalanen* mainitsee jotakuinkin samanlaisia esimerkkejä kuin Kaskimies ja viittaa valtiontilintarkastajain huomautuksiin, jotka koskevat summittaisten

Ennen kuin on mahdollista tuntea suuruutensa puolesta tarkoin määrätyn menon tunnusmerkit, on tarpeen tutkia, mikä merkitys on BudjL $9_{,3}$ §:n relatiivilauseella «jota ei ole voitu ennen varainhoitovuoden päättymistä maksaa«. Tämä edellytys on täytetty ensinnäkin silloin, kun menon tarkka määrä ei vielä varainhoitovuoden päättyessä ole tiedossa, mutta se saadaan selville ennen sanotun vuoden tilien päättämistä. Kun edelliseen vuoteen kuuluvasta tarviketilauksesta tai hankinnasta aiheutuvan laskun tarkka määrä on tiedossa, voidaan tämä menorästivarauksena suorittaa vasta sen jälkeen, kun lasku on esitetty ao. viranomaiselle.

Vaikka kävisikin päinsä suorittaa tilauksen hinta jo ennen varainhoitovuoden päättymistä, ei sitä olisi tehtävä, koska yleiseen liiketapaan verraten ennenaikainen suoritus ei olisi valtion edun mukaista. BudjL $9_{,3}$ §:n sanaa «voitu« ei ole perusteltua tulkita niin ahtaasti, että se tarkoittaisi pelkästään teknillistä mahdollisuutta suorittaa ao. menoerä. Asian oikeudellisessakin arvostelussa on otettava huomioon, onko menoerän suorittaminen tarpeellista ja valtion edun mukaista jo sen varainhoitovuoden aikana, johon meno asiallisesti kuuluu, vai vasta myöhemmin. HM:n valtiontaloutta koskevien säännösten ja BudjL $9_{,3}$ §:n kannalta ei mainituin perustein ole estettä sellaiselle menettelylle, että edelliseen varainhoitovuoteen kuuluva menoerä suoritetaan menorästivarauksena sanotun vuoden päättymisen jälkeen, vaikka se olisi maksatusteknillisesti voinut tapahtua aikaisemminkin.[143]

---

menorästien tekemistä, mutta myöntää, että sellaisia tilanteita voi ilmetä, joissa täsmälliset menorästivaraukset eivät ole mahdollisia. Hyväksyttävää on, että esim. eräitä tukipalkkioita ja avustuksia on maksettu kiinteistä ja arviomäärärahoista niin paljon myöhästyneinä, ettei tarkkoja menorästivarauksia ole voitu tehdä ennen tilinpäätöksen laatimista. Menorästivaraukselle asetettava luonnollinen vaatimus on, että menon käyttötarkoitusta ei saa muuttaa. *Paalanen* s. 72—73.

142 *Willgrenin* mielestä menorästeinä tileihin vietävien menojen samoin kuin vastaavien tulojen tarkka määrä on tunnettava jo ennen tilivuoden päättymistä. Erheellinen on myös Willgrenin väite, ettei varainhoitovuoden päättymisen jälkeen tilien päättämishetkeen mennessä maksetuista menoista eikä myöskään vastaavasti perityistä tuloista tehdä rästejä. *Willgren*, Finansrätt s. 429, 487. Näihin virheellisiin käsityksiin kiinnittää huomiota *Purhonen*, Valtiontilintarkastus s. 148 viite 57.

143 Suoritettaessa esim. 1959 Budj 15 Pl. II: 37 momentin määrärahasta avustuksia vaikeuksiin joutuneille kunnille ei katsottu olevan estettä sille, että menoerän myöntäminen ja suoritus tapahtuivat menorästinä sen vuoden päättymisen jälkeen — vieläpä sen tilienkin päättämisen jälkeen —, jonka talouteen menoerä asiallisesti kuului. Valtion edun mukaista oli näet odottaa yli varainhoitovuoden päättymisen lopullista selvitystä siitä, että avustuserän suorittaminen oli tarpeen kunnan talouden tasapainottamiseksi päättyneen vuoden osalta. Tällainen suorituksen viivästyminen ei nimittäin voinut olla esteenä suorituksen kohdistumiselle jo päättyneeseen vuoteen.

Varainhoitovuoteen kohdistuvia menoeriä on myönnetty ja suoritettu normaaliin tapaan vielä vuoden päätyttyäkin tilin päättämiseen saakka. Menon myöntämisen yhteydessä ei ole edes otettu selvää siitä, onko menorästivaraus tehty, vaan on hankittu tieto vain siitä, että tarkoitukseen varattu määräraha on vielä käyttämättä.[144] Valtionavustusten suhteen mainitunlaisesta menettelystä kuitenkin luovuttiin v. 1964,[145] mutta muiden menojen osalta se on vielä mahdollista.

Edellä esitetyn perusteella on — sen estämättä, mitä juuri on todettu valtionapujen suhteen v. 1964 voimaan tulleesta menettelystä — perusteltua pitää budjettivuoden päättymisestä sen tilien päättämiseen kuluvaa ajanjaksoa budjetin täydennyskautena.[146] Tämän kuluessa edellisen

---

144 Tällaisissa tapauksissa menorästivarauksen teko onkin useimmiten jäänyt asiaksi, josta tilivirasto on huolehtinut. Kun ministeriön tilivirastolle osoittamassa maksattamiskirjeessä, joka on annettu varainhoitovuoden päättymisen jälkeen, mutta ennen sen tilien päättämistä, on määrätty, että menolla on veloitettava sellaisen vuoden menoarvion määrärahaa, joka on jo päättynyt, on tilivirasto katsonut tämän merkitsevän sitä, että menoerästä on tehtävä menorästi. Sitä ei ole aina voitu tehdä jo varainhoitovuoden päättyessä, koska menon suuruudesta ei kaikissa tapauksissa ole ollut vielä tietoa. Ennen tilien päättämistä tämän tietenkin on ollut tapahduttava. Viimeistään tässä vaiheessa ministeriö on ilmoittanut tilivirastolle, mitkä määrärahat varataan menorästeinä.

145 Yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi valtionavustusten suorittamisessa VN määräsi niissä yleisissä ohjeissa, jotka se VNOS $12_{,1}$ §:n 5 kohdan nojalla antoi 1964 Budj:n ja 1965 Budj:n soveltamisesta (VvMyk/14.2.1964, G kohta; VvMyk/11.2.1965 N:o TM 65, H kohta), että lakisääteinen tai harkinnanvarainen valtionavustus on maksettava sen varainhoitovuoden tarkoitukseen osoitetusta kiinteästä tai arviomäärärahasta, jona päätös valtionavustuksen myöntämisestä on tehty riippumatta siitä, minkä vuoden avustettavasta toiminnasta, hankinnasta tms. on kysymys. Tekijän käsityksen mukaan HM:n ja BudjL:n ao. säännökset eivät siis edellytä mainitunlaista rajoitusta menoerän suorittamiseen menorästivarauksena, mutta tällaista rajoitusta voidaan perustella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla.

146 TiliA $18_{,1}$ §:n mukaisesti on tiliviraston tilit vuosittain päätettävä sekä tilinpäätöksen perusteella laadittu tilinpäätösilmoitus Tarkvir:lle toimitettava ennen seuraavan vuoden maaliskuun 1 päivää. Tilivirastolle, jolla on laaja varainhoito, voi VvM pidentää tämän määräajan enintään kahdella viikolla. TarkA $1_{,1}$ §:n 7 kohdan ja TiliA $18_{,2}$ §:n mukaan valtion tilinpäätöksen teko kuuluu Tarkvir:lle. ValtiokonttoriL $1_{,1}$ §:n 5 kohdan (L/9.4.1965, AsK N:o 201/65) mukaisesti VK:n tehtävänä on hoitaa valtion yleiskirjanpitoa ja laatia valtion tilinpäätös. Tämä säännös tulee voimaan 1.7.1965. TiliA $18_{,1}$ § on viimeiseksi mainitusta päivästä lukien muutettu sellaiseksi, että tilinpäätösilmoitus on toimitettava VK:lle (A/9.4.1965, AsK N:o 203/65).

Täydennyskauden pyrki budjetin soveltamisessa saamaan aikaan 1800-luvun lopulla *Langenskiöld*. *Geitlinin* komitea puolestaan ei pitänyt täydennyskautta tarpeellisena. Kuitenkin myös se ehdotti siirryttäväksi Sen k:lla/10.10.1876 (AsK

varainhoitovuoden menoarvio on — valtionapuja koskevin poikkeuksin — edelleen sovellettavana, mikäli soveltamisen kohteena on sanottuun vuoteen kohdistuva menoerä.[147]

Menorästivarauksen tekoa ja varainhoitovuoteen kuuluvan menoerän suorittamista menorästinä varainhoitovuoden päättymisen jälkeen ei voida pitää sellaisena menettelynä, joka on ristiriidassa HM 66,$_1$ §:ään nojautuvan budjetin vuotuisuuden kanssa. Tulo- ja menoarvion päättämiseen sisältyvää eduskunnan määrärahapäätöstä ei näet tällä menettelyllä syrjäytetä, mitä tulee menon määrään. Vuotuisuudenkin vaatimuksen tulee tehostaa eduskunnan finanssivaltaa. Tätä ei loukkaa se, että budjetin nojalla suoritetaan varainhoitovuoteen kuuluva menoerä, jota ei aikaisemmin ole voitu käyttää, vielä tuon vuoden päätyttyäkin. Kun menorästimenettely on vakiintunut valtiontalouden hoidon järjestelmään, ei sen perustuslainmukaisuutta tästäkään syystä ole epäiltävä.

Vaikka koko määrärahaa ei tarvittaisi varainhoitovuoteen kohdistuviin menoihin, pyritään sillä usein veloittamaan ao. menomomenttia ennen varainhoitovuoden päättymistä varaamalla määrärahan käyttämätön osa tilinpäätöksessä menorästinä. Tällainen menettely on HM 70,$_1$ §:n vastaista.[148] Menoerän siirtäminen menorästinä seuraavaan vuoteen on

---

N:o 21/76) tilinpäätöksen laadinnassa noudatettavaksi määrätystä kassamenettelystä rästimenettelyn sisältävään järjestelmään. Tämä ehdotus toteutettiin 1899 TiliA 19 §:ssä. KM 1896: 11 s. 3, 94—95, 121—123, 145; *Langenskiöld* s. 48—49, 54—55.

[147] Tekijä yhtyy *Purhosen* käsitykseen siitä oikeudellisesta merkityksestä, joka on TiliA 18,$_1$ §:ssä tarkoitetulla varainhoitovuoden päättymisestä tilivirastojen tilinpäätöksen tekohetkeen kuluvalla ajanjaksolla. Purhonen lausuu, että budjetin täydennyskautena vielä saadaan varainhoitovuoteen kuuluvia, mutta vasta sen päätyttyä maksettavaksi jääneitä menoja — samoin kuin varainhoitovuoteen kuuluvia, mutta sen päätyttyä perittäväksi jääneitä tuloja — merkitä tuon vuoden tileihin. *Purhonen,* Budjettivalta s. 133—134, 138; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 147—148.

Menorästeistä ks. myös *Leppo,* Johdatus s. 186, 209; *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 7, 9; *Valvanne,* Kassaliike s. 26 viitettä 1.

Englannissa ei menorästejä lainkaan esiinny eikä myöskään siirtomäärärahoja. *May* s. 711—712. — RHO 30,$_2$, 45 d ja 68,$_{1,2,4}$ §:n säännöksistä käyvät selville *Saksan* oikeuden esillä olevia kysymyksiä koskevat säännöt. Ks. myös *Vialon,* Haushaltsrecht s. 85, 118, 367—371. — *Ruotsissa* saadaan menoerä käyttää menorästivarausta tekemättä vielä seuraavana varainhoitovuonna sen vuoden jälkeen, johon menoerä asiallisesti kuuluu. Kiinteätä määrärahaa tämä sääntö koskee rajoituksetta, mutta arviomäärärahaan se soveltuu vain, mikäli tämä ei ole vuodesta toiseen budjetissa uusiutuva. SOU 1952: 42 s. 114—115, 117—119; *Purhonen,* Budjettivalta s. 145 viite 47.

[148] Tämänkaltaista käytäntöä ovat myös valtiontilintarkastajat pitäneet virheellisenä. Ks. esim. 1944 VttK s. 9.

näet BudjL 9,3 §:n nojalla sallittua vain, jos voidaan katsoa, että menoerä kuuluu jo päättyneeseen varainhoitovuoteen ja että sitä ei ole voitu maksaa ennen tuon vuoden päättymistä.[149]

Tarkasteltavana olevan kysymyksen arvosteluun vaikuttaa myös menoerän laatu. Jos on kysymys hallinnossa vuodesta toiseen jatkuvaan tarvikkeiden kulutukseen kuuluvasta menoerästä, ei vaatimus, että tämän tulee kohdistua tiettyyn varainhoitovuoteen, voi olla eduskunnan finanssivallan kannalta yhtä tiukka kuin kertamenon osalta.[150]

3. *Aikaisempaan varainhoitovuoteen kohdistuvan menon suorittaminen myöhemmän vuoden menoarvion määrärahasta.* BudjL 9,3 §:ssä tarkoitettu menorästimenettely ei tarjonnut riittävää keinoa kaikkien sellaisten menoerien käsittelemiseksi ennen tilien päättämistä, jotka kuuluvat varainhoitovuoteen ja joita ei voida suorittaa sen aikana.[151] Jotta valtion virastoille ja laitoksille kävi mahdolliseksi suorittaa »val-

---

149 Menorästimenettely, jolla menon suorittaminen lykätään budjetin täydennyskaudelle, saattaa osoittautua välttämättömäksi senkin vuoksi, että hankinnan siirtäminen on perusteltua valtion kassatilanteen kausiluonteisen heikkenemisen johdosta ja että on perusteltua suorittaa menoerä myöhemmin menorästinä.

150 Toimistotarvikehankinnan osalta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena valtiontalouden kannalta, että tarvikkeiden hankinta tapahtuu sopivan suurissa erissä. Niihin menoarviossa varatut määrärahat on myönnetty valtion jatkuvaan tarpeeseen, mutta menon kohdistumisvuodeksi on tällaisen hankinnan osalta katsottava sen budjetoimisvuosi, joka normaalisti on myös määrärahan käyttämisvuosi. Menon kohdistumisvuosi ei siis riipu tällaisessa tapauksessa siitä, milloin näiden tarvikkeiden kulutus tapahtuu.

Kulutustarvikkeet, jotka hankitaan varainhoitovuoden tarpeen ylittäen tietyn määrärahan rajoissa, muodostavat valtion menotaloudesta verraten vähäisen osan. Tästäkään syystä niiden hankintaa varten varattujen määrärahojen loppuunkäyttämisellä ei voi olla sellaista merkitystä, että HM:ssa eduskunnalle annettu budjettivalta vaarantuisi. Kulutusmenoihin varattujen määrärahojen käyttäminen varainhoitovuoden tarpeen ylittäen ei pitkällä tähtäimellä heikennä valtion rahataloudellista tilaa, sillä sen kassavarat muuttuvat sanotun tarpeen ylittävältä osalta sellaisiksi tarvikevarastoiksi, joiden olemassaolo aiheuttaa yleensä säästöä vastaaviin menoihin myöhempinä vuosina.

151 Kaikkien varainhoitovuoteen kuuluvien menoerien suuruus ei aina ole tarkoin selvillä silloin, kun tilit on päätettävä. Lisäksi saattaa varainhoitovuoden aikana tulla suoritettavaksi edellisiin vuosiin kohdistuvia sidottuja menoja, jotka eivät aikaisemmin ole olleet menoarvion soveltajan tiedossa. Tällaisissa tapauksissa oli ennen BudjL 9,4 §:n voimaantuloa »pakkotilaan» viitaten joko tulkittu väljästi BudjL 9,3 §:ssä menorästin teolle asetettuja edellytyksiä tai poikettu budjetin vuotuisuuden vaatimuksesta ja suoritettu edelliseen vuoteen kohdistuva menoerä kulumassa olevan vuoden määrärahasta. 1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 86, perustelut.

tion riidattomia velkoja» lain säännöksiä noudattaen, lisättiin BudjL:iin 26. 5. 1939 annetulla lailla (AsK N:o 150/39) 4 momentti.[152] Kuten edellä [153] on esitetty, voi VvM tämän säännöksen nojalla antaa luvan menon maksamiseen kulumassa olevan vuoden vastaavasta määrärahasta, jos edellisiin vuosiin kohdistuvan menoerän suorittamista varten tarvittavia varoja ei ole voitu BudjL $9_{,3}$ §:n mukaisesti siirtää menorästinä. Tämän menettelyn edellytyksenä on siis, että määräraha, josta meno tulee suoritettavaksi, käyttötarkoitukseltaan vastaa sitä määrärahaa, joka sinä vuonna, mihin menoerä kohdistuu, on ollut tähän tarkoitukseen varattuna. Tämä edellytys on olemassa ensinnäkin silloin, kun sekä sinä vuonna, johon menoerä kohdistuu, että sinä vuonna, jolloin menoerä suoritetaan, on käytettävissä samanlainen määräraha. Tuo edellytys on olemassa myös silloin, kun mainittujen vuosien ao. määrärahat soveltuvat menoerän suorittamiseen, vaikkeivät ne olekaan käyttötarkoitukseltaan yhtäläisiä.[154]

---

[152] *Purhonen,* Budjettivalta s. 135; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 145. Ks. myös BudjL $9_{,4}$ §:n syntyä koskevaa valtiontilintarkastajain selostusta 1939 VttK:ssa s. 90—91. Tässä yhteydessä valtiontilintarkastajat toistivat jo kolmessa edellisessä kertomuksessaan esittämänsä käsityksen, että aikaisemmilta vuosilta maksamatta jääneitä palkkausmenoja, esim. ikälisiä varten tarvittavat varat, oli suoritettava menoarvion 15 Pl. II: 1 momentin määrärahasta, joka oli myönnetty sellaisiin lakiin tai asetukseen perustuviin menoihin, joita varten menoarvioon ei ollut merkitty erillistä määrärahaa.

[153] Ks. s. 190.

[154] *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 214.

Mainitunlaista VvM:n lupaa ei ole aina annettu kirjallisen päätöksen muodossa. Erääntyneiden valtionobligaatioiden osalta otettiin 1940-luvun alussa VvM:n ja VK:n välillä asiasta suullisesti käytyjen neuvottelujen jälkeen tarkoituksenmukaisuussyistä käytäntöön seuraavanlainen menettelytapa: Budjettivuoden kuluessa tapahtuva obligaation erääntyneen kuoletusmaksulipun lunastaminen suoritetaan sen vuoden määrärahaa veloittaen. Budjettivuoden joulukuun 31 päivän jälkeen veloitetaan sanottuna vuonna erääntyneen, mutta vielä vanhentumattoman kuoletusmaksulipun lunastamisella sen budjettivuoden vastaavaa määrärahaa, jonka kuluessa lunastaminen tapahtuu. Jos valtionlaina on jo aikaisempina vuosina loppuun erääntynyt, ei sen kuolettamista varten ole menoarviossa enää erillistä määrärahaa. Tällöin veloitetaan lainan lunastamisella sen menomomentin määrärahaa, joka on menoarviossa kunakin vuonna varattu aikaisempina vuosina erääntyneiden, mutta maksamatta olevien lainojen pääoman lunastamista varten. Tällainen menomomentti oli esim. 1964 Budj:ssa 19 Pl. IV: 87, jonka määräraha oli varattu kotimaisten lainojen mainitunlaiseen lunastamiseen. Obligaation erääntyneen korkomaksulipun lunastamisessa menetellään vastaavasti kuin obligaation erääntyneen kuoletusmaksulipun lunastamisessa. Ao. korkomomentti oli 1964 Budj:ssa 17 Pl. II: 97. Vuoden 1962 jälkeen ei menoarvioon ole enää otettu määrärahoja aikaisempina

BudjL 9,4 §:n säännös käsiteltiin eduskunnassa perustuslain säätämisjärjestyksessä.[155] Sen katsottiin olevan ristiriidassa HM:sta ilmenevien budjetin vuotuis- ja täydellisyysperiaatteiden kanssa. On syytä tutkia, voidaanko noudatettua säätämisjärjestystä pitää oikeana. Lähtö-

---

vuosina erääntyneiden ulkomaisten lainojen lunastamiseen ja korkoon, koska nämä määrärahat olivat useana vuonna osoittautuneet tarpeettomiksi.

VvM oikeutti BudjL 9,4 §:n nojalla VK:n suorittamaan tämän käytettävänä olevasta 1963 Budj:n edellisen vuoden määrärahaa vastaavasta määrärahasta 11 Pl. XXVI: 7 momentilta (Suomen osanotto kansainvälisten yhtymäin vuotuisiin kustannuksiin) vuoteen 1962 kohdistuvan menoerän, jota VK:ssa sattuneen erehdyksen johdosta ei ollut varattu menorästinä vuodelle 1963. Ministeriön päätökselle ei saada tukea BudjL 9,4 §:n sanamuodosta, vaan se perustui tarkoituksenmukaisuuteen ja kohtuussyihin. Kysymyksessä oli vähäinen menoerä. VKk VvM:lle/2. 4. 1963 N:o 5432; VvMk VK:lle/8. 4. 1963 N:o 181/03—20/63.

155 Tähän vaikuttivat Prv:n kuulemien asiantuntijain *Ahlan* ja *Kairan* käsitykset tämän säännöksen valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta. — *Ahlan* käsityksen lähtökohtana oli, että varainhoitovuoden määrärahat on käytettävä samaan vuoteen kohdistuviin menoihin. HM 70,1 §:ssä kielletään siirtämästä määrärahaa vuodesta toiseen, »ellei sitä ole menoarviossa myönnetyksi osoitettu». Siitä, ettei HM salli siirtoa eteenpäin, on johdettava myös sääntö, ettei se myöskään salli määrärahan siirtoa taaksepäin. Keinoja, jotka tekisivät tällaisen siirron mahdolliseksi, ei ole, kuten on mahdollista siirtää määräraha eteenpäin merkitsemällä se siirtomäärärahaksi. HM 70,2 §:n säännöksen yksinomaisena tarkoituksena on lausua, ettei tuloja menoarviolla ole oikeuksia luovaa eikä hävittävää vaikutusta. Tähän lainkohtaan ei voida vedota sellaisen säännöksen tueksi, jota tarkoitetaan BudjL 9,4 §:ssä. *Ahla,* Ls Prv:lle/20. 3. 1939, Liite/PrvLs N:o 5/22. 3. 1939 (Liite/VvvM N:o 56)/1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 86. — *Kairan* mielestä kysymyksen arvostelussa oli kiinnitettävä huomiota seuraaviin näkökohtiin: Aina ei ole täsmällisesti ratkaistavissa, mihin vuoteen meno kohdistuu, joten tämä seikka antaa jonkinlaisen harkinta- ja järjestelymahdollisuuden. Sen vuoksi on turvauduttu siirtomäärärahan tarjoamaan menettelyyn, menon suorittamista varten tarvittavan määrän siirtämiseen menorästinä sekä menon pitämiseen tileissä TiliA 12 §:n mukaisesti ennakkomaksuna. Tällainen ennakkomaksu ei kuitenkaan ole erityistapaus, vaan se voi tulla kysymykseen vain silloin, kun tarkoitusta varten on käytettävissä siirtomääräraha tai kun varat voidaan siirtää menorästinä seuraavaan vuoteen. Tavoille, joilla varainhoitokaudesta toiseen aiheutuneet maksuvaikeudet on koetettu poistaa, on yleistä, että menon maksamista varten asetetaan käytettäväksi saman vuoden määräraha, johon meno kohdistuu. Valtiosäännön mukaan varainhoitovuoden menot on katettava saman vuoden tuloilla. Tässä tärkeässä kohdassa BudjL 9,4 § eroaa aikaisemmista säännöksistä. *Kaira,* Ls Prv:lle/13. 3. 1939/po. PrvLs. — Toisessa yhteydessä *Kaira* ei kiinnittänyt huomiota siihen, oliko BudjL 9,4 §:ää vastaava säännös säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Samanlaisen säännöksen sisältävän 1954 BudjL-ehd:n valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa Kaira ei näet esittänyt mainitunlaisia

kohdaksi on tällöin asetettava, ettei HM 70,1 §:n soveltamisessa saa syrjäyttää eduskunnan budjettivaltaa.[156]

Sovellettuna erityisesti kiinteään määrärahaan vähentää BudjL 9,4 §:ssä tarkoitettu myöhemmän varainhoitovuoden määrärahan käyttäminen aikaisempaan vuoteen kohdistuvaan menoon mahdollisuutta käyttää määrärahaa kulumassa olevan vuoden menoihin. Sellaista eduskunnan päätöstä, joka koskee varojen käyttämistä tiettyyn tarkoitukseen, ei sanotullakaan menettelyllä syrjäytetä, mitä tulee menon määrään. Menoerän suorittamisvuoden vastaavan määrärahan käyttöoikeus näet pienenee vastaavasti. Menorästinä siirrettävän menoerän kuuluessa tilinpidossa menon kohdistumisvuoteen merkitään sellainen menoerä, johon voidaan soveltaa BudjL 9,4 §:ää, sitävastoin myöhemmän kuin menon kohdistumisvuoden tileihin. Menoerän merkitseminen sen kohdistumisvuoden tileihin on menorästin osalta mahdollista siitä syystä, että menoerän tarkka määrä on tiedossa. BudjL 9,4 §:n soveltamistapauksessa ei menon merkitseminen tileihin käy päinsä, koska menoerän suuruutta ei vielä tiedetä. Kummassakin tapauksessa määräraha käytetään jo päättyneeseen varainhoitovuoteen kohdistuvana, mutta ainoana syynä siihen, ettei rästimenettelyä voida jälkimmäisessä tapauksessa soveltaa, on että varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion tilit

---

huomautuksia. 1957 Vp Asiak III,II, *Kaira,* Ls Prv:lle/7. 2. 1955, Liite/PrvLs N:o 1/1. 3. 1955—1955 Vp (Hall es N:o 26/1954 Vp).

Myöskään *Kastari, Merikoski* ja *Hannikainen* eivät 1954 BudjL-ehd:n valtiosäännönmukaisuutta tutkineena toimikuntana VvM:lle vuoden 1954 maaliskuussa esittämässään suullisessa Ls:ssa, joka koski lakiehdotuksen säätämisjärjestystä, esittäneet huomautusta, että ehdotus siihen sisältyvän BudjL 9,4 §:ää vastaavan säännöksen johdosta olisi ollut käsiteltävä VJ 67 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä. *Keihärikään,* joka muutoin arvosteli 1954 BudjL-ehd:sta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, ei käsitellyt sitä nyt tarkasteltavana olevalta osalta. Hän lausui tosin, että tähän lakiehdotukseen voi vielä muutoinkin liittyä perustuslaillisia näkökohtia. 1957 Vp Asiak III,II, *Keihäri,* Ls Prv:lle/31. 5. 1954, Liite/mainittu PrvLs N:o 1.

156 Erityisesti tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että HM antaa mahdollisuuksia säännellä budjettia ja sen soveltamista tavallisella lailla ja tätä alemmillakin oikeusohjeilla. Sen seikan, että Suomen HM:ssa on useampia ja yksityiskohtaisempia säännöksiä valtion tulo- ja menoarviosta kuin monen muun maan valtiosäännössä, katsoo *Kastari* johtuvan suurelta osalta siitä, että budjettivallan käytössä tapahtui 1919 HM:n säätämisen yhteydessä perusteellinen muutos eduskunnan päästessä vasta silloin finanssivallan haltijaksi. Tämän vuoksi eräät HM:n säännökset ovatkin ymmärrettävissä tuon suuren muutoksen toteamisina niiden tarvitsematta tarkoittaa perustuslaillisten esteiden asettamista tulo- ja menoarviota koskevien käsitysten ja järjestelyjen myöhemmälle kehitykselle. *Kastari,* Ls Prv:lle/6. 5. 1954/viitteessä 155 mainittu PrvLs N:o 1.

on saatava aikanaan päätetyiksi, minkä jälkeen menon kohdistumisvuoden määrärahaa ei enää voida veloittaa menoerällä.

Arviomäärärahan osalta on BudjL 9,4 §:n soveltamisessa normaalisti kysymys menoerästä, jota varten myös tämän kohdistumisvuoden menoarviossa on arviomääräraha. Jos arviomäärärahan ylittämisen edellytykset ovat olleet olemassa jo menoerän kohdistumisvuonna, olisi ylittäminen ollut muussa suhteessa mahdollista sanotun vuoden arviomäärärahan kohdalla, mutta menorästivarauksen edellytysten puuttuessa ei menoerää ole voitu merkitä rästiksi, jonka olisi tullut tapahtua ennen sen kohdistumisvuoden tilien päättämistä. Kun eduskunta on hyväksynyt ao. määrärahan arviomäärärahaksi sekä menoerän kohdistumisvuonna että sinä vuonna, jolloin se BudjL 9,4 §:n nojalla tulee maksettavaksi, on eduskunta suostunut siihen, että määrärahaa saadaan kumpanakin vuonna ylittää. Tämän vuoksi ei voida katsoa, että BudjL 9,4 §:n soveltamisessa syrjäytettäisiin arviomäärärahankaan osalta eduskunnan budjettivalta, mitä tulee menon määrään.

Arvosteltaessa kysymystä BudjL 9,4 §:n säätämisjärjestyksestä on kuitenkin otettava huomioon myös seuraavat näkökohdat: HM 66,1 §:ssä edellytetään, että varainhoitovuoden menoihin saadaan osoittaa budjetissa vain saman budjetin tuloja, joiden HM 68,4 §:n mukaisesti tulee kattaa nuo menot. Tilinpidon asiana on osoittaa, miten tulo- ja menoarvio on toteutunut. Kuten edellä [157] on esitetty, ei budjetin soveltamisessa voida vaatia tulo- ja menoarvion mukaisten tulojen ja menojen tasapainoa. Tämä seikka ei kuitenkaan merkitse, että budjetin toteutumisessa, mikä ilmenee joko hyvityksinä tai veloituksina tuloja menoarvion momenttien tilien kohdalla, jokin menoerä voisi tulla katetuksi muun vuoden tuloarvioon kuuluvilla tuloilla. Kun BudjL 9,4 §:ää sovellettaessa varainhoitovuoteen kohdistuva menoerä tulee katetuksi myöhemmän vuoden tuloilla, syrjäytetään siis HM 66,1 §:n säännös. Eduskunnalla on tosin oikeus myöntää menoarviossa määrärahoja myös edellisiin vuosiin kohdistuviin menoihin,[158] mutta myös tällainen

[157] Ks. s. 182.

[158] Näin tapahtui esim. 1960 Budj-ehd 15 Pl. II: 45 momentin perustelujen nojalla. Kysymyksessä oli uusi arviomääräraha kotimaisen juurikassokerituotannon turvaamiseen. Kuten ehdotuksen perusteluissa todettiin, siirtyi osa varainhoitovuotta edeltäneen vuoden suorituksista käytännöllisistä syistä niin pitkälle varainhoitovuoden puolelle, ettei niitä varten ollut mahdollista tehdä menorästivarausta. Tämän vuoksi ehdotettiin, että momentin määrärahaa saataisiin käyttää myös edellisen vuoden sadosta johtuvien menojen suorittamiseen, ja eduskunta hyväksyi ehdotuksen. — Aikaisempaan vuoteen kohdistuvan menon myöntämisen budjetissa hyväksyivät myös *Ahla* ja *Kaira* s. 201 viitteessä 155 tarkoitetuissa lausunnoissaan.

määräraha on viimeiseksi mainitun säännöksen mukaan sen varainhoitovuoden meno, jonka menoarvioon se on budjetoitu. Tämä eduskunnan valta nojautuu HM 66,1 §:ään, mutta olisi vastoin tätä säännöstä sallia tavallisella lailla, että hallitus voi omin päin suorituttaa varainhoitovuoden määrärahasta aikaisempaan vuoteen kohdistuvia menoja. Esitetyistä syistä on BudjL 9,4 §:n säätämisessä noudatettua VJ 67:n mukaista järjestystä pidettävä oikeana.[159]

Entä onko BudjL 9,4 §:n soveltaminen mahdollista vain edellyttäen, että vastaavasti menoerän kohdistumisvuoden määrärahasta on jäänyt myöhempänä vuonna suoritettavan ao. menoerän kattava säästö? Kun tällainen edellytys ei nojaudu BudjL 9,4 §:ään eikä muihinkaan säännöksiin, ei sitä voida pitää oikeudelliselta kannalta perusteltuna.[160] Mitä tulee kysymykseen, onko arviomäärärahan ylityslupa myönnettävä ennen kuin BudjL 9,4 §:n nojalla annetaan lupa käyttää menoerän kohdistumisvuotta myöhemmän vuoden arviomäärärahaa, ei tästäkään ole määrätty säännöksissä. Tämän vuoksi jompikumpi mainituista luvista ei voi olla toisen luvan antamisen edellytyksenä eikä niiden myöntämisen järjestyksellä ole siis oikeudellista merkitystä.[161]

---

159 Se seikka, etteivät *Kastari, Merikoski* ja *Hannikainen* viitteen 155 loppuosassa mainitussa suullisessa Ls:ssa katsoneet 1954 BudjL-ehd:n BudjL 9,4 §:ää vastaavan säännöksen olevan säädettävissä vain perustuslain säätämisjärjestyksessä, johtuu tekijän käsityksen mukaan siitä, että 1954 BudjL-ehd:n valtiosäännönmukaisuutta tarkastaneella toimikunnalla, johon kuuluivat mainitut tutkijat, oli tätä työtään varten käytettävissä vain noin viikon aika, joten ao. säännösluonnokseen ei ajan puutteen vuoksi ehditty kiinnittää huomiota. Tekijän sanotun toimikunnan sihteerinä laatimista kokouspöytäkirjoista käy ilmi, ettei tämä kysymys lainkaan tullut toimikunnassa käsiteltäväksi. — Tekijä on tarkistanut käsitystään, jonka hän aikaisemmin on esittänyt BudjL 9,4 §:n säätämisjärjestyskysymyksestä. Tästä ks. *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 214—215.

160 Tarkvir:n ja VvM:n usein omaksuman tulkinnan mukaan BudjL 9,4 §:ää voidaan soveltaa kiinteään määrärahaan vain, jos menoerän kohdistumisvuoden vastaavasta määrärahasta on jäänyt myöhempänä vuonna suoritettavan ao. menoerän kattava säästö. Tätä kantaa voidaan tekijän mielestä perustella pelkillä säästäväisyysnäkökohdilla. Tarkvir:n ja VvM:n tulkinta johtaa siihen, että BudjL 9,4 §:n mukaisesti suoritettavalla menoerällä tulee olla kate sekä menoerän kohdistumisvuoden että suorittamisvuoden tuloarviossa. Tällaista »ylivarmistusta» eivät säännökset kuitenkaan edellytä. Myöntäessään BudjL 9,4 §:ssä tarkoitettuja lupia ei VvM yleensä ole tutkinut yksityiskohdittain, onko menoerän kohdistumisvuoden määrärahassa menoerän kattava säästö.

161 TiliS 61 §, jonka mukaan RV:ssa käsiteltyä menoerää koskeva ministeriön päätös on ennen menoerän suorittamista merkittävä VvM:ssä, koskee tietenkin myös arviomäärärahan ylitystapausta BudjL 9,4 §:ää sovellettaessa.

C. HALLINTOTOIMEN PÄTEMÄTTÖMYYTTÄ KOSKEVAT NÄKÖKOHDAT JA MENOARVION VIRHEELLINEN SOVELTAMINEN

1. *Hallintotoimen pätemättömyys.* Hallintotoimen virheellisyydestä saattaa seurata sen pätemättömyys,[162] mikä merkitsee, että hallintotoimi jää ilman tarkoitettua oikeusvaikutusta.[163] Pätemätön hallintotoimi on joko mitätön tai moitteenvarainen.[164] Mitätöntä hallintotointa on pidettävä olemattomana eikä sitä sen vuoksi olisi johdonmukaista nimenomaan kumota. Käytännössä on kuitenkin välttämätöntä sallia asianosaisille oikeus käyttää varsinaisia muutoksenhakukeinoja mitätöntäkin hallintotointa koskevassa asiassa.[165]

Virheellinen hallintotoimi on *Merikosken* mielestä katsottava mitättömäksi, 1) kun hallintotoimen on suorittanut joku kokonaan julkista toimivaltaa vailla oleva, 2) kun siihen on ryhdytty syrjäyttämällä lainsäädännössä edellytetty olennainen muotomääräys; ja 3) kun sen sisältö

---

162 Menoarvion soveltamista koskevien HM:n säännösten tarkastelun tultua loppuunsuoritetuksi on syytä tutkia, milloin menoarvion soveltamistoimi on pätemätön. Tämä kysymys ei tietenkään rajoitu sen tutkimiseen, mikä vaikutus on budjetin vuotuisuuden syrjäyttämisellä. Tutkimuksen aiheen kannalta ei budjetin virheellisen soveltamisen vaikutuksella kuitenkaan ole niin olennaista merkitystä, että sitä olisi tarpeen käsitellä erillisessä luvussa. Vaikka budjetin soveltamista koskevat toimet eivät läheskään aina ole hallintotoimia varsinaisessa merkityksessä, on käsiteltäessä kysymystä menoarvion soveltamisen pätemättömyydestä kiinnitettävä huomiota siihen, millaisia hallintotoimia on pidettävä pätemättöminä.

163 *Uotila* lausuu, että hallintotoimen virheellisyydestä aiheutuvat oikeudelliset seuraamukset voidaan jakaa pääpiirteittäin kolmeen ryhmään. Ensinnäkin virheellisestä hallintotoimesta saattaa aiheutua sen suorittajalle vastuu, joka virkamiehen osalta voi olla luonteeltaan rikosoikeudellinen, kurinpidollinen tai vahingonkorvausvastuu. Toisen pääryhmän seuraamukset koskevat kysymystä suoritetun hallintotoimen pätevyydestä tai pätemättömyydestä. Kolmanneksi saattaa kysymykseen tulla valtion vastuu virkamiehen aiheuttamasta vahingosta. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 209.

164 Hallintotoimen mitättömyyden ja moitteenvaraisuuden erottavat toisistaan esim. *Merikoski,* Julkisoikeus II s. 38—40 ja Julkisoikeus pp II s. 55—58; *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 328—329; *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja s. 82—84; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 213—219. Mainitun eron tekevät ulkomaisista kirjoittajista esim. *Andersen,* Om ugyldige forvaltningsakter s. 51—57; *Forsthoff* s. 208—209; *Hippel* s. 105—116; *Imboden* s. 35—39; *Walter Jellinek* s. 45—53; *Kormann* s. 204—209.

165 Tämän oikeuden perusteena mainitsee *Uotila* asianosaisen oikeussuojan tarpeen, joka usein kiistattomasti vaatii mitättömyyden auktoritatiivista toteamista. Tällöin on kysymyksessä vahvistuskanne. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 218.

on lainvastainen tai tosiasiallisesti mahdoton.[166] *Uotila* toteaa puolestaan perinteelliseksi käsitykseksi, että tietynlaiset vakavat ja olennaiset virheet aiheuttavat hallintotoimen mitättömyyden, mutta pitää tällaista sääntöä liian kaavamaisena ja perusteettomana yleistämisenä.[167] Sellainen

---

[166] *Merikoski,* Julkisoikeus II s. 39; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 56.

Mitä jaoittelun ensimmäiseen ryhmään tulee, huomauttaa *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 213, että kysymyksessä ei ole hallintotoimi, vaan suoritettu toimi on oikeudellisesti katsoen olematon, joten se ei sido eikä oikeuta ketään yksityistä, sekä että tällaisen toimen mitättömyys on viranomaisten otettava huomioon viran puolesta. Ks. myös *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 328. Mainitunlaisten hallintotointen (Nichtakte) eri tapauksista ulkomaisten tutkijain käsitysten mukaan ks. *Andersen,* Om ugyldige forvaltningsakter s. 87; *Forsthoff* s. 210; *Hippel* s. 105—108; *Imboden* s. 106—107; *Kormann* s. 242—246.

Jaoittelun toiseen ryhmään kuuluvia tapauksia ovat esim. kollegisen viranomaisen päätösvaltaisuutta koskevien säännösten syrjäyttäminen ja sen säännön noudattamatta jättäminen, että hallintotoimi tulee pukea kirjalliseen muotoon. Jaoittelun tähän ryhmään kuuluvista erilaisista tapauksista ks. esim. *Andersen,* main. teos s. 111—116; *Forsthoff* s. 218—220; *Imboden* s. 96—102; *Kormann* s. 260—278.

Jaoittelun kolmanteen ryhmään kuuluvista tapauksista ks. esim. *Andersen,* main. teos s. 286—290; *Forsthoff* s. 220—230; *Imboden* s. 137—148; *Kormann* s. 279—284.

[167] *Uotilan* mielestä po. kysymyksen käsittelyn tulee tapahtua tutkimalla konkreettisia tilanteita ja niihin soveltuvia normeja sekä suorittamalla ratkaisu intressivertailun pohjalta. Tällaisessa ratkaisussa on siten otettava huomioon monia tekijöitä, joista yksi on hallintotoimessa oleva virheellisyys ja sen laatu. Tässä kohdin *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 213, nojautuu *Andersenin, Hippelin* ja *Imbodenin* oppeihin. Ks. *Andersen,* Om ugyldige forvaltningsakter s. 36—40; *Hippel* s. 55—68; *Imboden* s. 4—7, 13—25. — Hallintotointen pätevyyttä koskevan kysymyksen *Uotila* katsoo olevan läheisessä yhteydessä siihen, minkälainen on eri viranomaisten toimivalta verrattuna toisiinsa ja toisten viranomaisten suorittamiin hallintotoimiin. *Uotila,* main. teos s. 213. Tämän käsityksensä tueksi hän viittaa mm. *Herlitzin* esitykseen, Föreläsningar s. 415—416. — *Uotila* lausuu, että mitätön hallintotoimi on harvinainen poikkeusilmiö, joten on perusteltua yleensä lähteä olettamuksesta, että hallintotoimi on virheetön ja pätevä. Koko yhteiskunnan toiminta näet pysähtyisi, jos viranomaisten olisi joka kerta joutuessaan tekemisiin toisen viranomaisen tekemän päätöksen kanssa ryhdyttävä viran puolesta tutkimaan, rasittaako tointa jokin olennainen virhe. *Uotila,* main. teos s. 215, 217. Vielä vaikeampaa kuin valtion viranomaisten on tekijän *(T. V:n)* mielestä yksityishenkilöiden saada varmuus siitä, että hallintotoimi on suoritettu virheettömästi. — *Uotilan* mielestä velvoittavan hallintotoimen suhteen on yksityisen henkilön oikeussuojan tarve suurempi kuin edun suovaan hallintotoimeen nähden, ja velvoittavassa hallintotoimessa oleva virhe saa laajemmat vaikutukset kuin edun suovassa hallintotoimessa oleva virhe. Edun suovien hallintotoimien osalta on alettu kiinnittää huomiota vilpittömän mielen suojaan. Hakijan syyksi luettava viranomaisen erehdyttäminen, pakottaminen ja lahjominen voivat sitävastoin aiheuttaa, että edun suova hallintotoimi kumotaan tai puretaan. *Uotila,* main. teos s. 216, 217. — Edun suovien ja velvoittavien hallintotoimien tunnusmerkeistä ks. *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä I s. 174—175.

virhe, joka ei riitä hallintotoimen mitättömyyden perusteeksi, saattaa tehdä sen moitteenvaraiseksi.[168] Hallintotoimi voidaan valituksen johdosta kumota, jos toimesta on säädetty sellainen muutoksenhakuoikeus.[169]

2. *Menoarvion soveltamisen pätemättömyys.* Ei ole ajateltavissa, että menoarvion virheellisinä soveltamistoimina voisivat tulla kysymykseen sellaiset tapaukset, joissa soveltajana on joku kokonaan julkista toimivaltaa vailla oleva tai joissa soveltamistoimeen on ryhdytty syrjäyttämällä lainsäädännössä edellytetty olennainen kirjallinen muoto, jotka tapaukset siis olisi katsottava soveltamistoimen mitättömyyden syiksi. Ei voida näet pitää mahdollisena, että menoarviota pääsisi soveltamaan joku julkista toimivaltaa kokonaan vailla oleva henkilö [170] tai että menoarvion soveltamistoimi voisi tapahtua muussa kuin mainitussa muodossa.[171]

Oikeusjärjestys pyrkii suojaamaan vilpittömässä mielessä olevaa sopimuskumppania oikeustoimen pätemättömyydeltä.[172] Paitsi oikeudelliset, myös käytännölliset seikat vaativat, että vilpittömän mielen on katsottava suojaavan ao. henkilöä menoarvion soveltamistoimella valtiolta

---

168 Hallintotoimen moitteenvaraisuuden eli kumottavuuden edellytyksinä mainitsee *Merikoski* seuraavat tapaukset: 1) jos ei ole aivan ilmeistä, että hallintotoimi jää virkamiehen toimivaltapiirin ulkopuolelle, 2) jos menettelyssä ei ole noudatettu laillisia muotoja; ja 3) jos hallintotoimi on sisällöltään eli asiallisesti lainvastainen. *Merikoski,* Julkisoikeus II s. 39—40; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 57—58. Ks. myös *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 329.

169 *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 328—329; *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 218. — *Uotilan* mielestä hallintotoimen »kumottavuus» ei ole mikään sellainen ominaisuus, joka ilman muuta seuraa tietynlaisesta virheestä, vaan kumottavuus on useiden eri tekijäin funktio. Tätä seikkaa osoittaa se, että tapauksissa, joissa muutoksenhaku on nimenomaisella säännöksellä kielletty, ei hallintotoimessa oleva virhe yleensä voi aiheuttaa samanlaisia oikeusseuraamuksia kuin niissä tapauksissa, joissa valitus on sallittu. *Uotila,* main. teos s. 218. — Tapauksissa, joissa muutoksenhaku on kielletty, voidaan ajatella, sanoo *Uotila,* että oltaisiin taipuvaisia helpommin kuin muulloin purkamaan päätös KHO:ssa siitä syystä, että purku olisi ainoa keino, jolla voitaisiin antaa oikeusturvaa selvää laittomuutta vastaan. Jos sitävastoin säännöllisen muutoksenhaun mahdollisuudet ovat laajat ja hyvin järjestetyt, näyttää mitättömyydelle jäävän vähän tilaa. *Uotila,* main. teos s. 219.

170 Näinhän voisi olla asianlaita vain senkaltaisissa tapauksissa, että esim. VvM:n vahtimestari omin päin tekisi valtion puolesta sopimuksen toimistotilan vuokraamisesta VvM:lle. On selvää, ettei kukaan ryhtyisi tekemään tällaista sopimusta valtion viraston vahtimestarin kanssa.

171 Ilman kirjallista muotoa ei voisi syntyäkään minkäänlaista menoarvion soveltamistointa.

172 Ks. OikTL 28—35 §:n säännöksiä. Ks. myös viitteessä 167 esitettyä *Uotilan* huomautusta vilpittömän mielen suojasta.

saadun suorituksen takaisin perimiseltä.[173] Jos yksityishenkilö tai yhteisö olisi alttiina uhalle, että valtiolta saatu suoritus voitaisiin milloin tahansa periä takaisin hallintokoneistossa tapahtuneen virheen vuoksi, saattaisi valtiolta saatujen varojen käyttäminen johtaa suorituksen saajan vaikeuksiin. Tällainen mahdollisuus olisi omiaan järkyttämään yhteiskuntaa eikä sitä ole syytä sallia. Edellä esitetyn nojalla on päädyttävä siihen, että jos menoarvion soveltamistoimi on väärän viranomaisen suorittama, se on mitätön vain, mikäli voidaan katsoa yleisesti tunnetuksi, ettei viranomaisella ole ao. toimivaltaa.[174]

Sellaisissa tapauksissa, joissa menoarvion soveltamistoimi olisi sisällöltään olennaisesti lainvastainen,[175] se olisi mitätön, vaikka yksityishenkilö tai yhteisö, joka tuon toimen kautta on saanut valtiolta suorituksen, olisi ollut vilpittömässä mielessä. Oikeusjärjestyksen noudattamisen vaatimus edellyttää näet, ettei olennaisesti lainvastaista menoarvion soveltamistointa saateta voimaan. Jos tällainen toimi olisi tosiasiallisesti mahdoton,[176] olisi se luonnollisesti kaikissa tilanteissa myös mitätön. Menoarvion soveltamistoimen, joka on olennaisesti lainvastainen tai tosiasiallisesti mahdoton, voidaan ajatella tulevan kysymykseen vain erehdyksen johdosta.

Edellä esitetystä seuraa, ettei mitättömäksi voida katsoa kiinteän määrärahan ylittämistä eikä myöskään sellaisen menoerän suorittamista valtiovarastosta, jota varten ei ole määrärahaa. Ei edes sellaista jatkuvaa menoa kuin esim. valtion ylimääräistä eläkettä koskevaa päätöstä voitaisi pitää mitättömänä, vaikka kiinteä määräraha olisi sen myöntämisen johdosta tullut ylitetyksi.[177] Budjetin soveltamistoimen mitättömyyden

---

[173] KHO katsoi valtionavustuksen saajan vilpittömän mielen olevan esteenä virheellisesti myönnetyn valtionavustuksen takaisin perimiselle avustuksen saajalta. Tämä ei näet ollut käyttänyt avustusta muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli myönnetty eikä VNp:ssä, johon avustuksen myöntäminen perustui, ollut määräystä avustuksen takaisin perimisestä. KHO 1959 I 9. Tämän KHO:n tapauksen mainitsee myös *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 217 viitteessä 29.

[174] Samaa mieltä Tanskan oikeuden osalta *Matzen* s. 88. Hänen käsitystään selostaa *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 127.

Yleisesti tunnetuksi olisi toimivallan puute katsottava esim., jos UM myöntäisi Otanmäki Oy:lle valtionavustuksen geologisiin tutkimuksiin.

[175] Olennainen sisällöllinen lainvastaisuus olisi kysymyksessä esim., jos määrärahasta myönnettäisiin varoja laissa kielletyn toiminnan tukemiseen. Jo suoritettu sellainen menoerä olisi perittävä takaisin valtiolle.

[176] Tosiasiallinen mahdottomuus olisi kysymyksessä esim., jos määrärahasta myönnettäisiin varoja avustuksena kuolleelle henkilölle.

[177] Jos esim. RakH:n ao. viranomainen olisi tehdessään virastotalon rakentami-

perusteeksi ei voida katsoa menoerän suorittamista väärältä momentilta. Tällaisena perusteena ei voida pitää sitä, että poiketaan budjetin vuotuisuudesta suorittamalla menoerä vasta myöhäisempänä vuonna siirtämällä siirtomääräraha tai osa siitä toiseen vuoteen, silloin kun siirtämiselle ei ole BudjL $9_{,2}$ §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Menoarvion soveltamistoimen mitättömyyttä ei myöskään aiheuta menoerän suorittaminen menorästinä, silloin kun siihen ei ole BudjL $9_{,3}$ §:n mukaisia edellytyksiä, eikä edelliseen tai edellisiin vuosiin kohdistuvan menoerän suorittaminen seuraavan vuoden määrärahasta, silloin kun siihen ei ole BudjL $9_{,4}$ §:ssä mainittuja edellytyksiä. Kaikissa luetelluissa tapauksissa on näet kysymys virheestä, jonka aiheuttaa viranomaisen sellainen toimivallan puute, jonka ei voida katsoa olevan yleisesti tiedossa.

Jos ministeriö omin päin ratkaisisi asian, joka on RV:n valmistavasti käsiteltävä, ei kysymys voisi olla niin ilmeisestä hallintotoimen muotomääräyksen syrjäyttämisestä, että ministeriön tällainen päätös olisi katsottava mitättömäksi. Samoin olisi asianlaita, jos keskusvirasto ratkaisisi valtion menoa koskevan sellaisen asian, mikä kuuluu sille ministeriölle, jonka alainen keskusvirasto on. Ei voida näet ajatella mahdolliseksi, että yksityishenkilö tai yhteisö, jonka etua tällainen ratkaisu koskee, voisi normaalisti olla selvillä siitä, kummalle näistä viranomaisista kuuluu asteellinen toimivalta mainitunlaisessa asiassa.[178]

Edellä luetelluissa tapauksissa, joissa on kysymys sellaisesta menoarvion soveltamistoimen virheestä, joka ei aiheuta toimen mitättömyyttä, tämä on moitteenvarainen eli siis kumottavissa oleva. Valitus KHO:een ei HValL $3_{,2}$ §:n mukaan ole kuitenkaan sallittu, jos menoarvion sovel-

---

sesta sopimuksen sitoutunut tämän toteuttamiseksi suurempaan valtion varojen käyttöön kuin määräraha edellyttää, ei sopimusta olisi katsottava mitättömäksi. Samoin olisi tässä tapauksessa asianlaita, vaikka sopimuksen toteuttamista varten tarvittava määräraha puuttuisi menoarviosta.

Laferrière—Waline, s. 154—156, vastaa Ranskan oikeuden kannalta kielteisesti kysymykseen, onko menoon sitoutumista ilman tarkoitusta varten varattua määrärahaa pidettävä pätemättömänä.

178 Sitävastoin yleisesti tunnetuksi olisi toimivallan puuttuminen katsottava, jos esim. nimismies tekisi päätöksen hänen nimismiespiirissään palvelevien poliisikonstaapelien palkkausluokista; tällainen päätös olisi mitätön.

Jos alempi viranomainen omavaltaisesti ottaisi ratkaistavakseen asian, joka kuuluu ylemmän viranomaisen toimivaltaan, olisi päätöstä *Uotilan* mielestä pidettävä mitättömänä ainoastaan siinä tapauksessa, että toimivallan puute on ilmeinen. Tätä hän pitää selvimpänä tapauksena, jossa asteellisen toimivaltajärjestyksen rikkominen aiheuttaa mitättömyysseuraamuksen. *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen s. 224.

tamistoimi, esim. maksumääräyksen antaminen, on hallinnon sisäinen virkakäsky.[179]

Mitä tulee viranomaiselle virheellisestä hallintotoimesta aiheutuvaan vastuuseen, voivat sekä mitätön että moitteenvarainen hallintotoimi aiheuttaa samanlaisen seuraamuksen. Menoarvion soveltamisessa toimivallan ylitykseen syypäät VN:n jäsen ja esittelijä sekä muu virkamies voidaan nostetun syytteen nojalla tuomita rangaistukseen teostaan ja RL 9 luvun säännösten mukaisesti korvaamaan valtiolle aiheuttamansa vahinko. Valtion taloudenpidossa tapahtunut virheellinen menettely voi aiheuttaa myös kurinpitorangaistuksen, jonka tuomitseminen on virkamiehen esimiehen asiana, mutta kurinpitotoimin ei virkamiestä voida tuomita vahingonkorvausvelvolliseksi. TarkL 8 §:n nojalla voi Tarkneuv säännöksessä tarkoitetuin edellytyksin tilimuistutusasiana velvoittaa virkamiehen tai pesän varoilla hänen oikeudenomistajansa korvaamaan virhèellisestä menettelystä valtiolle aiheutuneen vahingon.[180]

---

179 Tähän seikkaan kiinnittää huomiota *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 220, 227 (Asiaa on käsitelty edellä s. 124.).

180 *Paalanen* s. 100—112; *Merikoski,* Julkisoikeus pp I s. 158—159, 329—330, ja II s. 201—202; *Purhonen,* Budjettivalta s. 125; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 174—175.

III OSA. ERITYISKYSYMYKSIÄ

5. LUKU. MENON MYÖNTÄMINEN JA SUORITTAMINEN ILMAN MENOARVIOSSA OLEVAA MÄÄRÄRAHAA SEKÄ MENOIHIN TARVITTAVIEN KASSAVAROJEN PUUTE

A. VAROJEN ENNAKKOON KÄYTTÄMINEN

1. Menon ennakkoon myöntäminen eräissä muissa maissa. Valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen toimintavapauden rajojen selvittämiseksi on tarpeen tutkia, onko hallituksella oikeus ilman tarkoitukseen varattua määrärahaa aiheuttaa valtiolle sellainen meno, joka ei ole varsinaisessa merkityksessä sidottu,[1] mutta jota varten voidaan olettaa eduskunnan myöhemmin varainhoitovuoden aikana hyväksyvän menoarvioon tarvittavan lisäyksen. Tällaista menettelyä kutsutaan menon ennakkoon myöntämiseksi; se on varojen ennakkoon käyttämisen ensimmäinen vaihe.

Englannissa varojen ennakkoon käyttämiselle ovat ominaisia seuraavat tunnusmerkit: Kun pakottava tarve vaatii jo ennen supplementary estimatesin hyväksymistä varojen käyttämistä joko lisäyksenä estimatesissa aikaisemmin hyväksyttyyn tai kokonaan uuteen tarkoitukseen, käyttää Treasury *Civil Contingencies Fundin* varoja. Tämä on rahasto, jolla on pysyvä pääoma.[2] Mikä hallituksen käsityksen mukaan on tällai-

---

[1] Myöntäessään menoarviossa määrärahan sidotun menoerän suorittamiseksi eduskunta itse asiassa vain toteaa budjetin ulkopuolisen oikeudellisen normin vaikutuksen. — Valtion sidottujen menojen tarkastelu on suoritettu siinä yhteydessä, jossa on selvitelty budjetin yleistä oikeudellista merkitystä (s. 67—75, 77—79, 81—88).

[2] Civil Contingencies Fundin varojen käyttö ei ole rajoittunut, kuten sen nimestä voisi päätellä, vain siviiliestimatesien puitteisiin kuuluviin ennakkomenoihin, vaan tästä rahastosta on suoritettu ennakoita myös puolustuslaitokselle. Eräiden alojen ennakkomenoja on aikanaan suoritettu myös *Treasury Chest Fundista. Brittain* s. 137, 141, 242—243; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 349—350 (Paitsi

nen tarve, saattaa erota siitä, mikä se on opposition mielestä. Rahastosta varoja saaneen departementin on suoritettava sille vastaavansuuruinen takaisinmaksu sitten, kun parlamentti on myöntänyt supplementary estimatesissa tai seuraavan vuoden estimatesissa tarkoitukseen varat. Kahden puolueen poliittisessa järjestelmässä voidaan pitää varmana, ettei parlamentti tule epäämään tällaisten varojen myöntämistä. Opposition oikeutena on vain arvostelu, joka ei johda seuraamuksiin.

Ranskan valtiontalousjärjestelmälle ei ole ollut ominaista käyttörahastojen varaaminen hallitukselle. V. 1956 annetun Décret du budgetin nojalla hallitus sai valtiovarainministerin esityksestä määrätä dekreetillä varoja suoritettavaksi satunnaisia menoja varten sanotun ministerin käytettäväksi varatun määrärahan rajoissa onnettomuus- tai muissa pakottavissa tapauksissa. Budjetissa myönnetyn määrärahan rajoissa hallitus sai myös vastaavasti määrätä varoja käytettäviksi sellaisiin pakottaviin, ennakolta arvaamattomiin menoihin, jotka eivät kohdistuneet virkamies- tai palveluskuntaan. (Décret du budget $20_{,2}$ Art)[3] V. 1959 annetun L'ordonnance du budgetin mukaisesti nämä hallituksen valtuudet yhä laajenivat. Ennakolta arvaamattomia menoja koskeva mainittu rajoitus ei enää ole voimassa. Dekreetillä saadaan myöntää lisämäärärahoja, mutta täten käytetyille määrärahoille on hankittava parlamentin suostumus loi de finances'ssa. (L'ordonnance du budget 11 Art) Sidotut menot on laillisin keinoin voitava aikanaan suorittaa.[4]

Saksassa BGrG:ssä asetetaan ennakkomenon edellytykseksi valtiovarainministerin suostumus sekä se, että kysymyksessä on ennakolta arvaamaton ja ehdoton tarve (112 Art).[5] Käytännössä Saksan budjetti-

---

Saksan oikeutta käsittelee Hatschek tässä teoksessa erityiskysymyksissä myös Englannin ja Ranskan oikeutta.); *Hawtrey* s. 59—60; *Ridges* s. 238—239. Ks. myös esim. PP 1954—55, VIII N:o 76, Foreword.

[3] Ennakkomenoja koskevista säännöistä ja menettelytavoista ks. *Duverger*, Finances publices s. 243; *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht II s. 350—351; *Trotabas*, Précis s. 60—61.

Dekreetissä/14. 11. 1955 sallitaan eräisiin menoihin sitoutuminen seuraavan varainhoitovuoden vastaavaa määrärahaa katteena käyttäen. Ranskan valtiovarainministeriön kirjelmä Suomen »budjettiasiain valtiosihteerille»/11. 12. 1957/D E1—A/1.

[4] Sen kysymyksen arvostelussa, mitä sidottuihin menoihin kuuluu, jättävät säännökset hallitukselle harkintavaltaa.

[5] Tämä sääntö on lausuttu julki myös RHO:ssa, jossa lisäksi korostetaan sanotun menettelyn poikkeuksellista luonnetta (33 §). *Mangoldt* s. 591—593; *Vialon*, Haushaltsrecht s. 244—247. · Ks. myös *Hatschek*, Deutsches Staatsrecht II s. 351—355; *Jèze—Neumark* s. 196—197; *Laband*, Staatsrecht s. 540—542.

järjestelmälle ei ole ominaista varojen ennakkoon käyttäminen. Tarvetta tähän vähentää se menettely, että BHplG:iin on tapana ottaa määräys, jonka nojalla osa tietyntyyppisistä määrärahoista varataan käytettäväksi vain valtiovarainministerin luvalla.[6]

Ruotsin RF:iin sisältyy nykyisin säännöksiä, joiden mukaan ennakkomenot saattavat tulla kysymykseen erityisessä valmiusmenoarviossa, jota on kahta tyyppiä, puolustuslaitosta varten hyväksytty ja yleinen valmiusmenoarvio (63 §).[7] Kuningas puolestaan vahvistaa valmiusmenoarvion rajoissa erityisen ennakkomenoarvion. Tämän ei siis tarvitse olla yhtä laaja kuin valmiusmenoarvion. Ennakkomenoarvioon sisältyneiden menojen lopullinen myöntäminen tapahtuu käytännössä sinä varainhoitovuonna hyväksyttävällä lisämenoarviolla, jonka aikana ennakkomenoarvio on voimassa.[8] — Ulkopuolella valmiusmenoarvion ei varojen ennakkoon myöntäminen ole Ruotsissa sallittua.

---

[6] Osa ns. asiamenojen samoin kuin ns. yleisten ja ns. kertamenojen määrärahoista varataan täten valtiovarainministerin harkintaan. Tämä saattaa antaa näitä varojenkäyttölupia edellyttäen, että saman pääluokan (Einzelplan) muiden määrärahojen kohdalla tapahtuu vastaavasti säästöä. Liittopäivien budjettivaliokunnan suostumuksella valtiovarainministeri saattaa myöntää tuollaisen luvan ilman mainittua edellytystäkin. Tällaisia varoja ei kuitenkaan ole valta käyttää enää varainhoitovuoden päätyttyä. Esim. vuoden 1958 budjetin vahvistamista koskevan lain mukaan (1958 BHplG 8 §) varattiin valtiovarainministerin harkintaan viimeiset 6 % mainitunlaisista määrärahoista.

[7] Valmiusmenoarviot täydentävät budjettia ja ne hyväksytään samassa järjestyksessä kuin tulo- ja menoarvio. Niissä ei kuitenkaan osoiteta lopullisesti varoja tarkoituksiinsa, vaan ainoastaan annetaan hallitukselle valta määrätä ennakolta varojen käyttämisestä ja varaudutaan näiden myöhemmin tapahtuvaan rahoittamiseen.

[8] Puolustuslaitoksen valmiusmenoarvio käsittää eräitä arviomäärärahoja. Sitten kun ulkoasiainlautakunta (Tämä on valtiopäivien valitsema lautakunta, jonka varsinaisena tehtävänä on neuvotella hallituksen kanssa valtakunnan suhteista ulkomaihin. Ks. RF $12_{,2}$, 54 ja $105_{,1}$ §.) on lausunut asiasta käsityksensä, voi kuningas vahvistaa puolustuslaitoksen valmiusmenoarvion ennakkomenoarvioksi. Tämä on luvallista silloin, kun valtiopäivät eivät ole koolla tai kymmenen päivän kuluessa niiden istuntokauden alkamisesta lukien. Tällaisen ennakkomenoarvion nojalla saadaan varoja myöntää kolmenkymmenen päivän aikana sanotusta ajankohdasta lukien, mutta valtiopäivät voivat tästä antaa muitakin määräyksiä. Mainittujen menojen maksaminen saa tapahtua myöhemminkin kuin po. määräajan kuluessa. Ennakkomenoarvion vahvistamiseen ei liity ehdotonta velvollisuutta kutsua valtiopäivät koolle, mutta nämä voivat hyväksyessään valmiusmenoarvion asettaa ehdoksi, että määrärahoja ei saa käyttää ennen kuin valtiopäivät on kutsuttu kokoon. Yleiseen valmiusmenoarvioon sisältyy suuri määrä kiinteitä määrärahoja. Valtiopäivien asiana on vahvistaa järjestys, jonka mukaan hallitus voi käyttää tämän

Tanskan finansloviin ei sisälly ennakolta arvaamattomiin tarkoituksiin varattua määrärahaa. Varojen ennakkoon käyttämistä tapahtuu käytännössä kansankäräjäin valtiovarainvaliokunnan luvan nojalla.[9] Luvan hankkiminen ei rajoitu vain sellaisiin menoeriin, joita voidaan pitää sidottuina, vaan sen piiriin saattaa kuulua myös sellaisia menoeriä, jotka riippuvat hallituksen harkinnasta. Toisaalta voi esiintyä tapauksia, joissa menon välttämättömyys on niin ilmeinen ja toiveet, että kansankäräjät sen hyväksyvät, niin perustellut, että valtiovarainvaliokunnan ennakkohyväksymistä pidetään tarpeettomana. Tillaegsbevillingslov sisältää myös sellaisia jo ennakolta käytettyjä määrärahoja, joilta tuo lupa puuttuu.[10]

Norjan Bvregl 11 §:n nojalla kuninkaalla eli siis käytännössä hallituksella on valta antaa lupa varojen käyttämiseen varainhoitovuoden aikana syntyvään ennakolta arvaamattomaan tarpeeseen. Pienehköjen menojen osalta, jotka eivät ole luonteeltaan periaatteellisia, saa hallitus siirtää mainitun valtuuden finanssi- ja tullidepartementille. Jos on kysymyksessä suurehko menoerä, on suurkäräjille annettava lisämenoarvioehdotus, mikäli mahdollista ennen kuin varojen käyttäminen tapahtuu.[11]

---

menoarvion määrärahoja. SOU 1952: 45 s. 202—205; *Malmgren,* Författning II s. 286—289; *Malmgren,* Grundlagar s. 74—76.

RF 63 §:n aikaisemmankin sanamuodon mukaan oli luvallista käyttää varoja ennakkoon siten, että niiden tarpeellisuuden tutkiminen ja kattaminen tapahtui seuraavilla valtiopäivillä. SOU 1952: 45 s. 202; *Ashehoug* s. 289; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 104—105, 106—107. — V. 1954 valmistuneessa vuoden 1950 budjettioikeuskomitean ehdotuksessa valmiusbudjetteja koskevat RF:n säännökset (66 §) ovat pääpiirteissään saman sisältöisiä kuin voimassa olevassa RF:ssa. SOU 1954: 40 s. 14—15.

[9] Ministeri vapautuu yleensä rangaistuksen ja vahingonkorvauksen vaarasta, jos valiokunta myöntää määrärahan »på forventet efterbevilling». Näiden varojen lopullinen myöntäminen tapahtuu aikanaan tillaegsbevillingslovissa. Valiokunnan ennakkohyväksyminen vapauttaa ministerin vastuusta, jos tämän katsotaan voineen arvioida, että menoerä myönnetään jälkeenpäin, tai jos valtiopäivät hyväksyvät sen käsitellessään valtion tilinpäätöstä. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 389—390.

[10] Hallituksen ja valtiopäivien suhde on Tanskassa läheinen. Tämä ilmenee erityisesti siinä, että ministerit vaikuttavat asioiden käsittelyyn valiokunnissa, jopa tosiasiallisesti johtavat näiden toimintaa. *Purhonen,* Budjettivalta s. 121—122 viite 23, 191 viite 40; *Andersen,* Statsforfatningsret s. 386—390, 396; *Bjarne* s. 58—61; *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 141—142; *Ross,* Statsforfatningsret II s. 695—696; *Thomsen* s. 28—29.

[11] Tähän ehdotukseen tulee sisällyttää myös selonteko budjetin uudesta tasapainotuksesta. Tilapäisiä menoja varten menoarviossa varattua määrärahaa saadaan käyttää mainittuihin uusiin menoihin. *Castberg,* Statsforfatning II s. 115—116.

Nämä säännöt koskevat kuitenkin lähinnä lainsäädännöstä ja valtion sitoumuksista johtuvia sekä muusta syystä sidottuja menoja.[12]

2. *Menon ennakkoon myöntämisen muodot käytännössä.* Menon ennakkoon myöntämiselle, jota voidaan pitää menoarvion ylittämisen erityistapauksena, on ominaista, että varojen käytölle, joka on tapahtunut ilman ao. tarkoitukseen riittävää määrärahaa, hankitaan myöhemmin lisämenoarviossa eduskunnan hyväksyminen.[13] Menoarvion ylittämistapaukseen liittyy yleensä pyrkimys hankkia tämä hyväksyminen, joskin varainhoitovuoden lopulla tapahtuvien ylitysten osalta tämä ei enää käy päinsä. Tällaisessa varojenkäytön tapauksessa hallitus menettelee ikään kuin menoon oikeuttava valtiontalouden hoidon oikeusohje olisi jo annettu. Menon ennakkoon myöntämiseksi on tämän mukaisesti katsottava hallituksen vallankäytön piirissä syntynyt päätös, joka koskee menoerän suorittamista valtion kassavaroista useimmiten jotakin velallisten ja velkojain tiliryhmään kuuluvaa tiliä veloittaen.[14] Sitten kun eduskunta on myöhemmin myöntänyt lisämenoarviossa tarkoitukseen varat, tapahtuu veloitetun tilin hyvittäminen sitä menoarvion momenttia veloittaen, jolle sanotut varat on myönnetty.[15]

---

[12] *Morgenstiernen* mielestä, II s. 306, voi esiintyä myös sellaisia välttämättömiä menoja, joiden määrän suhteen suurkäräjillä on harkintavaltaa. Ks. *Thomsen* s. 29—30. Ks. lisäksi Bvregl 12 §.

[13] Menon ennakkoon myöntämisen esiintymisen Suomen budjettikäytännössä on pannut merkille myös *Herlitz*, Offentlig rätt II s. 140—141.

[14] Tällaiseksi aputilin luonteiseksi veloitustiliksi voidaan avata esim. erityinen ennakkomaksujen tili.

[15] Tällaisesta menon ennakkoon myöntämisestä oli kysymys eräiden hinnanalennuskorvausten suorittamisessa, jota edellytettiin uuteen hallitukseen osallistuvien puolueiden välillä vuoden 1954 syksyllä tehdyssä hallitussopimuksessa. Maidon osalta oli asia 8.12.1954 RV:n käsiteltävänä (maatalousneuvos *Perttulan*, MaatM, esittelylista). VN hyväksyi tämän varojen ennakkoon myöntämisen samana päivänä. Se päätti samalla periaatteessa ottaa 1955 Lisäbudj-ehd:een päätöksen toteuttamiseksi tarvittavat määrärahat siltä osalta, jolta tarkoitukseen ei voitu käyttää kulumassa olevan vuoden lisämenoarviossa myönnettäviä määrärahoja. Näiden määrän korottaminen riittävän suuruiseksi olisi näet tuottanut budjettiteknillisiä hankaluuksia, vaikka se ei olisi tällöinkään ollut mahdotonta. Kun hallituspuolueilla oli eduskunnan enemmistön tuki, ei varojen myöntäminen 1955 Lisäbudj:ssa kohdannut vaikeuksia. Ennakkoon maksettujen hinnanalennuskorvausmenojen budjetoimisesta ks. 15 Pl. II: 50 momentin perusteluja/1955 I Lisäbudj (1955 Vp Asiak I, Hall es N:o 15, VvvM N:o 21, Edusk vast). Ks. myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 57 viitettä 43 ja s. 121 viitettä 23. — Menon ennakkoon myöntämistä koskevista tapauksista ks. lisäksi esim. 1954 VttK s. 68—69, jossa arvosteltiin sitä menettelyä, että työllisyysmäärärahoja oli myönnetty tarkoituksiin, joihin vasta myöhemmin oli pyritty osoittamaan varat lisämenoarviossa. — RV:n hyväksymistä

Menon ennakkoon myöntämistä muistuttaa myös edellä [16] käsitelty varojen »lainaaminen» menoarvion joltakin momentilta tarkoituksin, että lisämenoarviossa saadaan menoerää varten osoitetuksi erillinen määräraha. Menon ennakkoon myöntämisestä on tällaisessa menettelyssä kysymys kuitenkin vain edellyttäen, ettei lainaavan momentin varoja ole lupa käyttää ao. tarkoitukseen.[17] Myös sellainen tapaus täyttää menon ennakkoon myöntämisen tunnusmerkit, jossa valtion kassavaroja käytetään ilman menoarviossa myönnettyä määrärahaa pyrkimyksin, että sitä vastaava kate hankitaan myöhemmin budjetin ulkopuolella oleviin valtion varoihin.[18]

Menon ennakkoon myöntämisestä ei sitävastoin ole kysymys silloin, kun määrärahaa käytetään ennen kuin tulo- ja menoarvio on esitelty tasavallan presidentille. Tällainen menettely saattaa kiireellisessä tapauksessa osoittautua välttämättömäksi silloin, kun eduskunta on päättänyt tulo- ja menoarvion ennen varainhoitovuoden alkua, mutta niin myöhään, ettei sitä ennen vuoden alkua enää ole mahdollista esitellä presidentille.[19] Mitä tulee varainhoitovuoden jo alettua tapahtu-

---

menon ennakkoon myöntämisistä ks. vielä esim. maatalousneuvos *Perttulan* kaksi esittelylistaa/10. 11. 1954, toisessa asiat 1 ja 2, toisessa asia 4; hallitussihteeri *Katajarinteen,* PlM esittelylistaa/25. 11. 1954; hallitussihteeri *Vuorimiehen,* KulkM, esittelylistaa/12. 10. 1955, asia 2 b; esittelijä *Laineen,* KTM, esittelylistaa/4. 9. 1958.

[16] Ks. s. 158.

[17] Menoerän myöntäminen mainitulla tavalla on sallittua, jos menoerä on mahdollista käyttää lainaavan määrärahan tarkoituksen rajoissa. Mikäli eduskunta hyväksyy lisämenoarviossa tällaista menoerää varten erillisen määrärahan, ei ole estettä sille, että laina maksetaan takaisin veloittamalla tilinpidossa uutta momenttia ja hyvittämällä jo veloitettua momenttia. Jollei eduskunta hyväksy uutta määrärahaa, jää meno lainaavan momentin lopulliseksi veloitukseksi ja rajoittaa vastaavasti budjetin soveltajan oikeutta käyttää tätä määrärahaa.

[18] Tällainen esitys oli jaettu RV:n käsiteltäväksi maatalousneuvos *Lähdeojan* esittelylistalla/10. 12. 1958 ja oli MaatM:n tarkoituksena saattaa asia VN:n ratkaistavaksi. Esityksen mukaan VN:n olisi ollut periaatteessa päätettävä, että väkilannoitteiden ja maanparannuskalkin hinnanalennuksiin aikana 1. 1.—30. 6. 1959 tarvittavat varat maksettaisiin perustettavasta tuontikaupparahastosta. Asia kuitenkin »poistettiin listalta» RV:n valmistavan käsittelyn jälkeen, koska OK *Honka* arvosteli esitystä ankarasti. Varmuutta ei näet hänen mielestään ollut siitä, tultaisiinko tuontikaupparahasto perustamaan. OK huomautti lisäksi, että tällainen periaatepäätös on »yhtä tyhjän kanssa» ja ettei kyseisen asian ratkaisu kuulunut hallitukselle, joka oli silloin eroamassa. OK:n mielipiteen on RV-listan tarkastaja VvM:ssä merkinnyt po. esittelylistan VvM:n arkistossa säilytettävään kappaleeseen.

[19] VvM:n taholla on oikean menettelyn noudattamiseksi pidetty tarpeellisena vaatia esittelijöiltä, ettei budjetin soveltamista koskevia asioita ilman pakottavaa

vaan menoarvion soveltamiseen sen nojalla, että määräraha vasta ehdotetaan myönnettäväksi budjettia koskevassa Vvv:n mietinnössä, on kysymyksessä menon ennakkoon myöntäminen. Tällainen menettely tapahtuu näet sillä uhalla, että määräraha ei ehkä tulekaan sisältymään budjettiin.

3. *Voiko menon ennakkoon myöntämisen perusteena olla tavanomainen oikeus?* Menon ennakkoon myöntämisen esiintyminen Suomen budjettijärjestelmässä herätti eräässä vaiheessa ajatuksen tuon menettelyn saattamisesta tavallisessa järjestyksessä säädettävään lakiin perustuvaksi.[20] Se seikka, että tätä menettelyä on usein sovellettu käytännössä, ei kuitenkaan ole voinut saattaa menon ennakkoon myöntämistä tavan-

---

syytä tuoda RV:n käsittelyyn ennen kuin tulo- ja menoarvio on esitelty tasavallan presidentille. (Tämän kysymyksen käsittely on tapahtunut edellä s. 43.)

RV hyväksyi esityksen, että MtH:n käyttöön »irroitettaisiin» vuoden 1955 tammikuulta suoritettavia meijerivoin, maidon ja kerman hinnanalennuskorvauksia varten määräraha, joka toistaiseksi — kunnes tarkoitukseen voitiin käyttää menoarviossa myönnettäviä varoja — oli merkittävä ennakkomaksujen tilille. Eduskunta oli hyväksynyt vuoden 1955 budjetin ennen vuoden 1954 päättymistä, mutta se esiteltiin presidentille vasta 11.1.1955. Maatalousneuvos *Perttulan* RV-lista/5.1. 1955, asia 2.

Menon ennakkoon myöntämisestä ei ole kysymys myöskään silloin, kun VN myöntää ehdollisia varauksia myöhemmän varainhoitovuoden mahdollisesta määrärahasta. Esimerkkinä viitataan seuraavaan tapaukseen: VN päätti 25. 6. 1964 oikeuttaa Aravan vuoden 1964 elokuusta alkaen myöntämään lainavarauksia vuoden 1965 määrärahasta enintään 65 000 000 mk ehdolla, että ne ovat sitovia, jos vuoden 1965 menoarviossa osoitetaan yleishyödyllistä asuntotuotantoa varten vähintään mainitun suuruinen määräraha (kuten sitten tapahtuikin) ja edellyttäen, ettei lainavarauksen saaneella ole oikeutta korvauksen saantiin valtiolta, jos mainittua määrärahaa ei oteta menoarvioon. KulkMk Aravalle/25.6.1964 N:o C 3466/64. Ahtaan tulkinnan mukaan olisi oikeastaan katsottava, että tulo- ja menoarvion vuotuisuus on esteenä sanotunlaisten varauspäätösten tekemiselle. Käytännölliset näkökohdat saattavat olla kuitenkin niin pakottavia, että tulevan vuoden määrärahaa koskevia varauspäätöksiä esiintyy.

20 Tätä ehdotti VvM:n osastopäällikko *Törnqvist* TilisK:ssa v. 1955. Ehdotukseen komitea kuitenkin suhtautui torjuvasti. Se katsoi päinvastoin tarpeelliseksi tähdentää sitä, että budjettivalta kuuluu eduskunnalle. Komitea ehdotti TiliA:ssa nimenomaan säädettäväksi, että ennakon (tarkoittaa tässä menoerää, jota tilityksen puuttuessa tai muusta pätevästä syystä ei voida heti merkitä lopulliseksi menoksi) suorittaminen on luvallista vain siinä tapauksessa, että menoa varten on osoitettu määräraha. Näinhän asianlaita on myös TiliA 12 §:n mukaan. TilisKM 1 s. 21, 67 (TiliA-ehd $18_{,1}$ §). Ks. myös tekijän komitealle laatimaa PM:aa/11.4.1955 (TilisK:n asiakirjat, VvM:n arkisto), jossa katsottiin, että menon ennakkoon myöntämisen laillistaminen olisi perustuslainvastaista.

omaiseen oikeuteen nojautuvaksi.[21] Menon ennakkoon myöntäminen on näet selvässä ristiriidassa niiden olennaisten tunnusmerkkien kanssa, joihin budjettioikeuden järjestelmä perustuu. Sellainen kanta, että tavan perusteella on kehittynyt uusi, HM $66_{,1}$ ja $68_{,2}$ §:n kanssa ristiriidassa oleva oikeussääntö, jolla sallitaan menon ennakkoon myöntäminen, veisi pohjan eduskunnan budjettivallalta, mitä ei ole lupa syrjäyttää menoarvion soveltamisessakaan. Menon ennakkoon myöntämisen katsomiselle perustuslainmukaiseksi ei saada tukea yleisestä oikeusvakaumuksesta. Päinvastoin esim. valtiontilintarkastajat ovat jatkuvasti kiinnittäneet huomiota tähän menettelyyn ja pitäneet sitä virheellisenä.[22]

Menon ennakkoon myöntäminen on siis HM:n vastaista. Poliittinen tilanne saattaa kuitenkin olla niin pakottava, että hallitus mukautuu siihen ja rikkoo perustuslakia. Vaikka menettelyn perustuslainvastaisuus ei käytännössä johtaisikaan oikeudellisen ministerivastuunalaisuuden — eikä edes esittelijään kohdistuvan virkavastuun — toteutumiseen, on vastuu oikeudellisesti olemassa. Eduskunnan jälkeenpäin suorittamaa määrärahan myöntämistä, jossa sillä ei juuri ole muuta mahdollisuutta kuin todeta tapahtunut varojen käyttäminen, ei siis voida pitää keinona, jonka avulla perustuslainvastainen menettely on muutettavissa perustuslainmukaiseksi.[23]

---

[21] Tarkastellessaan sovinnaissääntöjen merkitystä menon ennakkoon myöntämisessä *Kastari* lausuu, että voidaan kysyä, onko sanottu menettelytapa siinä määrin vakiintunut, että hallituksella voidaan katsoa ehkä olevan laillinen valta näin tehdä ainakin silloin, kun se perustellusti voi olettaa eduskunnan tulevan aikanaan määrärahan myöntämään. Todellisen oikeudellisen tilanteen arvioiminen ei tässä kohdin ole helppoa, mutta on todennäköistä, että ministereitä ei valtakunnanoikeudessakaan tultaisi tämän menettelyn johdosta tuomitsemaan enempää rangaistukseen kuin vahingonkorvaukseenkaan muutoin kuin kysymyksen ollessa selvästä väärinkäytöstä. *Kastari,* LM 1956 s. 776—777. — *Purhonen* katsoo, Budjettivalta s. 181—182, menon ennakkoon myöntämisen »suurempien kiireellisten tarpeiden» johdosta väistämättömäksi.

[22] Esim. 1956 VttK s. 90; 1957 VttK s. 100; 1958 VttK s. 11; 1959 VttK s. 12; 1960 VttK s. 11; 1961 VttK s. 10; 1962 VttK s. 11.

[23] Näin on asianlaita siitäkin huolimatta, että hallitus on ennakolta hankkinut kansanedustuslaitoksen enemmistön muodostavien eduskuntaryhmien kannatuksen menon ennakkoon myöntämiselle. Eduskunnan tahdonmuodostukseen vaikuttavien yhteiskunnallisten painostusryhmien tuki ei myöskään muuta mainittua menettelyä perustuslainvastaisesta perustuslainmukaiseksi.

Eduskunnan enemmistön muodostavien ryhmien ennakollisen hyväksymisen merkitys menon ennakkoon myöntämisessä on juuri varmuuden saaminen siitä, ettei hallitus joudu menettelystään vastaamaan. Jos mainitunlaista eduskunnan epäviralista ennakkosuostumusta ei hankita, johtuu tämä usein eduskunnan enemmistöön

Korostetussa muodossa tarkasteltavana olevan menettelyn valtiosäännönvastaisuus ilmenee silloin, kun eduskunta on päättäessään lisäbudjetin hylännyt ehdotuksen sellaiseksi määrärahaksi, jota vastaavan menoerän hallitus sittemmin myöntää ennakkoon tarkoituksin, että se saa eduskunnan kannan muuttumaan. Jos käy siten, ettei eduskunta vastoin hallituksen toiveita suostukaan myöntämään lisämenoarviossa hallituksen ennakkoon jo käyttämää menoerää, ei varojenkäytön perustuslainvastaisuus tämän johdosta suurene, mutta vastuuseuraamusten uhka saattaa lisääntyä.

4. *Valtiontalouden hoidosta pakkotilanteessa.* Hätäoikeuteen [24] nojautumista on erityisesti Saksan valtiosääntöoikeudessa perusteltu sillä, että säännöksen rikkominen tapahtuu »aus der Treupflicht gegenüber Verfassung als einer Totalität». Tämän oikeuden soveltamisella on siis itse asiassa valtiosääntöä säilyttävä tarkoitus, Verfassungsintention.[25]

---

nojaavan hallituksen käsityksestä, ettei eduskunnan taholta saateta hallitusta vastuuseen menettelystään. *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 209. — Silloin kun ei ole kysymys sidotuista menoista, perustuu se menettely, että joukko vähäisiä määrärahan ylityksiä ja menon ennakkoon myöntämisiä kootaan varainhoitovuoden lopulla eduskunnalle annettavaan lisämenoarvioehdotukseen, edellä esitettyyn käsitykseen. *Purhonen,* Budjettivalta s. 181, mainitsee sanotun menettelyn perusteena vain käytännöllisyyssyyt. Ks. myös *Kastarin* arvostelua Purhosen esityksestä, Ls/Turun yliopiston professorin virka s. 17.

[24] Pakkotilanteessa voi »kaiken oikeudellisen arvioinnin ulkopuolella olevana tosiasiallisena keinona» tulla kysymykseen valtiosäännön rikkominen ns. hätätilaasetuksella. *Puhakka,* Laki ja asetus s. 79. Hätäoikeutta koskevista suomalaisten tutkijain käsityksistä ks. myös *Erich,* Valtio-oikeus II s. 221—222; *Erich,* JFT 1911 s. 283—284, 290—292, 325—327; *Hakkila* s. 122—123; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 169, 337.

[25] Tässä kohdin hätäoikeus, sanoo *Heckel,* eroaa valtiosäännön rikkomisesta ja varsinkin valtiokaappauksesta. Hätäoikeuden soveltajan on esitettävä tämän menettelyn perusteena valtiosääntöoikeudellinen hätätila. (Tämä voi sopivimmin tapahtua hallituksen ao. säädösten tai määräysten johtolauseessa.) Niin pian kuin on mahdollista, on hätäoikeuden soveltamistoimelle hankittava niiden valtionelinten hyväksyminen, joiden toimivaltaan yleensä kuuluu aineellisesti hätäoikeutta vastaavien säädösten antaminen. Jälkeenpäin hankittavan hyväksymisen merkitys on hallituksen vapauttaminen vastuusta sellaisen menettelyn johdosta, joka ei perustu lakiin, mutta se ei merkitse hallituksen menettelyn laillistamista. *Heckel,* AöR 1932, NF 22 s. 311—314. — Ruotsin tieteisopissa on valtiosääntöoikeudelliseen hätäoikeuteen kiinnittänyt huomiota *Cavalli.* Hän lausuu, että poikkeuksellisten olosuhteiden erityisen painon alaisena valtion hyöty ja muut käytännölliset näkökohdat saattavat sallia lievennyksiä ja rajoituksia perustuslaissa edellytettyjen muotomääräysten noudattamisessa. Hänen mielestään valtiosääntöoikeudellisesta dele-

Vihollisen maahanhyökkäys, kapina, mellakka, tuhoisa luonnonmullistus tai muu niihin verrattava, korvaamattomia yleisiä arvoja vaarantava hätätilanne tai tämän välitön uhka velvoittaa hallitusta tekemään parhaansa vaaran torjumiseksi tai siitä aiheutuvien seuraamusten rajoittamiseksi. Tämä velvollisuus on luonteeltaan oikeudellinen. Valtiosäännössä taatuilla arvoilla ei näet ole merkitystä, ellei hallituksen asiana ole suojella yhteisön jäseniä mainitunlaisilta järkytyksiltä.

Yhteiskunnan elintärkeiden etujen puolustamiseksi tapahtuva vaaran torjuminen ei yleensä käy päinsä ilman valtion varojen nopeata käyttämistä.[26] Sopivan määrärahan puuttuminen menoarviosta ei vapauta hallitusta vastuusta eikä salli sen olla käyttämättä valtion kassavaroja uhkaavan hätätilan torjumiseen tai sen seuraamusten lieventämiseen. Tässä tilanteessa toimeenpanovallan elimen velvollisuutena on rikkoa perustuslain normia.[27]

Hallituksen on kuitenkin niin pian kuin mahdollista pyydettävä eduskunnalta hätätilan johdosta käytettyä menoerää vastaavan määrärahan myöntämistä lisämenoarviossa.[28] Eduskunnan kieltäytyminen myöntämästä kiistattoman pakkotilanteen aiheuttamaa määrärahaa merkitsee sen budjettivallan väärinkäyttöä.

---

gointioikeudesta ei ole pitkää askelta perustuslailliseen hätäoikeuteen. Jos muuhun kuin pakkotilanteeseen perustuva toimivallan siirto, jota varsinainen delegointi tarkoittaa, ei ole käytettävissä, voidaan tietyissä tapauksissa sallia hätäoikeuden tulevan sen tilalle. Näistä käsityksistä, joissa mm. yhdytään *Heckelin* esitykseen, ks. tarkemmin *Cavalli* s. 119—129. — *Castbergin* käsityksen mukaan hätäoikeuden piiriin kuuluvat lähinnä ne tapaukset, joissa on kysymys suurista rahamääristä ja suurista intresseistä. *Castberg,* Statsforfatning II s. 116, 493—500. — Hätäoikeudesta ks. myös *Andenaes* s. 27, 358—363; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 115; *Matzen* s. 80—81.

Kastari lausuu, että kun Suomessa on mahdollista julistamalla asia eduskunnan viiden kuudesosan äänten enemmistöllä kiireelliseksi käsitellä se perustuslainsäädäntöjärjestyksessä jokseenkin yhtä nopeasti kuin tavallisessakin järjestyksessä, rajoittaa tämä mahdollisuus myös ns. perustuslaillisen hätäoikeuden käyttämisen meillä suppeammalle kuin yleensä muualla. *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 49.

[26] Sodan yms. tilanteen varalta valtiontalouden hoidon alalla voimassa olevista hätävaltuuksista Norjassa ks. Bvregl 12 §. (Vastaavasti Ruotsin osalta ks. edellä s. 213.)

[27] Myös *Kastari* katsoo menon ennakkoon myöntämisen valtiosäännön kannalta luvalliseksi äärimmäisissä tapauksissa jonkinlaisen hätäoikeuden nojalla. *Kastari,* LM 1956 s. 777; *Kastari,* ValtYV 1947 s. 103.

[28] Jos tällaisen määrärahan myöntäminen ei varainhoitovuoden loppuvaiheessa enää käy päinsä, saadaan tarvittava määräraha myöntää lähinnä seuraavan vuoden lisämenoarviossa, koska budjetointia ei ole mahdollista suorittaa myöskään viimeiseksi mainitun vuoden varsinaisessa menoarviossa.

STilaL 1 §:n mukaan voi tasavallan presidentti sodan tai kapinan aikana julistaa valtakunnan tai määrätyn osan siitä sotatilaan, kun valtakunnan puolustaminen tai oikeusjärjestyksen voimassapitäminen sitä vaatii. Lain 3 luvun säännösten nojalla on sotilasviranomaisilla sotatilan aikana valta ryhtyä toimenpiteisiin erinäisten sotilaallisten ja muiden yleisten etujen vaarinottamiseksi.[29] STilaL:n säännökset eivät kuitenkaan oikeuta hallitusta määräämään ylimääräisiä veroja tai maksuja eikä hallituksella myöskään hätäoikeuden nojalla ole sellaista valtaa. Paitsi HM 61 tai 62 §:n säännöksiä, syrjäytettäisiin mainitunlaisella toimenpiteellä HM $6_{,1}$ §:ssä julki lausuttu kansalaisten omaisuudenturva.[30] Menon ennakkoon myöntämisellä voidaan sen tapahtuessa pakkotilanteen nojalla syrjäyttää ne HM $66_{,1}$, $68_{,1,2}$ ja $70_{,1}$ §:n säännökset, jotka koskevat valtion varojen käyttämistä. Kun hätäoikeuden soveltamisen tunnusmerkiksi hyväksytään valtiosäännön erityiskohdan syrjäyttäminen sen kokonaisuuden voimassa pysyttämiseksi, ei tähän hyvin soveltuisi poikkeaminen kansalaisten perusoikeuksia koskevasta oikeussäännöstä, mitä menettelyä voidaan pitää sallittuna vain äärimmäisen vakavassa tilanteessa, jos muista keinoista ei ole apua.

Hallituksen käytettävissä on välittömiä keinoja äkillisen hätätilan aiheuttamien menojen rahoittamiseksi. Valtiolla on yleensä aina jonkin verran maksuvalmiusreserviä. Valtiokonttori voi ehkä lisätä luotonottoaan rahalaitoksilta. Myös tilapäisluoton ottaminen Suomen Pankista — vaikka siitä suuressa laajuudessa käytettynä aiheutuisi uhkaa rahan-

---

[29] Täten voidaan STilaL:n nojalla ottaa tarvikkeita ja työvoimaa puolustuslaitoksen tarpeisiin pakkotilauksella. VN voi oikeuttaa sotilaspäällystön ottamaan tarpeellisessa laajuudessa haltuunsa liikennettä palvelevia laitoksia ja tiedotuslaitoksia sekä määrätä sairaaloita ja apteekkeja otettavaksi puolustuslaitoksen tarpeisiin käytettäväksi. Sotatilan aikana on VN:lla myös valta asettaa ne yritykset, jotka valmistavat tai joiden katsotaan voivan valmistaa valtakunnan puolustuskuntoisuuden tai väestön toimeentulon ylläpitämiseksi tarpeellisia tarvikkeita, valvonnan alaisiksi, velvoittaa ne suorittamaan määrättyjä tehtäviä tai toimenpiteitä tuotannon keskeytymättömän jatkamisen turvaamiseksi taikka ottaa sellaiset yritykset valtion käytettäväksi. Sotilaspäällystö voi mm. ottaa puolustuslaitoksen haltuun maa-alueita ja suorituttaa metsänraivaustöitä sekä purattaa rakennuksia. Pakkotilauksella valtiolle otetuista tarvikkeista ja työvoiman käytöstä sekä yksityisestä omaisuudesta, jota on käytetty puolustuslaitoksen tarkoituksiin tai joka on otettu sen haltuun, on valtion varoista suoritettava korvaus. STilaL 4 luku sisältää säännökset toimenpiteistä erinäisten taloudellisten olojen järjestämiseksi sotatilan aikana.

[30] HM 6 §:n syntyä ja ns. saavutettuja oikeuksia käsittelee *Kastari*, LM 1961 s. 549—565.

arvolle — on pakkotilanteessa perusteltua. SP:n johtokunta ei voi tällaisessa tilanteessa kieltäytyä antamasta valtiolle luottoa.[31]

HM 76 §:n mukaan sotaväen liikekannallepanosta antaa tasavallan presidentti määräyksen VN:ssa, ja tämän asiana on ryhtyä toimiin siitä aiheutuvien menojen suorittamiseksi. Eduskunta on tällöin kutsuttava koolle, jollei se ole kokoontuneena. Tämä on välttämätöntä liikekannallepanosta aiheutuvien määrärahojen myöntämiseksi lisämenoarviossa ja sitä varten tarvittavien tulojen hyväksymiseksi.[32]

Hallituksen velvollisuutena on hätätilanteessakin antaa eduskunnalle viipymättä esitykset tarpeen vaatimista rahoitusjärjestelyistä veroja ja maksuja[33] koskevine lakiehdotuksineen ja ehdotuksineen valtioneuvoston lisätyiksi lainanottovaltuuksiksi. Hallituksen on syytä olettaa, että eduskunta käsittelee tällaisessa tilanteessa nämä ehdotukset viipymättä ja hyväksyy ne sellaisessa muodossa, että uusille välttämättömille menoerille saadaan kate tuloihin.[34] Tämän vuoksi tulee hallituk-

---

[31] Kun valtion kassa joutui talvisodan sytyttyä ankaran menopaineen alaiseksi, ryhdyttiin valtiolle ottamaan myös keskuspankkiluottoa. Tämän saattoi normaaliksi rahoitusmenettelyksi setelikatemääräyksien muuttaminen L:lla/13. 12. 1939 (AsK N:o 490/39, SPOS 6 §) siten, että valtion vekselit kelpasivat setelistön katteeksi. Tämä lain muutos teki mahdolliseksi ns. setelirahoituksen. Mainittu osaltaan inflaatiota edistänyt menettely jatkui tietyissä rajoissa L:n/29. 6. 1953 (AsK N:o 282/53) voimaantuloon eli vuoden 1953 syksyyn saakka. — Käsitellessään setelikatemääräysten säätämisjärjestyskysymystä *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 45—51, päätyy käsitykseen, että kansalaisten yleisten oikeuksien perustuslainsuojan, nimenomaan sen omaisuudenturvasäännön rikkominen olisi edellyttänyt perustuslainsäädäntöjärjestystä.

[32] PrK:n HM-ehd:n HM 76 §:ää vastaavan säännöksen mukaan eduskunta oli kutsuttava koolle tarvittavain varain osoittamista varten. KM 1917: 11 s. 19 (71 §). *Ståhlbergin* ym. vastalauseessa, joka oli liitetty vuoden 1917 II Vp:llä käsiteltävänä ollutta II HM-ehd:sta koskevaan PrvM:öön, huomautettiin, ettei eduskunnan tehtävää, silloin kun se sotaväen liikekannalle asettamisen johdosta kutsutaan koolle, olisi rajoitettava yksinomaan tarvittavien varojen osoittamiseen, minkä vuoksi tätä koskeva lisäys ehdotettiin säännöksestä poistettavaksi. 1917 II Vp Asiak III, Vastalause V s. 69 ja 89 (74 §)/PrvM N:o 14/Hall es N:o 62. IV HM-ehd:n ao. säännökseen ei enää otettukaan mainittuja sanoja, jotka koskivat varojen osoittamista. 1919 Vp Asiak I, Hall es N:o 17 s. 20 (74 §). *Hakkila* s. 312.

[33] HM 62 §:n mukaisesti hallitus voi itse ryhtyä korottamaan valtiolle perittäviä tietynlaisia maksuja, kunhan niiden laissa vahvistettuja perusteita ei ylitetä. Tällaisin toimenpitein ei valtion kassatilannetta kuitenkaan kyetä nopeasti vahvistamaan.

[34] Jos eduskunta ei kuitenkaan suostuisi tasapainottamaan valtion budjettitaloutta, menettelisi se velvollisuuksiensa vastaisesti. Ei voida näet pitää sallittuna, että eduskunta, jonka yhdessä tasavallan presidentin kanssa on toimittava

sen pelkkään hätätilaan nojautuvan varojenkäytön jäädä lyhytaikaiseksi, joskin se saattaa muodostua markkamäärältään huomattavaksi. Laajoja rahoitusjärjestelyjä edellyttävä hätätila tuskin pääsee yllättämään hallituksen niin perusteellisesti, ettei sen varalta tarvittavia toimenpiteitä voida pikaisesti järjestää laillisia muotoja noudattaen.

B. VALTIONTALOUDEN HOITO TULO- JA MENOARVION TAI MENOIHIN TARVITTAVIEN VAROJEN PUUTTUESSA

1. *Budjetin puuttumisen aiheuttama tilanne eräiden muiden maiden valtiontalousjärjestelmissä.*[35] Valtiontalouden hoidon normaaliin järjestykseen kuuluu *Englannissa,* että estimatesien käsittely parlamentissa on vasta alullaan varainhoitovuoden huhtikuun 1 päivänä alkaessa. Kun budjettijärjestelmälle on ominaista, ettei votesien varoja enää varainhoitovuoden päättymisen jälkeen voida käyttää, on valtiontalouden hoidon edellytysten turvaamiseksi välttämätöntä asettaa varat hallinnonhaarojen käyttöön jo ennen kuin estimatesit ovat hyväksytyt Approbation actilla.[36]

---

lainsäädäntöelimenä ja jonka on päätettävä budjetti, saisi aiheuttaa sellaisen laittoman tilanteen, ettei valtion välttämättömiin menoihin ole riittäviä tuloja. Tällaisin edellytyksin ei mikään hallitus voisi jatkaa toimintaansa.

[35] Tulo- ja menoarvion puuttuminen ei kuulu valtiontalouden hoidon hyvään järjestykseen, mutta erityisistä olosuhteista johtuen tällainen tilanne on esiintynyt Suomenkin valtiontalouden hoidossa.

[36] Muiden kuin armeijan, laivaston ja ilmavoimien estimatesien osalta alahuone hyväksyy yhteisestimatesin, »vote on account'in». Siinä annetaan kullekin hallinnonhaaralle oikeus estimatesinsa rajoissa käyttää varat, jotka täten myönnetään ennakkoon seuraavan elokuun puoliväliin saakka arvioitua eli neljän-viiden kuukauden tarvetta varten. Näille menoille on kuitenkin varsinaisten estimatesien päättämisen yhteydessä hankittava parlamentin lopullinen hyväksyminen. Kyseinen menettely on rajoittunut sellaisiin menoihin, jotka parlamentti on hyväksynyt aikaisempina vuosina, joskin tästä säännöstä on toisinaan sallittu poikkeuksia vähäisten ja yleisesti hyväksyttävinä pidettävien uusienkin menoerien osalta. Armeijan, laivaston ja ilmavoimien estimatesien suhteen tämä menettely on sikäli erilainen, että vain joillekin voteseille myönnetään ennakkokate »lumppisummana». *Abraham-Hawtrey* s. 210; *Allix* s. 223—224; *Andersen,* Statsforfatningsret s. 367; *Campion-Lidderdale* s. 240; *Duguit,* Traité IV s. 462—463; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 355; *Heinig,* Das Budget II s. 178; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 159; *May* s. 712—714, 739; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 288, 289; *Stourm* s. 324—325; *Wade-Phillips* s. 106—107. Englannissa po. tapauksessa sovellettavaa menettelyä selostaa myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 145 viite 42.

Jos budjetti ei valmistunut ennen varainhoitovuoden alkua, sovellettiin *Ranskassa* vuoteen 1940 saakka nimellä *douzièmes provisoires* tunnettua menettelyä. Tämän mukaan varattiin lailla yhteismäärärahoja (crédits en bloc) eri hallinnonhaarojen menojen suorittamiseksi tarpeen mukaan yhden, kahden tai kolmen, joskus useammankin kuukauden ajaksi. Tämä laki voitiin säätää saman varainhoitovuoden osalta myös useamman kerran, ts. jatkaa douzièmes provisoires -menettelyn vaikutusta uudella tällaisella lailla.[37] V. 1955 annetulla dekreetillä sallittiin tiettyjen menojen myöntäminen (d'engager) ennakkoon lähinnä seuraavaksi varainhoitovuodeksi budjettiin otettavia määrära-

---

[37] Siihen sisältyvät yhteismäärärahat vastasivat likipitäen alkavaksi varainhoitovuodeksi ehdotettujen määrärahojen kyseisille kuukausille jakautuvaa osuutta. Ministeriöiden ja loi de finances'n eri lukujen osalle nämä määrärahat jaettiin hallituksen toimenpitein dekreetillä. Douzièmes provisoires -menettelyä koskevalla lailla annettiin viranomaisille valtuus myös periä välittömät verot koko varainhoitokauden ajalta, mutta välilliset verot vain siltä ajalta, jolle hallitus sai po. lailla valtuuden menojen suorittamiseen. Tämä laki sisälsi määräyksen, etteivät uudet menot, jotka eivät perustuneet lainsäädäntöön tai jo hyväksyttyyn budjettiin tahi douzièmes provisoires -menettelyä koskevaan lakiin, olleet luvallisia. Tällä kiellolla ei tosin käytännössä ollut kovin sitovaa merkitystä. Douzièmes provisoires -menetelmä omaksuttiin ranskalaisen mallin mukaisesti aikanaan useassa muussakin maassa (Belgia, Italia, Saksan keisarikunta, Preussi, Itävalta—Unkari, Kreikka ym.). *Allix* s. 217—222; *Andersen,* Statsforfatningsret s. 367—368; *Duguit,* Traité IV s. 461—462; *Duverger,* Finances publices s. 238—239; *Duverger,* Institutions s. 281—282; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 355—356; *Heckel,* Das Budget s. 116; *Heinig,* Das Budget II s. 178; *Jèze,* Le budget s. 492, 512—524; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 160—164; *Jèze—Neumark* s. 209—213; *Laferrière—Waline* s. 72—74; *Lanzag* s. 131—136; *Lotz,* Finanzwissenschaft s. 117; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 289—290; *Stourm* s. 318—322; *Trotabas,* Institutions s. 125—127; *Trotabas,* Précis s. 55—56. Ranskassa po. tapauksessa sovellettua menettelyä selostavat myös *R. Erich,* 1919 Vp Ptk II s. 1827—1828, ja *Purhonen,* Budjettivalta s. 146 viite 47.

Vichyn hallituksen toimesta korvattiin douzièmes provisoires -menettely, jota pidettiin parlamentaariseen hallitustapaan kuuluvana huonona käytäntönä, neljännesvuosittain tapahtuvalla »määrärahojen avaamisella». Vuodesta 1948 alkaen douzièmes provisoires -menetelmää koetettiin välttää osittain pyrkimällä saamaan budjetti valmiiksi ennen varainhoitovuoden alkua ja osittain väljentämällä tulo- ja menoarvion vuotuisuutta sallimalla valtuuden antaminen hallitukselle tietyn menoohjelman toimeenpanemiseen. Vuosina 1949—1955 sovellettiin *loi des maxima'n* nimistä menetelmää, millä tarkoitettiin budjettimenojen enimmäismäärän kiireellistä hyväksymistä siinä vaiheessa, jolloin budjetin käsittely alkoi kansanedustuselimessä. Tämän menetelmän tehokasta hyväksikäyttöä loi de finances'n hyväksymisen viipyessä yli varainhoitovuoden alkamisen ajankohdan haittasi epätietoisuus määrärahojen suuruudesta. *Baranger* s. 187—188; *Fraysseik* s. 357—363; *Trotabas,* Institutions s. 159—160, 183, 185—186; *Trotabas,* Précis s. 42—43, 56—57, 62—63.

hoja katteena käyttäen.[38] Vuoden 1958 valtiosäännön $47_{,4}$ Art:n sekä L'ordonnance du budget $39_{,6}$ ja 44 Art:n säännösten mukaisesti hallituksella on loi de finances'n valmistumisen siirtyessä yli varainhoitovuoden alun oikeus saattaa se omin päin voimaan. Jos hallitus itse on budjetin viivästymiseen syypää, on sillä hankittuaan parlamentilta valtuuden verojen perimiseen oikeus dekreetillä päättää määrärahojen käyttämisestä budjettiesityksen rajoissa.[39]

Saksan keisarikunnassa ei ollut voimassa oikeusohjeita sen mahdollisuuden varalta, ettei budjetti tulisi ajoissa hyväksytyksi. Weimarin valtiosääntö ja RHO eivät aiheuttaneet muutosta tähän asiaintilaan. Tällaisessa tilanteessa sovellettiin vuoteen 1912 saakka Ranskan douzièmes provisoires -järjestelmää vastaavaa menettelyä *(das System der vorläufigen Zwölftel, die Zwölftelung).* Mainitusta vuodesta tuli tavaksi antaa hallitukselle laajempi ja yleisluonteisempi valtuus hoitaa valtiontaloutta sinä aikana, jota varten budjettia ei vielä ollut hyväksytty.[40] BGrG $111_{,1}$ Art:n nojalla hallituksella on budjetin valmistumisen siirtyessä oikeus edelleen suorituttaa rakennustöistä, hankinnoista ja muusta toiminnasta aiheutuvat menot »tai» myöntää edelleen tällaisiin tarkoituksiin tarvittavat valtionavut, mikäli edellisen vuoden Haushaltsplanissa on myönnetty varat mainittuihin tarkoituksiin.[41]

---

[38] Ranskan valtiovarainministeriön kirjelmä Suomen »budjettiasiain valtiosihteerille»/11. 12. 1957/D E1—A/1.

[39] Viimeaikaisesta kehityksestä tarkasteltavana olevan asian osalta ks. *Duverger,* Institutions s. 283—284; *Petot* s. 326—329; *Weichmann,* FinA, NF 18/1958 s. 235. Ranskassa po. tapauksessa sovellettavaa menettelyä selostaa myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 144 viite 38.

[40] Kysymys ei ollut, kuten Ranskan järjestelmässä, erityisestä budjettilaista, vaan hätäbudjetista *(das Notetat)* ja hätälaista *(das Notgesetz),* jolla hallitus sai valtuuden »zur Verausgabung eines Pauschquantums». Hätäbudjetissa voitiin osoittaa varoja myös uusiin tarkoituksiin. Valtiopäivien budjettikäsittelyssä aikaisemmin evättyyn tarkoitukseen ei hätäbudjettilain nojalla kuitenkaan ollut lupa käyttää varoja. *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 356—359; *Heckel,* Budgetverabschiedung s. 410—411; *Jèze,* Le budget s. 528—529; *Jèze—Neumark* s. 207—208; *Laband,* Staatsrecht s. 549—556; *Lotz* s. 117; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 290—295. Ks. myös *R. Erich,* 1919 Vp Ptk II s. 1828. — *Stier—Somlo,* s. 823, viittaa WRF 85 Art:sta ilmikäyvään budjetin vuotuisuuteen ja on sitä mieltä, ettei puolivuosi-, neljännesvuosi- ja kuukausibudjettien hyväksyminen ole sen nojalla luvallista. *Heinig,* Das Budget II s. 266, katsoo, että Saksassa on voimassa perinteellinen taipumus »zu pauschalen Ermächtigungen».

[41] Saman säännöksen nojalla hallituksella on oikeus suorituttaa myös lainsäädännöstä ja valtion velvoituksista aiheutuvat menot. — Jos budjetista riippumat-

Ruotsissa viimeksi päättyneen varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion voimassaolo jatkuu 1809 RF 109 §:n nojalla, jos budjetti ei valmistu ennen varainhoitovuoden alkua.[42] *Tanskassa* tuli 1800-luvun puolivälissä käytäntöön sellainen menettelytapa, että parlamentti hyväksyi budjetin myöhästyessä rajoitettuja, väliaikaisluonteisia tulojen ja menojen järjestelyjä. Jos finanslovin ei voida odottaa valmistuvan ennen varainhoitovuoden alkua, on kansankäräjille 1953 Grl $45,_2$ §:n nojalla annettava ehdotus midlertidig Bevillingsloviksi.[43] *Norjan* osalta puuttuvat ao. säännökset. Hallitus on tällaisessa tapauksessa hankkinut suurkäräjiltä valtuuden käyttää edellisen budjetin määrärahojen rajoissa välttämättömät varat valtion normaaliin menotalouteen kuuluviin suorituksiin.[44]

2. *Budjetin valmistumisen siirtyminen yli varainhoitovuoden alun.* VJ $30,_1$ §:ssä velvoitetaan hallitus antamaan budjettiehdotus seuraavaa varainhoitovuotta varten jokaisille varsinaisille valtiopäiville. HM $69,_1$ §:n soveltamisen edellytyksenä on sen sanamuodon mukaisesti, että budjettiesitys on annettu eduskunnalle kaksi kuukautta ennen istuntokauden päättymistä. On tarkoituksenmukaista, että seuraavaan varainhoitovuoteen kohdistuvat lakiesitykset, joista aiheutuu valtiolle tuloa tai menoa, pyritään antamaan eduskunnalle samassa yhteydessä kuin budjettiesitys, jollei niitä jo aikaisemmin ole sille annettu.[45] Tähän

---

tomat tulot eivät riitä kattamaan BGrG $111,_1$ Art:ssa tarkoitettuja menoja, on hallituksella oikeus hankkia tarvittavat varat lainanotolla. Tämän määrä saa vastata enintään neljännestä viimeksi kuluneen varainhoitovuoden budjetin loppusummasta (BGrG $111,_2$ Art). *Mangoldt* s. 590—591; *Vialon*, Haushaltsrecht s. 58—59, 197—198.

[42] V. 1958 ennen valtiopäivien hajoitusta ne päättivät väliaikaisen statsregleringin, jonka mukaan siihen mennessä syntyneitä määrärahapäätöksiä oli sovellettava myös uuden varainhoitovuoden alusta. Vanhan statsregleringin tuli olla edelleen voimassa, kuitenkin vain siltä osin kuin uusi statsreglering hajoituksen tapahtuessa oli käsittelemättä. SOU 1952: 45 s. 40—41; SOU 1954: 40 s. 19, 73; SOU 1959: 16 s. 44, 51; *Herlitz*, Offentlig rätt II s. 137; *Malmgren*, Grundlagar s. 122; *Stjernquist*, StatsvT 1960 s. 10—12.

[43] *Andersen*, Statsforfatningsret s. 374, on sitä mieltä, että yksinomaan hallituksen päättämä tulo- ja menoarvio tai budjetitta tapahtuva valtiontalouden hoito voi tulla kysymykseen vain hätäoikeuden nojalla. Ks. myös *Berlin* $II,_I$ s. 110—114; *Bramsnaes* s. 5—11.

[44] Näin meneteltiin v. 1953. *Herlitz*, Offentlig rätt II s. 137 viite 62. Tekijä *(T. V.)* ei ole havainnut, että Norjan tieteisopissa olisi käsitelty po. kysymystä.

[45] *Nevanlinnan* ja häneen yhtyvän *Erichin* mielestä HM $69,_1$ §:ssä tarkoitettu edellytys on toteutunut silloin, kun myös kaikki ne vero- ym. lainsäädäntöesitykset,

menettelyyn ei kuitenkaan ole oikeudellista velvollisuutta. Sille ei saada tukea mistään säännöksestä eikä sitä käytännössäkään noudateta.[46] Olisi myös kohtuutonta vaatia, että budjetin kannalta toisarvoinen lakiesitys, joka olosuhteista johtuen vielä on valmistelun tarpeessa, on annettava eduskunnalle mainitussa määräajassa. Jotta tällaisessa esityksessä tarkoitettu laki voitaisiin ottaa huomioon budjetin eduskuntakäsittelyssä, tulee sen hyväksymisen tapahtua riittävän ajoissa ennen kuin valtiovarainvaliokunta päättää budjettimietintönsä.

Mitä HM 69,$_1$ §:ssä mainitun kahden kuukauden ajan määräämistapaan tulee, näyttää säännöksen sanamuotoon sopivin tulkinta olevan, että siinä on kysymys varsinaisten valtiopäivien säännönmukaisesta kokoontumisajasta, joka ilmenee VJ 19 §:stä; siitä oli sitä ennen säädetty 1906 VJ 17 §:ssä (L/22. 10. 1918, AsK N:o 142/18 s. 5). Jos

---

joissa tarkoitetut budjettia korkeammat oikeusnormit vaikuttavat tämän muotoutumiseen, on annettu eduskunnalle sanotussa määräajassa. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 139; *Erich,* Valtio-oikeus II s. 270. Kun budjetin päättäminen edellyttää myös tulo- ja menoarvioon liittyvien erillisten lakiehdotusten käsittelemistä ja tämä eduskunnassa vaatii paljon aikaa, on myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 55—56, sitä mieltä, että sitä aikaa, jolloin budjettiesitys on viimeistään annettava eduskunnalle, koskevan määräyksen täytyy kohdistua myös mainittuihin erillisiin esityksiin.

[46] Erääät 1921 Budj-ehd:ssa tarkoitetut veroja koskevat hallituksen esitykset oli annettu eduskunnalle vasta vuoden 1920 marraskuun loppupuolella, mutta budjettiehdotuksessa edellytettyä parfyymien ja kosmeettisten valmisteiden veroa koskevaa esitystä ei vielä siinäkään vaiheessa ollut annettu eduskunnalle. Tämä esitys annettiin vasta 17.12.1920. 1920 Vp Asiak III, Hall es N:o 54. Ks. myös 1920 Budj-es s. 3.

Esim. 1957 Budj-es oli päivätty 10.9.1956, mutta tämän jälkeen annettiin eduskunnalle mm. seuraavat verolakiesitykset, joihin sisältyneet lakiehdotukset käsiteltiin eduskunnassa ennen kuin Vvv hyväksyi BudjM:n: 12.10.1956 Hall es N:o 70 (1956 Vp Asiak III,$_1$) laiksi eräiden valtion indeksiehtoisten obligatiolainojen verovapaudesta, 26.10.1956 Hall es N:o 78 laiksi eräistä väliaikaisista poikkeussäännöksistä verolakeihin; sekä myös 26.10.1956 Hall es N:o 79 laiksi eräistä Porkkalan alueen palautuksen aiheuttamista poikkeuksista verolainsäädäntöön. Varainhoitovuoden budjetissa huomioon otettavia verosäännöksiä koskevia hallituksen esityksiä ei aina anneta eduskunnalle edes ennen kuin Vvv on päättänyt BudjM:n. Tämän hyväksyminen tapahtui esim. 1957 Budj:n osalta 5.12.1956. Sen jälkeen annettiin eduskunnalle vielä seuraavat vuoden 1957 budjettitalouteen kuuluvat lakiesitykset: 7.12.1956 Hall es N:o 124 laiksi tullien kantamisesta vuonna 1957 ja vasta 18.12. 1956 Hall es N:o 126 laiksi eräiden talletusten, obligatioiden ja osuustodistusten omistajille sekä eräiden velkasitoumusten saajille myönnettävästä veronhuojennuksesta annetun lain muuttamisesta, jonka kolmas käsittely tapahtui jo 21.12.1956. Vastaavanlaista menettelyä on ollut muinakin vuosina.

eduskunta itse VJ 19 §:n nojalla päättää valtiopäivät tätä aikaisemmin lopetettaviksi, ei HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitettu edellytys jää sen johdosta täyttymättä. Toisaalta tämä edellytys täyttyy siinäkin tapauksessa, ettei säännönmukaisesta istuntokaudesta enää ole kahta kuukautta jäljellä, mutta eduskunta on itse päättänyt tai budjettiehdotuksen antamisen jälkeen päättää jatkaa istuntokautta siten, että tosiasiallista istuntokautta on jäljellä kaksi kuukautta.[47] Tämän tulkinnan heikkous on kuitenkin siinä, ettei kahden kuukauden määräajan alkamisen ajankohta ole ennakolta tiedossa, joten sen noudattaminen saattaa jäädä sattuman varaan. Tämän vuoksi on käytännöllisistä syistä sallittava mainitun määräajan laskeminen lähinnä seuraavasta vuoden vaihteesta taaksepäin. Vaikka tämä tulkinta ei ole sopusoinnussa HM 69,$_1$ §:n sanamuodon kanssa, vastaa se kuitenkin tuon säännöksen tarkoitusta eli vaatimusta, että eduskunnalla tulee, jotta sen budjettivalta pysytettäisiin voimassa, olla kaksi kuukautta eli siis riittävästi aikaa tulo- ja menoarvioehdotuksen käsittelyyn.[48] — Seuraavassa tarkastellaan, minkälaisia oikeuksia tai velvollisuuksia hallitukselle syntyy sen johdosta, että se on antanut eduskunnalle budjettiehdotuksen HM 69,$_1$ §:ssä tar-

---

[47] Tätä mieltä *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 25—26. Myös *Erichin* käsityksen mukaan, Valtio-oikeus II s. 256, budjettiehdotus on annettu eduskunnalle oikeassa ajassa, jos tämä on tapahtunut kaksi kuukautta ennen säännönmukaisen neljän kuukauden istuntoajan päättymistä.

Hakkilan mielestä ei kysymyksellä, onko HM 69,$_1$ §:n mukainen edellytys sen kautta täytetty, että eduskunta päättää jatkaa valtiopäiviä budjettiehdotuksen antamisen jälkeen yli säännönmukaisen istuntokauden, ole suurtakaan käytännöllistä merkitystä. Riidatonta on nimittäin, että eduskunnalla on oikeus käsitellä sellaistakin budjettiehdotusta, joka on annettu sille sen oikeaksi katsomaa ajankohtaa myöhemminkin. Tulo- ja menoarvioehdotus annetaan käytännössä eduskunnalle tämän kokoontuessa aloittamaan syysistuntokautta tai jotensakin pian tämän jälkeen. *Hakkila* s. 286—287.

[48] *Estlanderin* mielestä, s. 243 viite 1, HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitettu määräaika on kaksi kuukautta ennen budjettiehdotuksen mukaista varainhoitovuotta edeltäneen vuoden päättymistä. Kun hallituksen asiana on laatia ja antaa eduskunnalle budjettiehdotus, ei ajankohta, jolloin ehdotus viimeistään on jätettävä eduskunnalle, voi jäädä tämän määrättäväksi. — *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 243, lausuu, että kun tulo- ja menoarvion pitäisi joka tapauksessa valmistua vuoden päättymiseen mennessä, näyttäisi vuoden vaihde olevan se ajankohta, josta taaksepäin tuo kahden kuukauden määräaika on laskettava. — Kun budjetti on saatava valmiiksi ao. varainhoitovuoden alkuun mennessä ja kun HM 69,$_1$ §:n tarkoitus on, että eduskunnan budjettikäsittelyä varten turvataan kahden kuukauden vähimmäisaika, katsoo myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 51—54, että mainittu aika on luettava vuoden vaihteesta taaksepäin.

koitetussa määräajassa, mutta eduskunta ei ole ennen ao. varainhoitovuoden alkua päättänyt tulo- ja menoarviota.

HM $61_{,2}$ §:ssä kielletään määräajaksi myönnetyn veron kantaminen tuon ajan sivu, paitsi HM $69_{,1}$ §:ssä mainitussa tapauksessa. Viimeiseksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuihin väliaikaisesti edelleen perittäviin tuloihin voi sisältyä vain HM 61 §:n mukaisia määräajaksi myönnettyjä veroja.[49]

HM $69_{,1}$ § ei muodosta poikkeusta HM III luvun lainsäädäntöä koskevista säännöksistä. Siinä ei myöskään anneta hallitukselle oikeutta määrätä, missä määrin lailla säädettyjä veroja on valtiolle perittävä. Hallituksen velvollisuus suorittaa HM $68_{,1}$ §:ssä puheena olevat menot ja kantaa lakiin perustuvat tulot johtuu jo siitä, että hallituksen on tietenkin myös HM $69_{,1}$ §:ssä tarkoitetussa tapauksessa noudatettava lainsäädäntöä. Tämän vuoksi viimeiseksi mainitun säännöksen merkitys rajoittuu siihen, että määräajaksi säädettyjen verojen kantamista on po. tapauksessa jatkettava siinä määrin kuin se on välttämätöntä HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettujen menojen suorittamiseksi. HM $69_{,1}$ §:n väljempi tulkinta saattaisi tehdä mahdolliseksi hallituksen mielivaltaisen menettelyn, jonka ehkäiseminen on kansan veronmyöntämisoikeuden (ns. itseverotusoikeuden) periaatteen pääasiallinen tarkoitus.[50] — Milloin

---

49 Tähän lain tarkoitukseen viitattiin Prv:n VOPL-ehd:sta koskevassa M:ssä (1918 Vp Asiak III, PrvM N:o 3 s. 5/Hall es N:o 4, 1917 II Vp). Myös *Erich* huomautti, että HM $69_{,1}$ §:ssä puhutaan tulojen väliaikaisesta edelleen kantamisesta, mutta että siinä epäilemättä tarkoitetaan HM $61_{,2}$ §:ssä mainittuja määräaikaisia veroja. Ratkaisevan merkityksen hän antoi tässä kohdin HM 61 §:lle. Kun on kysymyksessä määräämättömäksi ajaksi myönnetty vero, on valtiolle tulevia veroja kannettava pysyvästi eikä ainoastaan väliaikaisesti, vaikka olisi jouduttu mainittuun poikkeukselliseenkin tilanteeseen. 1919 Vp Ptk II s. 1825—1826, 1837. Ks. myös *Estlander* s. 238; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 140—142.

50 Useat tutkijat ovat HM $69_{,1}$ §:n ahtaan tulkinnan kannalla. Tämä käsitys voidaan *Erichin* osalta päätellä edellisessä viitteessä tarkoitetussa eduskuntapuheenvuorossa (1919 Vp Ptk II s. 1825—1826) esitetystä lausumasta. Samalla kannalla on *Estlander* s. 238, 239—240, 242. *Nevanlinna* pitää täysin selvänä, ettei budjetin puute ainakaan Suomessa voi tehdä siihen kaiken oikeuselämän ylimpään sääntöön muutosta, että laillinen laki on toimeenpantava. Hänen mielestään ei määräajaksi säädettyjä varoja ole HM $69_{,1}$ §:n säännöksessä edellytetyssä tapauksessa kannettava enempää kuin siinä tarkoitettuihin menoihin voidaan arvioida tarvittavan — mikäli tällainen rajoittaminen on mahdollista panna toimeen haitatta ja ao. lakien säännöksiä muuttamatta. On itsestään selvää, ettei hallitus voi tässäkään tapauksessa luoda uusia tuloja. Viittaus siihen sisältyy säännöksen sanamuotoon (»tulot väliaikaisesti e d e l l e e n kannettavat»). *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 141—142.

HM 69,$_1$ §:n soveltaminen tulee kysymykseen, on tarvittavat väliaikaissäännökset annettava asetuksella.[51]

Kun hallituksella on HM 69,$_1$ §:n nojalla siinä mainituin edellytyksin oikeus väliaikaisesti edelleen kantaa tiettyjä menoja varten tarvittavat tulot, osoittautuu tuo säännös tässä kohdin tulkinnanvaraiseksi. Ei ole nimittäin mahdollista ennakolta tarkoin tietää sitä markkamäärää, joka HM 68,$_1$ §:ssä tarkoitetuista menoista on katettava määräajaksi säädettyjen verojen edelleen perimisellä. Tämän vuoksi on valtiontalouden hoidon kannalta tarpeen, että mainitunlaisten menojen suorittamista varten on tuloissa ylikatetta. Kun on mahdollista, ettei lainsäädännöstä aiheutuvien menojen suorittamista saada kokonaan katetuksi muulla tavalla, on harkittava kysymystä, annetaanko HM 69,$_1$ §:ssä hallitukselle oikeus myös riittävän ylikatteen hankkimiseksi »väliaikaisesti edelleen kantaa» veroja.

Miten tiiviisti hallituksen on siis mukautettava HM 69,$_1$ §:ään perustuvat, HM 68,$_1$ §:ssä mainittujen menojen suorittamiseksi välttämättömät, väliaikaisesti edelleen perittävät verotulot mainittujen menojen todellista määrää vastaavaksi? Miten on tulkittava HM 69,$_1$ §:ään sisältyvät sanat »sitä varten tarpeelliset tulot»? Viimeiseksi mainitun säännöksen sanamuoto näyttää sallivan sellaisen, asian kiinteästä yhteydestä muihin HM:n tulo- ja menoarviota koskeviin säännöksiin johdettavissa olevan tulkinnan, että HM 69,$_1$ §:ssä on kysymys tulojen ja menojen tasapainon säilyttämisestä valtiontalouden hoidossa. Oikeana ei kuitenkaan voida pitää sellaista käsitystä, että HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitettujen tarpeellisten tulojen on vastattava HM 68,$_1$ §:ssä mainittujen menojen ja määräämättömäksi ajaksi myönnettyjen verojen mahdollista erotusta. Valtiontalouteen kuuluu näet muitakin kuin verotuloja. Tällaisia ovat HM 64 §:n mukaisen eduskunnan lainanottosuostumuksen rajoissa otetuista valtionlainoista kertyvät tulot ja HM 74,$_1$ §:n mukaisesti lailla myönnetyn, kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevan valtuuden puitteissa hankitut tulot omaisuuden myynnistä. On mahdollista, että hallituksella on tällaisia valtuuksia hankkia valtiolle tuloja, vaikka tulo- ja menoarvion päättäminen on lykkääntynyt.

---

[51] Valtion tuloja ei ole jouduttu perimään tarkasteltavana olevalla perusteella, sillä HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitettu keino ei ole ollut riittävä valtion toiminnan käynnissä pitämiseksi budjetin päättämisen lykkääntyessä, vaan on ollut ryhdyttävä tulo- ja menoarvion väliaikaiseen järjestämiseen (ks. s. 235—241).

Kastari, Eduskunnan hajoitus s. 243—244, arvelee, että ainoa tapaus, jolloin HM 69,$_1$ §:n säännöksellä voi olla käytännöllistä merkitystä, on eduskunnan hajoituksen aiheuttama tilanne.

Lisäksi viranomaiset kantavat normaalisti valtuuksiensa puitteissa valtiolle muitakin tuloja, jotka eivät ole veronluonteisia.[52]

Määräajaksi myönnettyjen verojen perinnän jatkaminen HM $69_{,1}$ §:ssä tarkoitetussa merkityksessä on luvallista vain, jos kaikki muut valtiolle normaalissa järjestyksessä kertyvät tulot eivät riitä HM $68_{,1}$ §:ssä puheena oleviin menoihin. Kun HM $68_{,4}$ § ja muut säännökset eivät ole esteenä sille, että budjettiin perustuvia valtion kassamenoja saadaan suorittaa myös valtion maksuvalmiusreservistä, ovat nämäkin varat HM $69_{,1}$ §:ssä tarkoitetussa tapauksessa sellaisia, joiden käytettävissä oleminen on esteenä edellisen kalenterivuoden lopulla päättyneeksi määräajaksi myönnetyn veron perinnän jatkamiselle. Käytännössä on mahdollista, että kassavarat, joita käytetään HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettuihin menoihin, saavat olla sidotut budjetin ulkopuolella tapahtuvaan, mutta valtion kassanyhteyteen kuuluvaan varojenkäyttöön.[53]

Valtion rahastotaloudessa esiintyvää kassasäästöä käytetään normaalistikin budjetin menojen rahoittamiseen. HM $70_{,1}$ §:n soveltaminen on näet mahdollista, vaikkei budjettitalouden säästöä olekaan valtion kassassa. Budjettitalouteen kuulumattomia rahastovaroja vastaavien valtion kassavarojen eräänlainen tilapäinen lainaksi ottaminen[54] budjettitaloudelle, mikä tapahtuu HM $69_{,1}$ §:ssä mainitussa tarkoituksessa, onkin perusteltavissa, koska vastavaihtoehtona olisi määräajaksi myönnetyn ja jo lakkaavan veron perimisen jatkaminen pelkästään hallituksen toimesta, mitä menettelyä on sovellettava varoen siihen liittyvän mielivallan vaaran vuoksi. Hallituksella tulee kuitenkin olla varmuus siitä, että tällainen kassavarojen käyttö ei vaaranna valtion lakiperusteisten budjetin ulkopuolisten tehtävien vaatimien menoerien suorittamista ajallaan. Valtion budjettitalouden ja rahastotalouden menoja suoritetaan näet yhteisistä kassavaroista, ikään kuin samasta kassasta. Sen maksuvalmiusreserviä ei ole välttämätöntä eikä sallittuakaan kokonaisuudessaan käyttää HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettujen menojen

---

[52] Tällaisia ovat ansaintaluonteiset maksut valtion laitosten käyttämisestä, tuloa tuottavasta omaisuudesta ja liikeyrityksistä kertyvät tulot, annettujen lainojen takaisinmaksut ja korot sekä osakkeista kertyvät osingot. Valtiolle kertyy myös puolet SP:n ja PSP:n voitoista.

[53] Ennen HM $69_{,1}$ §:n soveltamista vaadittavaa kassavarojen käyttämistä ei voida siis rajoittaa vain tulo- ja menoarviorahaston saldoa vastaavaksi. (Tämän rahaston luonnetta on tarkasteltu edellä s. 24—26.)

[54] Tällaista lainanottoa ei HM 64 § koske, sillä kysymys ei ole lainanotosta valtiolle, vaan laajassa merkityksessä ymmärretyn valtiovaraston sisäisistä rahoitusjärjestelyistä.

kattamiseen ennen kuin määräajaksi myönnetyn veron edelleen periminen voi tapahtua HM 69,$_1$ §:n nojalla.

Jos budjettiehdotusta ei ole annettu eduskunnalle HM 69,$_1$ §:ssä mainitussa määräajassa, tulee harkittavaksi kysymys, voidaanko tuloja menoarvion myöhästymistapauksen suhteen tehdä sellainen vastakohtaispäätelmä, ettei hallituksella ole HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitettuja valtuuksia. Tuossa pykälässä ei nimittäin ole säädetty mitään sen tapauksen varalta, ettei hallitus anna budjettiehdotusta eduskunnalle mainitussa määräajassa.[55] *Estlanderin* käsityksen mukaan HM 69,$_1$ § sisältää poikkeuksen yleisestä säännöstä ja on sen vuoksi tulkittava ahtaasti, joten mainittu vastakohtaispäätelmä on hyväksyttävä.[56] *Nevanlinnan* mielestä mainittu päätelmä on sitävastoin ristiriidassa ensinnäkin HM:n suoranaisten säännösten kanssa ja mitä jyrkimmässä ristiriidassa Suomen budjettioikeuden yleisen luonteen ja kaikkien niiden säännösten kanssa, jotka tämän määräävät, HM 69,$_1$ §:ää lukuunottamatta.[57]

---

[55] Sellaisen tilanteen, jossa HM 69,$_1$ §:ää joudutaan soveltamaan, arveli *Setälä* aiheutuvan eduskunnan, mutta ei hallituksen syystä. Se voi näet johtua eduskunnan halusta viivyttää budjetin päättämistä tai aikaansaada budjetin kieltäminen tarkoituksessa, että hallitusta täten painostetaan toimimaan eduskunnan tahdon mukaisesti. 1919 Vp Ptk II s. 1838. — *Nevanlinnan* mielestä, Tulo- ja menoarvio s. 147, HM 69,$_1$ § on käsitettävä siten, että velvollisuus kantaa lailliset tulot ja suorittaa lailliset menot on siinä nimenomaan ilmaistu sen tapauksen varalta, jonka voi edellyttää käytännössä varsinaisesti esiintyvän. *Nevanlinnan* käsityksestä ks. myös 1919 Vp Ptk II s. 1845.

[56] Tämän säännöksen sanamuotoa *Estlander* pitää sellaisena, että vastakohtaispäätelmä on johdonmukaisesti sen luonnollinen täydennys. Mainittu päätelmä ei kuitenkaan ulotu pitemmälle kuin siihen, ettei hallitus saa muussa kuin HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitetussa budjetin viivästymistapauksessa edes väliaikaisesti edelleen kantaa määräajaksi myönnettyjä veroja, jotka ovat lakanneet olemasta voimassa viimeiseksi kuluneen varainhoitovuoden päättyessä. Katsoessaan HM 69,$_1$ §:n merkitykseksi menojen suhteen, ettei muita kuin HM 68,$_1$ §:ssä mainittuja menoja saa suorittaa, lausuu Estlander, että edeltä arvaamattomien menojen osalta on kysymys epäselvä. Mainittujen säännösten sanamuodon mukaan näyttää mahdolliselta, että edeltä arvaamattomia menoja saadaan suorittaa po. tapauksessa, näiden lainkohtien keskinäisen yhteyden ja siitä johtuvan lain tarkoituksen näyttäessä sitävastoin johtavan vastakkaiseen päätelmään. *Estlander* s. 241, 242 myös viite 1. Ensimmäiseksi mainittua käsitystä on tekijän *(T. V:n)* mielestä HM 69,$_1$ §:n sisältöön perustuvana pidettävä oikeana, kuitenkin edellyttäen, että edeltä arvaamattomana tässä tapauksessa pidetään vain sidottua menoa.

[57] Ennen kaikkea tällainen päätelmä on ristiriidassa sen kaikkia budjettisäännöksiä korkeamman oikeussäännön kanssa, että laillinen laki on toimeenpantava. Kun budjetti ei ole Suomessa laki, ei mainitulle lainopilliselle rakennelmalle ole täällä tilaa. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 143—144.

Nevanlinnan mielestä Suomen budjettioikeuden säännökset muodostaisivat joh-

Purhonen katsoo puolestaan, että hallituksen oikeudet budjetin puuttumisen johtuessa hallituksen esityksen myöhästymisestä ovat pääteltävissä HM 69,$_1$ §:stä tehtävän vastakohtaispäätelmän avulla. Täten voidaan nimittäin hänen mielestään päätellä, ettei hallituksella ole tulo- ja menoarvion mainitusta syystä puuttuessa oikeutta periä määräaikaisia veroja yli sen ajan, joksi ne olivat myönnetyt, mutta muita johtopäätöksiä ei HM 69,$_1$ §:ää koskevan vastakohtaispäätelmän avulla voida tehdä.[58]

Arvosteltaessa HM 69,$_1$ §:n merkitystä on tekijän mielestä pidettävä lähtökohtana, että hallituksen ja eduskunnan velvollisuutena on riittävän ajoissa ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla tulo- ja menoarvio on mahdollista saada valmiiksi ennen ao. varainhoitovuoden alkua. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että budjettiehdotus on kaikissa tilanteissa annettava eduskunnalle HM 69,$_1$ §:ssä tarkoitetussa määräajassa. Säännöksessä voidaan tosin katsoa edellytetyn, että tulo- ja menoarvioehdotus yleensä annetaan eduskunnalle siinä tarkoitet-

---

donmukaisuuden ja sisäisen eheyden puolesta kerrassaan mallikelpoisen kokonaisuuden, jos HM 69,$_1$ §:n säännös olisi saanut PrK:n VOPL-ehd:ssa (KM 1917: 9 s. 5: 10,$_2$ §) ja HM-ehd:ssa (KM 1917: 11 s. 17—18, 41: 64,$_1$ §) olevan sanamuodon. Näiden ehdotusten mukaisesti oli hankittava eduskunnalta valtuus muutoin päättyvien tulojen kannon ja menojen suorittamisen väliaikaiseen jatkamiseen. II HM-ehd:ssa (1917 II Vp Asiak III, Hall es N:o 62 s. 23; 65,$_1$ §) ehdotettiin säädettäväksi, että tässä tapauksessa tulot, jotka muuten lakkaisivat, oli väliaikaisesti kannettava ja että tarpeelliset menot oli suoritettava, mikäli eduskunta oli edellisenä vuonna ollut neljä kuukautta koolla. *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 151, lausuu, että tällainen säännös olisi merkinnyt sen 1772 HM 46 §:ssä vahvistetun ja myös 1809 RF 61 §:ään sisältyvän säännön säilyttämistä, että jollei päätöstä uudesta suostunnasta ole tehty, vaikka valtiopäivät ovat olleet koossa säännöllisen ajan, vanha suostunta jää voimaan. Vvv huomautti Prv:lle (Ls N:o 15 a/19. 6. 1918, Liite/PrvM N:o 14/po. Hall es N:o 62), että tuo säännös näyttää kaipaavan täydennystä. Sitä tuli nimittäin soveltaa ainoastaan, jos tulo- ja menoarvioesitys on annettu eduskunnalle tarpeeksi hyvissä ajoin, esim. kaksi kuukautta ennen istuntokauden päättymistä. Tällaisena se otettiin Prv:n ehdotukseen (edellä mainittu PrvM N:o 14 s. 15, 31) ja lepäämään jätettyyn II HM-ehd:een. Tämäkin säännös olisi välttynyt Nevanlinnan olennaisimmalta muistutukselta. Lopullisen sisältönsä sai säännös III HM-ehd:ssa (1918 Ylim Vp Asiak, Hall es N:o 1 s. 18: 65,$_1$ §). *Nevanlinna,* main. teos s. 148—152. Ks. myös Sen ehd/1907 66,$_3$ §; PrvM N:o 2 s. 3—4/po. Hall es N:o 1.

Ks. lisäksi *Helo* s. 189—190; *Hermanson—Kaira* s. 147; *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 242 viitettä 17.

[58] HM 69,$_1$ §:n säännöksen estämättä hallituksella on siis myös po. tapauksessa oikeus suorittaa lakimääräiset ja muut sidotut menot sekä periä lakimääräiset tulot, sillä näiden peruste on budjettia voimakkaampi. *Purhonen,* Budjettivalta s. 144—145.

tuun ajankohtaan mennessä. Mainittua vaatimusta ei kuitenkaan ehdottomana voida perustaa HM:n kyseisen kohdan sanamuotoon eikä muuhunkaan säännökseen. Toisaalta hallitus, joka muusta kuin pakon aiheuttamasta syystä viivyttää budjettiesityksen antamista siinä määrin, ettei eduskunnalle jää kohtuullista aikaa sen käsittelyä varten, on tästä menettelystään oikeudellisessa vastuussa.

Vaikka hallitus ilman pakkotilannetta tai siihen verrattavaa muuta hyväksyttävää syytä jättäisi ottamatta varteen HM $69_{,1}$ §:n mukaisen määräajan, on HM $68_{,1}$ §:ssä mainitut sidotut menot suoritettava ja lakiperusteiset tulot perittävä. Mitä sitävastoin tulee HM $61_{,2}$ §:ssä tarkoitettuihin määräajaksi myönnettyihin veroihin, säännöksessä nimenomaan kielletään niiden edelleen kantaminen, paitsi HM $69_{,1}$ §:ssä mainitussa tapauksessa eli siinä tapauksessa, että budjettiesitys on annettu eduskunnalle tässä säännöksessä tarkoitetussa määräajassa. Tämän vuoksi Estlanderin ja Purhosen esittämää vastakohtaispäätelmää on pidettävä perusteltuna. Määräajaksi säädettyjä veroja ei siis ole lupa edelleen kantaa, ellei budjettiesityksen antamisaikaa koskeva edellytys ole täyttynyt.

Sen nojalla, mitä edellä on esitetty HM $69_{,1}$ §:n merkityksestä, voidaan todeta, ettei säännöksen tarkoitus ole edellisen varainhoitovuoden budjetin voimassaolon douzièmes provisoires -tyyppinen jatkaminen lähinnä seuraavan varainhoitovuoden aikana. Tuossa säännöksessä tarkoitettua keinoa, jonka käyttämiseen ei tarvita eduskunnan hyväksymistä, on pidettävä mahdolliseksi katsotun tilanteen varalta perustuslaissa säädettynä erityisjärjestelynä.[59]

3. *Tulo- ja menoarvion voimassaoloajan pidentäminen tutkijain käsitysten mukaan ja käytännössä.* Joskin HM $69_{,1}$ § tarjoo mahdollisuuden tarvittavien varojen hankkimiseen lainsäädännössä edellytettyjen menojen suorittamiseen budjetin myöhästymistapauksessa, merkitsisi valtiontalouden hoidon jääminen vain tuon säännöksen soveltamisen varaan lukuisien menoerien suorituksen lykkääntymistä. Käytännön tar-

[59] Budjetin puuttuminen ei merkitse valtiontalouden hoidon »muodollista valtiosäännön vastaisuutta». *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 148. Samaa mieltä *Laband,* Staatsrecht s. 554. Toista mieltä *Jellinek,* Budgetrecht s. 321—322.

Paitsi sitä seikkaa, että HM $69_{,1}$ § voi houkutella tekemään edellä esitetyn vastakohtaispäätelmän, voidaan säännöstä *Nevanlinnan* mielestä arvostella sen vuoksi, ettei se pääosaltaan sisällä uusia oikeussääntöjä, jotka koskevat valtiontalouden hoitoa. Hän pitää kyseistä säännöstä myös epäkäytännöllisenä, sillä budjetti voidaan saada sitä oikeampi, mitä lähempänä ao. varainhoitovuoden alkua sen laadinta voi tapahtua. 1919 Vp Ptk II s. 1833—1834.

peiden vaatimuksesta onkin HM:n voimaan tultua alun perin turvauduttu menettelyyn, jolla viimeksi kuluneen varainhoitovuoden tulo- ja menoarvion voimassaoloa on jatkettu eräin tarvittavin muutoksin lähinnä seuraavan vuoden alkuaikana siten, että siihen on hankittu eduskunnan lupa.[60]

Niissä poikkeuksellisissa oloissa, jotka vallitsivat 1919 HM:n voimassaolon alkuaikana, ei tulo- ja menoarvioita saatu ennen varainhoitovuoden alkua hyväksytyiksi. Tämän vuoksi annettiin eduskunnalle esitys ensinnäkin vuoden 1919 tulo- ja menoarvion voimassaoloajan väliaikaisesta pidentämisestä eli siis vuoden 1920 budjetin väliaikaisesta järjestämisestä. Esityksen mukaan tämän menettelyn tuli olla voimassa siihen asti, kunnes 1920 Budj oli päätetty, enintään kuitenkin 1. 3. 1920 saakka. Kun esitystä käsiteltiin eduskunnassa vuoden 1919 lopulla, syntyi mielipiteiden vaihtoa siitä, voidaanko tällaista menettelyä, jonka varalta vastikään säädetyssä HM:ssa ei ollut nimenomaista säännöstä, pitää perustuslainmukaisena.[61]

---

[60] *Nevanlinna* mainitsi, 1919 Vp Ptk II s. 1835, että 1919 HM:oa edeltäneenä aikana nämä »finanssiprovisoriot» olivat säännöllinen ilmiö. Kun budjettiehdotuksen hyväksytyksi tuleminen pyrki viemään runsaasti aikaa, lähetettiin valtiovaraintoimituskunnasta usein joulukuun loppupuolella viranomaisille määräys, jonka mukaan budjetin viivästyessä oli toistaiseksi noudatettava kulumassa olevan vuoden budjettia niine muutoksineen, jotka yleisten asetusten ja erityisten määräysten kautta oli siihen tehty. Nevanlinna huomautti, että tällainen määräys oli puutteellinen, oikeastaan väärä, koska yhtä vuotta varten tehtyä budjettia ei joka suhteessa, esim. kertamenojen osalta, voida noudattaa. Tästä ks. myös 1919 Vp Asiak III, VvvM N:o 9 s. 1/Hall es N:o 68.

[61] 1919 Vp Asiak III, Hall es N:o 68, VvvM N:o 9, Edusk vast; 1919 Vp Ptk II s. 1824—1840, 1844—1851. Esityksen perusteluissa hallitus viittasi siihen, että vaikkakin HM $70_{,2}$ §:ssä mainitut menot, jotka vuoden vaihteen sekä tulo- ja menoarvion vahvistamisen välisenä aikana esiintyvät, on siitä riippumattakin suoritettava, on budjetin järjestely kuitenkin täksi väliajaksi sekä asiallisesti tyydyttävämpi että muodollisesti asianmukaisempi. Siitä ettei hallituksen velvollisuus edelleen suorittaa menoja, vaikka vahvistettua tulo- ja menoarviota ei ole olemassa, johdu esityksen perusteluissa mainitusta lainkohdasta, huomauttivat *R. Erich*, 1919 Vp Ptk II s. 1826—1827, *Estlander*, s. 1829—1830, *Nevanlinna*, s. 1834—1835, *Procopé*, s. 1836, *Setälä*, s. 1837—1838, ja *Kotonen* s. 1839. Tämän johdosta rahaministeri *Lundson*, s. 1839, selvitteli ja myös siloitteli hallituksen esityksen perusteluita. Hän lausui, ettei HM $70_{,2}$ §:n säännöstä lainkaan pidetty kulmakivenä, vaan perusteluissa oli sanottu ainoastaan, että HM $70_{,2}$ §:nkin nojalla on oikeus suorittaa menoja. VvvM:ssä huomautettiin, että voidaan panna kysymykseen, onko HM $70_{,2}$ §:n säännöksellä sitä merkitystä, joka sille annetaan esityksessä. Tätä lausumaa pitivät *Nevanlinna*, 1919 Vp Ptk II s. 1844, ja *Erich*, s. 1850, liian lievänä arvosteluna. (HM $70_{,2}$ §:n merkityksestä on ollut puhe edellä s. 79—80.)

Poikkeamiseksi HM:n säännöksistä katsoi mainitun menettelyn *Estlander*.[62] *Erich* piti kyseenalaisena, voidaanko mainittu valtuus, joka mahdollisesti merkitsi poikkeamista perustuslaista, antaa muulla tavoin kuin »edellä käyvän perustuslain muutoksen nojalla».[63] Samaan johtopäätökseen tuli *Setälä*.[64] Tilanne, jolloin tulo- ja menoarviota ei ole, oli Erichin mielestä tietenkin aivan poikkeuksellinen, mutta tieteisopin mukaan kuitenkin yleisesti myönnetty mahdolliseksi.[65] *Nevanlinna* sitävastoin luonnehti ehdotettuun järjestelyyn ryhtymistä koskevan kiellon omituiseksi.[66] Tällaista kieltoa ei myöskään *Kotonen* pitänyt perus-

---

[62] *Estlanderin* mielestä pääsääntö on, että budjetti hyväksytään jokaiseksi vuodeksi ja että HM 69 §:stä johtuen tämän tulee tapahtua ennen sen tarkoittamaa varainhoitovuotta. HM 68 §:stä taas käy selville, että vain sellainen menoerä voidaan suorittaa, joka on otettu varainhoitovuoden budjettiin. Vain HM $69_{,2}$ §:n mukaisesti saadaan varainhoitovuoden budjettiin tehdä muutoksia. »Hätäbudjetti» voi tulla kysymykseen ainoastaan HM $69_{,1}$ §:ssä mainitussa tapauksessa. HM:n tarkoituksena on nimittäin, että siinä annetaan sitovat ja tyhjentävät määräykset budjetista ja sen vahvistamisesta. Muussa tapauksessa hätäbudjetti on aikaansaatavissa vain noudattamalla perustuslain säätämisjärjestystä. 1919 Vp Ptk II s. 1830—1831. Ks. myös *Estlander* s. 243—245; *Purhonen*, Budjettivalta s. 146 viitettä 43.

[63] Ratkaisevaa merkitystä ei tässä suhteessa ollut annettava HM $69_{,1}$ §:lle, sillä siinä on kysymys erityistapauksesta. *Erichin* mielestä ei ollut mahdotonta, että myös jossakin muussa tilanteessa kuin tuossa säännöksessä edellytetyssä voidaan olla ilman vahvistettua vuotuista tulo- ja menoarviota. Asiaan vaikutti ennen kaikkea se, että HM VI luvun useissa pykälissä ja VJ:ssä (1906 VJ $26_{,2}$ §:ssä ja 1928 VJ 30 §:ssä) edellytetään vuotuista tulo- ja menoarviota. Saksassa esiintyi ankaraa arvostelua kuukausibudjettien käyttämisen johdosta, sillä valtiosäännössä edellytettiin vuotuista tulo- ja menoarviota. Erich vertasi esillä olevaa tapausta siihen, että kansanedustajien toimikausi lähenee loppuaan, mutta pakottavasta syystä katsotaan välttämättömäksi pidentää tätä toimikautta yli laissa määrätyn ajan. Tällöin kysymykseen tuleva muutos oli aikaansaatavissa ainoastaan perustuslakia muuttamalla. Jollei vahvistettua tulo- ja menoarviota ole olemassa, täytyy hallituksen toimia omalla vastuullaan. 1919 Vp Ptk II s. 1827—1829.

[64] 1919 Vp Ptk II s. 1837—1838.

[65] Tässä kohdin *Erich* arvosteli *Schaumanin* esittämää epäilyä, voidaanko lainkaan ajatella oikeudellisesti mahdolliseksi, ettei vahvistettua tulo- ja menoarviota ole olemassa. Väite, ettei tällainen tilanne ole mahdollinen, merkitsi Erichin mielestä, että valtion kaikki toiminta pysähtyisi, jos ei tulo- ja menoarviota olisi olemassa. Tätäkin tilannetta oli hänen käsityksensä mukaan arvosteltava oikeussäännösten nojalla, vaikka sitä oli pidettävä normaalista poikkeavana. 1919 Vp Ptk II s. 1832, 1837.

[66] HM sisältää määräykset siitä, että vuosittain pitää olla budjetti, mutta se ei sisällä mitään kieltoa, ettei jostakin syystä voida jotakin muutakin tällä alalla säätää. Määräystä, jonka mukaan jokaista vuotta varten pitää »säädettämän» budjetti, ei siis rikota kyseisellä menettelyllä. Onhan nytkin tarkoitus, että seu-

tuslakiin nojautuvana.[67] Rahaministeri *Lundson* huomautti puolestaan, että tällainen esitys johtui ensiksikin hallituksen pyrkimyksestä noudattaa sitä HM:n määräystä, jonka mukaan eduskunta päättää tulo- ja menoarviosta, sekä että toinen asiaan vaikuttanut seikka oli maan ja kansan etu.[68] Vvv ja puhemies olivat sitä mieltä, ettei perustuslain säätämisjärjestystä ollut tarpeen noudattaa budjetin väliaikaisen järjestämisen aikaansaamiseksi.[69] *Purhonen* ei pidä oikeana käsitystä, että tulo- ja

---

raavan vuoden budjetti koskee kokonaista vuotta. Huolestuttavampaa on sitävastoin budjetin »säätäminen» ao. vuoden (tarkoittaa: vuoden alkamisen) jälkeen. 1919 Vp Ptk II s. 1836. Ks. myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 136—139.

[67] *Kotosen* mielestä HM $69_{,1}$ § on tarkoitettu vain turvaamaan eduskunnan oikeutta, mutta se yhtä vähän kuin mikään muukaan säännös HM:ssa ei sido eikä sen tarkoituksena ole ollenkaan sitoa eduskunnan päätösvaltaa näissä asioissa. *Kotonen* vertasi esillä olleeseen tapaukseen HM $69_{,2}$ §:ssä mainittua tapausta, josta »säädetään» yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Mikään muukaan HM:n säännös ei viittaa siihen, ettei ryhtymistä budjetin väliaikaiseen järjestelyyn olisi ajateltu mahdolliseksi poikkeustilanteen vallitessa. 1919 Vp Ptk II s. 1839.

[68] *Lundson* lausui, että jos hallitus olisi ryhtynyt suoriutumaan seuraavana vuonna taloudellisista asioista ilman sellaista tulo- ja menoarviota kuin esityksessä edellytettiin, olisi siitä ollut seurauksena, että välttämättömätkin työt olisivat jääneet tekemättä ja kaikki suoritukset, joita varten ei ollut laillisia määräyksiä tai sopimuksia, olisivat jääneet suorittamatta. 1919 Vp Ptk II s. 1839.

Eduskunta ei katsonut tarpeelliseksi hankkia po. esityksen johdosta Prv:n Ls:oa. 1919 Vp Ptk II s. 1839—1840.

Tarkasteltavana olevasta kysymyksestä eduskunnassa esitettyihin käsityksiin viittaa *Purhonen,* Budjettivalta s. 147 viitteessä 48.

[69] Vvv:n käsityksen mukaan HM $69_{,1}$ §:n säännöksestä käy selville, että aina silloin, kun tulo- ja menoarvio ei valmistu vuoden alkuun mennessä, on eduskunnan suostumus hankittava ennen kuin sellaisia tuloja voidaan periä ja sellaisia menoja suorittaa, jotka muutoin päättyisivät. Vahingollisten häiriöiden välttämiseksi oli näin ollen tarpeen, että valtiontalouden hoito järjestettiin väliaikaisesti eduskunnan myötävaikutuksella, minkä valiokunta arveli voivan tapahtua hallituksen ehdottamalla tavalla. Luonnollisena edellytyksenä tälle järjestelylle oli kuitenkin, että kulumassa olevan vuoden tulo- ja menoarviota toteutettiin po. väliaikana ainoastaan, mikäli se siihen soveltui ja mikäli tämä toteuttaminen oli tarpeellista. 1919 Vp Asiak III, VvvM N:o 9/Hall es N:o 68.

Vvv:n mietinnön ollessa eduskunnassa ainoassa käsittelyssä huomautti *Nevanlinna* valiokunnan olevan oikeassa, kun se ehdotuksessaan edellytti, ettei väliaikainen budjettijärjestely ollut HM:n vastainen. 1919 Vp Ptk II s. 1844—1846, 1862. Asiaa käsiteltäessä teki *Estlander* ehdotuksen perustuslain säätämisjärjestyksen noudattamisesta, ja *Österholm* kannatti ehdotusta asian lopullisessa käsittelyssä. Puhemies oli kuitenkin sitä mieltä, että asia oli käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin vuotuisen tulo- ja menoarvion käsittelystä oli säädetty, eikä hän sen vuoksi äänestyttänyt Estlanderin ehdotuksesta. 1919 Vp Ptk II s. 1847—1848, 1850, 1862—

menoarvion väliaikainen järjestäminen on sallittu vain kiireelliseen perustuslain säätämisjärjestykseen vaadittavalla määräenemmistöllä.[70]

Niistä muutoksista, jotka eduskunta hyväksyi 1919 Budj:iin 1920 Budj:n väliaikaisella järjestämisellä, aiheuttivat arvostelua ensinnäkin ne, jotka johtuivat 1919 Budj:n voimaantulon jälkeen muuttuneesta lainsäädännöstä.[71] Eduskunnan päätöksessä määrättiin arvaamattomia menoja varten osoitetuista määrärahoista vähennettäväksi 25 % (ponsi 5), vaikka budjetin väliaikainen järjestäminen koski alun perin vain kuudetta osaa varainhoitovuodesta. *Heinosen* ym. VvvM:öön liittyvässä vastalauseessa esitettyä käsitystä, että hallitukselle jää liian vapaa valta käyttää arvaamattomia menoja varten myönnettyjä määrärahoja, voidaan mainitusta syystä pitää perusteltuna.[72] Samaan päätökseen sisältyvä, valtion liiketoimintaan kohdistuva määräys, että eräiden kulutustavaroiden korotettuun hintaan tapahtuvasta myynnistä aiheutuva ylimääräinen tulo oli lakkaava,[73] oli katsottava eduskunnan tulo- ja menoarvion väliaikaiselle järjestämiselle asettamaksi ehdoksi.

1863; 1919 Vp Asiak III, Edusk vast/Hall es N:o 68; A/30.12 1919 (AsK N:o 154/19 s. 8).

Vuoden 1919 budjetin voimassaoloaikaa jouduttiin edelleen pidentämään 1.3. 1920 lukien siihen asti, kunnes 1920 Budj oli tullut julkaistuksi (12. 4. 1920 asti). 1919 Vp Asiak III, Hall es N:o 79, VvvM N:o 15, Edusk vast, A/28.2.1920 (AsK N:o 40/20).

[70] Tämä enemmistö soveltuu näet vain perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämiseen, mutta HM:n mukaan budjettia ei päätetä lain muodossa. *Purhosen* mielestä osaksi vuotta vahvistettavaa »hätäbudjettia» voitaneen jatkuvan käytännön mukaisesti käyttää hätätilassa, kun ei sitä laissa ole kiellettykään. *Purhonen,* Budjettivalta s. 147.

[71] Tämän ponnen (1) sanamuotoa pitivät *Erich* ja *Schauman* epäselvänä. Sen mukaan oli vuoden 1919 tulo- ja menoarviota soveltuvilta osilta väliaikaisesti noudatettava niillä muutoksilla, jotka yleisten asetusten tai erityisten määräysten kautta oli siihen tehty. 1919 Vp Ptk II s. 1828—1829, 1832—1833. Ks. myös *Nevanlinnan* samassa yhteydessä suorittamaa hallituksen esityksen puolustelua s. 1835.

Vuoden 1920 budjetin väliaikaista järjestämistä koskevaan eduskunnan päätökseen sisältyi myös määräys, että vuoden 1920 menoarvioehdotusta oli tietyin edellytyksin sovellettava (ponsi 3). Lisäksi siinä määrättiin, että ainoastaan vuodeksi 1919 tai tämän vuoden loppuun osoitettuja määrärahoja, jotka eivät sisältyneet vuoden 1920 menoarvioehdotukseen, oli käytettävä vain yleisten töiden kustantamiseen tai siihen verrattavaan tarkoitukseen (ponsi 4).

[72] Tähän vastalauseeseen sisältyvän ponnen mukaisesti oli mainittuja määrärahoja lupa käyttää vain suhteellisesti eli enintään kuudesosa määrärahasta vähennettynä 25 %:lla. *Heinosen* ym. vastalause/VvvM N:o 9/1919 Vp Asiak III, Hall es N:o 68.

[73] Määräys (ponsi 2) koski sokerin ja vehnäjauhojen myyntiä. Syynä tähän VvvM:n mainittuun vastalauseeseen sisältyneeseen ja eduskunnan hyväksymään

Kun ei myöskään ennen vuoden 1921 alkua ollut mahdollista saada voimaan tämän vuoden budjettia, joutui hallitus jälleen antamaan eduskunnalle esityksen tulo- ja menoarvion — siis 1920 Budj:n — voimassaoloajan väliaikaisesta pidentämisestä.[74] Budjetin voimassaoloaikaa pidennettiin myös 1950-luvulla useita kertoja,[75] ja on samoin menetelty kahdesti 1960-luvulla.[76]

---

ponteen oli, ettei eduskunta vaikean elintarviketilanteen vallitessa pitänyt tarpeellisena hankkia valtiolle tuloja edistämällä sellaista tuontia, joka ei ollut aivan välttämätöntä. Ks. myös 1919 YlimBudj A: IV: 2 momenttia, jolle oli merkitty ylimääräinen tulo sokerin ja vehnäjauhojen myynnistä korotettuun hintaan.

Budjetin väliaikaiseen järjestämiseen ei kuulunut kysymys valtion menojen suorittamiseksi tarvittavien sellaisten tulojen kantamisen jatkamisesta, jotka muutoin olisivat lakanneet. *Nevanlinna,* 1919 Vp Ptk II s. 1845—1846.

[74] 1920 Vp Asiak III, Hall es N:o 48, VvvM N:o 21, Edusk vast; A/29.12.1920 (AsK N:o 331/20). Hallituksen esitykseen sisältyvä ponsi vastasi pääpiirteissään eduskunnan edellisen vuoden lopulla hyväksymän vastaavanlaisen päätöksen ponsia 1 ja 3. Vuosien 1920 ja 1921 vaihteessa olisi eräiden valtiolle kannettavien verojen ja maksujen voimassaolo lakannut. Kun budjetin väliaikaisen järjestämisen yhteydessä oli tilaisuus hoitaa näiden valtion tulojen jatkuminen lailla, sisällytti hallitus tätä koskevan ehdotuksen esitykseen budjetin voimassaoloajan pidentämisestä. Tässäkään tapauksessa ei siis HM 69_1 §:n mukainen »tarpeellisten tulojen väliaikainen kantaminen» tullut kysymykseen. Vvv tähdensi, että tulo- ja menoarvio vastedes toimitetaan eduskunnalle HM:ssa edellytetyn ajan kuluessa. Eduskunta hyväksyi valiokunnan muutosehdotukset eikä käsittelyjärjestys enää saanut osakseen huomiota. Selostetulla järjestelyllä jatkettiin 1920 Budj:n voimassaoloaikaa enintään 1. 3. 1921 asti, mutta myös tällä kertaa jouduttiin sitä vielä pidentämään enintään 1. 4. 1921 saakka. 1920 Vp Asiak III, Hall es N:o 64, VvvM N:o 38, Edusk vast; A/28.2.1921 (AsK N:o 56/21).

Ks. myös *Hakkila* s. 287—288.

[75] Vuoden 1954 Budj-ehd:n käsittely eduskunnassa oli siihen sisällytetyn säästäväisyysohjelman jotakuinkin täydellisine hylkäämisineen siinä määrin aikaaviepää, että tulo- ja menoarvion väliaikainen järjestäminen kävi välttämättömäksi. Hallituksen esitykseen sisältyneen ponnen mukaan oli 1953 Budj:ia noudatettava soveltuvin osin väliaikaisesti siihen asti, kunnes 1954 Budj oli julkaistu, ei kuitenkaan 31. 3. 1954 jälkeen (ponsi 1). Tietyin edellytyksin oli kuitenkin noudatettava 1954 Budj-ehd:sta (ponsi 2). Eräitä erikseen lueteltuja menotyyppejä tuli saada suorittaa enintään sen suuruisina kuin ne sisältyivät menoarvioehdotukseen (ponsi 3). Pääomamenojen osalta tuli saada noudattaa mainittua ehdotusta (ponsi 4). Vvv ehdotti esityksen pontta 1 muutettavaksi siten, että (koko) 1953 Budj:ia tuli saada noudattaa hallituksen ehdottamalla tavalla sanottuna aikana. Tästä seurasi, että ponnet 2 ja 3 kävivät tarpeettomiksi. Ponteen 4 valiokunta ehdotti tehtäväksi muodollisia muutoksia. Eduskunta hyväksyi Vvv:n ehdotuksen. VN antoi 30. 12. 1953 yleisohjeet valtion varojen käytöstä budjetin väliaikaisen järjestämisen voimassa ollessa. 1953 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 135, VvvM N:o 84, Edusk vast; A/23.12.1953 (AsK N:o 524/53); VvMyk/30.12.1953 N:o 6260.

Vastaavaan järjestelyyn ryhdyttiin varainhoitovuosien 1955, 1957 ja 1958 päätty-

Eduskunnan sellaisen päätöksen julkaiseminen, joka sisältää tulo- ja menoarvion väliaikaisen järjestämisen, on tapahtunut — niin kuin jo on käynyt selville — asetuksen muodossa. Kysymyksessä on asetus vain muodollisessa merkityksessä, sillä siinä ei säädetä mitään.[77]

4. *Tulo- ja menoarvion väliaikaisen järjestämisen perustuslainmukaisuus.* Tarkasteltavana olevan menettelyn perustuslainmukaisuuden arvostelussa on pääpaino pantava sille seikalle, mikä on tällaisen toimenpiteen merkitys eduskunnan budjettivallan kannalta. On selvää, että tulo- ja menoarvion väliaikaisella järjestämisellä juuri korostetaan eduskunnan sitä valtaa, joka kohdistuu budjetin päättämiseen. Väliaikainen

---

essä. Eduskunnan mainituissa tilanteissa hyväksymät ponnet olivat samankaltaiset kuin vastaavassa vuoden 1953 lopulla hyväksytyssä päätöksessä. 1955 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 142, VvvM N:o 63, Edusk vast, A/30.12.1955 (AsK N:o 540/55); 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 129, VvvM N:o 125, Edusk vast, A/30.12.1957 (AsK N:o 473/57); 1958 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 74, VvvM N:o 25, Edusk vast, A/23.12.1958 (AsK N:o 517/58). VN:n soveltamismääräykset vastasivat pääpiirteissään mainitussa VvMyk:ssä N:o 6260 annettuja määräyksiä. Näistä ks. VvMyk/30.12.1955 N:o 6200; VvMyk/30.12.1957 N:o 7100; VvMyk/31.12.1958 N:o 7020.

Ks. myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 147—148.

[76] Kun 1963 Budj:n voimassaoloaikaa jouduttiin väliaikaisesti pidentämään, oli menettelyn syynä 1964 Budj:n valmistumisen lykkääntyminen sen tasapainottamista koskevien erimielisyyksien johdosta. Eduskunnan hyväksymän järjestelyn mukaisesti saatiin siihen asti, kunnes 1964 Budj oli julkaistu, ei kuitenkaan 31. 3. 1964 jälkeen, väliaikaisesti noudattaa 1963 Budj:ia soveltuvin osin, kuitenkin niin, että harkinnanvaraisten pääomamenojen osalta saatiin noudattaa 1964 Budj-ehd:sta. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 160, VvvM N:o 62, Edusk vast, A/30.12.1963 (AsK N:o 625/63). Yleisohjeet, jotka VN antoi tämän järjestelyn johdosta, sisältyivät VvMyk:een/30.12.1963 N:o 5730.

Samankaltaisista syistä kuin edellisessä tapauksessa jouduttiin myös 1964 Budj:n voimassaoloaikaa väliaikaisesti pidentämään. Eduskunnan hyväksymän järjestelyn sisältö oli vastaavanlainen kuin edellisellä kerralla, kuitenkin seuraavin lisäyksin: Myös valtioon virkasuhteessa olevien henkilöiden palkkausmenojen osalta saatiin aikana 1.1.—31.3.1965 soveltuvin osin väliaikaisesti noudattaa 1964 Budj:ia; maataloustuotteiden markkinoinnin edistämiseksi sekä markkinoinnin ja maatalouden hintatason vakaannuttamiseksi saatiin VN:n tarkemmin määräämin perustein käyttää maataloustuotteiden tuontimaksusta annetun L:n/30.12.1964 (AsK N:o 659/64) 8 §:ssä mainittuihin tarkoituksiin se määrä, joka sanotussa laissa tarkoitettuja tuontimaksuja arvioitiin v. 1965 kertyvän. 1964 Vp Asiak, Hall es n:o 187, VvvM N:o 66, tämän liitteenä oleva PrvLs N:o 11/18.12.1964, Edusk vast, A/30.12.1964 (AsK N:o 662/64). Yleisohjeet, jotka VN antoi viimeiseksi mainitun budjetin väliaikaisen järjestelyn johdosta, sisältyivät VvMyk:een/30.12.1964 N:o TM 7010.

[77] *Erich*, Valtio-oikeus II s. 217; *Purhonen*, Budjettivalta s. 147.

järjestäminen ei myöskään ole millään tavoin esteenä kyseisen varainhoitovuoden budjetin voimaantulolle. Tähän tulevat aikanaan sisältymään »väliaikaisen budjetin» mukaiset menoerät, mikäli ne ovat jo käytetyt tai niiden arvioidaan tulevan käytetyiksi. Tulo- ja menoarvion väliaikaista järjestämistä ei ole perustuslaissa kielletty ja se on edellä esitetyn käytännön mukaisesti vakiintunut valtiontalouden hoidon järjestelmään. Menettely muodostaa välttämättömän vaiheen päättyvän varainhoitovuoden ja sellaisen tätä lähinnä seuraavan vuoden välille, jonka budjetin päättäminen on siirtynyt näiden vuosien vaihteen yli.

5. *»Refus du budget en bloc» eräiden maiden valtiontalousjärjestelmien mukaan.* Tulo- ja menoarvion päättämisen myöhästymistä vaikeammanlaatuinen häiriö syntyy valtiontalouden hoidossa, jos eduskunta tyytymättömänä hallituksen kokoonpanoon tai toimenpiteisiin nimenomaan kieltäytyy päättämästä budjettia tahi toiminnallaan osoittaa, ettei se suostu päättämään tulo- ja menoarviota. Suomessa ei ole jouduttu tällaiseen tilanteeseen.

Englannissa 1600-luvulla tapahtuneessa kuninkaan ja parlamentin välisessä valtataistelussa, joka huipentui Kaarle I:n ja Jaakko II:n kärsimiin tappioihin, oli kysymys lähinnä siitä, kenelle kuului oikeus määrätä veroja kruunulle maksettaviksi.[78] *Ranskassa* sai kysymys kansanedustuslaitoksen oikeudesta kieltäytyä päättämästä loi de finances'ia *(refus du budget en bloc)* erityisesti toisen restauraation aikana (1815—1830) huomiota osakseen. Vähitellen vakiintui käsitys, että kansanedustuslaitoksella on tällainen oikeus. Budjetin kieltämisen uhkaa käytettiin hallituksen vaihdoksen aikaansaamiseksi.[79] Neljännen tasavallan

[78] Stuartien vaatimien verojen epääminen parlamentin taholta merkitsi myös pyydetyillä verovaroilla rahoitettavien kruunun menojen kieltämistä. Parlamentti ei myöskään suostunut myöntämään Jaakko II:n vaatimaa suuren armeijan ylläpitämiseksi tarvittavaa määrärahaa. Vuoden 1699 vallankumouksen jälkeenkin esiintyi joskus pyrkimystä viivyttää määrärahojen hyväksymistä. *Barbé* s. 121—134; *Jèze,* Le budget s. 122—124; *Leroy-Beaulieu* s. 14; *Stourm* s. 378—381. — *Hatschek* ja häneen yhtyen *Berlin* ovat sitä mieltä, että vaikka lakiin perustuvien tulojen periminen ja vastaavanlaisten menojen suorittaminen ei riipukaan estimateseista, ei tämä ole esteenä sille, että parlamentti voi kieltäytymällä hyväksymästä estimatesit pakottaa kabinetin eroamaan. *Hatschek,* Englisches Staatsrecht s. 491; *Berlin* II_1 s. 110 viite 68.

[79] *Jèze* korostaa budjetin kieltämisen poliittista merkitystä ja huomauttaa, että tämä kieltäminen kohdistuu nimenomaan tiettyihin ministereihin, mutta ei valtioon. *Jèze,* Le budget s. 133—139; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 42—45, 49—50; *Jèze-Neumark* s. 58—59. — *Stourm* on sitä mieltä, että kun oikeus päättää valtion tulot ja menot kuuluu kansan edustajille, on näillä myös oikeus olla tekemättä

aikana esiintyi edustajakamarissa (1954 Const:ssa kansalliskokous) pyrkimystä kieltäytyä käsittelemästä sellaisia määrärahaehdotuksia, joita ei pidetty riittävän suuruisina. Tarkoituksena oli tällöin pakottaa hallitus tekemään kansanedustuslaitokselle tämän tarpeellisina pitämät lisäysehdotukset.[80]

Esimerkin budjetin kieltämisen vaikutuksesta kansanedustuslaitoksen budjettioikeudelliseen toimintavapauteen tarjoaa *Preussin* historia *Bismarckin* ministeripresidentin ja ulkoasiainministerin toimikauden alettua.[81] Mitä Weimarin tasavallan aikaisten tutkijoiden käsityksiin

---

päätöstä tuloista ja menoista: »Le droit d'autoriser ne saurait se concevoir sans sa contre-partie logigue le droit de ne pas autoriser.» Hän pitää kuitenkin budjetin kieltämistä jotakuinkin epätodennäköisenä. Toisen restauraation alussa vallitsi tosin kuningasmielisten äärimmäisyysainesten, ns. ultrojen piirissä kielteinen käsitys tästä oikeudesta. Vapaamielisen *Benjamin Constantin* edustajakamarissa v. 1826 esittämän käsityksen mukaisesti oli refus du budget tuossa tilanteessa kansanedustuslaitoksen perustuslainmukainen velvollisuus. Hallituksen vaihdoksen aikaansaamiseen käytettiin tätä keinoa edustajakamarin taholta v. 1877. Rajoitetussa merkityksessä — Madagaskarin sotilasretkikunnan edellyttämien määrärahojen osalta — sovelsi sitä v. 1896 senaatti. Tässä tapauksessa hallitus joutui eroamaan, vaikka sillä oli edustajakamarin tuki. *Stourm* s. 375—384. Keinona, jolla hallitus on voitu Ranskassa pakottaa eroamaan, mainitsee budjetin kieltämisen myös *Helo* s. 189. — Ks. lisäksi *Berlin* II_I s. 101 viitettä 25; *Laferrière-Waline* s. 122—123.

[80] Tällaisissa tapauksissa hallitus useimmiten mieluummin taipui edustajakamarin tahtoon kuin asetti nauttimansa parlamentaarisen luottamuksen uhanalaiseksi. Kun v. 1956 kävi mahdolliseksi Décret du budget $16_{,2}$ Art:n mukaisesti loi de finances'ssa myöntää yleisluonteisia määrärahoja, väheni mainitunkaltaisen ristiriidan mahdollisuus. *Duverger,* Institutions s. 326.

[81] Preussissa kansanedustuslaitos kieltäytyi usean vuoden ajan hyväksymästä hallituksen budjettiehdotusta. Oikeusoppineiden vallitsevana käsityksenä oli ennen ensimmäistä maailmansotaa, ettei budjetin kieltämisellä ole yleensä vaikutusta valtion tulojen perimisen suhteen. Mitä sitävastoin tulee tulo- ja menoarviosta riippuviin menoihin, pidettiin budjetin kieltämisen merkityksenä, että hallitus joutui omalla vastuullaan suorituttamaan sellaiset menot, jotka se katsoi valtion edun välttämättä vaativan. Hallituksen vapautumiseksi tästä vastuusta riitti mainitun käsityksen mukaan, että se antoi määrärahojen käyttämisen jälkeen tästä selvityksen kansanedustuslaitokselle ja siten jälkeenpäin hankki tämän suostumuksen menoihin. Vuodesta 1862 vuoteen 1866 vallitsi Preussissa *Bismarckin* johtaman hallituksen ja kansanedustuslaitoksen välillä avoin kriisi. Tämä johtui siitä, että edustajahuoneen vapaamielisen puolueen kieltäydyttyä myöntämästä armeijan uudistamista varten vaadittuja määrärahoja hallitus hankki budjettiehdotukselleen vain yläkamarin, herrainhuoneen suostumuksen ja hallitsi siis vuoden 1850 perustuslain vastaisesti ilman edustajahuoneen hyväksymää budjettia. Kun hallituksen arvovalta lujittui Itävaltaa vastaan käydyssä sodassa v. 1866 Königgrätzissä saadun ratkaisevan voiton johdosta, taipui edustajahuone yleisen mielipiteen painostamana hallituksen vaatimukseen saada sotilasmäärärahat hyväksytyiksi. Budjetin kieltämisestä Preussissa *Bismarckin*

tulee, ei parlamentilla *Stier-Somlon* mielestä ole rajoittamatonta oikeutta kieltää valtion menot.[82]

Ruotsissa ei ole sattunut, että valtiopäivät olisivat kieltäytyneet hyväksymästä budjettia. Jos näin kävisi, näyttäisi RF 109 §:n [83] sanamuoto sallivan säännöksen soveltamisen myös silloin, kun tulo- ja menoarvion viivästymisen syynä on valtiopäivien kieltäytyminen hyväksymästä budjettia. Tällaisessa tapauksessa hallitus saisi siis soveltaa edellisen vuoden tulo- ja menoarviota. *Tanskan* osalta *Berlin* ja *Matzen* katsovat, että kansanedustuslaitoksella on »muodollinen» oikeus hylätä finanslov kokonaisuudessaan.[84] Mitä *Norjaan* tulee, eivät suurkäräjät ole kieltäytyneet hyväksymästä budjettia.[85]

---

valtakaudella ks. *Jèze,* Le budget s. 145—154; *Jèze,* Théorie générale du budget s. 50—51; *Jèze-Neumark* s. 59—60; *Leroy-Beaulieu* s. 15—18; *Stourm* s. 21—23, 381. Tätä asiaa selostaa myös *Purhonen,* LM 1960 s. 247.

Myös Saksan keisarikunnan tutkijain keskuudessa vallitsi ennen ensimmäistä maailmansotaa yleensä edellä esitettyä vastaava käsitys hallituksen vastuukysymyksestä budjetin kieltämisen aiheuttamassa tilanteessa. Tulojen suhteen oli kuitenkin voimassa seuraavat rajoitukset: Vuoden 1871 RV 70 Art:n mukaisesti ei valtakunnankansleri saanut ilman budjetissa hyväksyttyä, määrältään rajoitettua valtuutta periä osavaltioilta sotaväen ylläpitomaksuja (Matrikularbeiträge), joskin osavaltiot toisaalta olivat RV $62_{,2}$ Art:n nojalla velvolliset suorittamaan näitä maksuja valtakunnan kassaan tietyn perusteen mukaan. *Jèze,* Le budget s. 154—157; *Laband,* Staatsrecht s. 549—558.

[82] Näin on asianlaita, »weil sonst rechtlich begründete Einrichtungen und die Erfüllung der staatlichen Pflichten aus Verträgen und Verwaltungsakten gefährdet sein würden». *Stier-Somlo* s. 823.

[83] RF 109 §:stä on ollut puhe edellä s. 226.

[84] Näin ankaraan toimenpiteeseen voidaan kuitenkin *Berlinin* mielestä ryhtyä vain selvästi poikkeuksellisessa tapauksessa. *Berlin* $I_{,II}$ s. 101. Tästä asiasta Tanskan osalta ks. myös *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 82. — *Matzen* huomauttaa, että mainitunlainen menettely johtaa valtion olemassaolon jatkumisen kieltämiseen. Tämän vuoksi sitä voidaan pitää vallankumouksellisena, perustuslainmukaista vallanjaon periaatetta järkyttävänä. Finanssipoliittisista syistä perustuslaki ei ole sulkenut pois tätä mahdollisuutta. Se tarjosi kuitenkin hallitukselle 1866 Grl 25 §:n nojalla keinon suojautua mainitulta väärinkäytöltä hallinnollisessa järjestyksessä annettavan foreløbig finanslovin avulla. *Matzen* s. 38—39.

Kansankäräjät hylkäsivät vuosina 1873 ja 1929 hallituksen finanslovehdotuksen. Viime vuosisadan jälkipuoliskolla oli tavallista, että kun budjettia ei saatu ennen varainhoitovuoden alkua valtiopäivillä hyväksytyksi, turvauduttiin perustuslaissa sallittuun midlertidig finansloviin siihen asti, kunnes finanslov saatiin hyväksytyksi. Kun valtiopäivät koettivat kehittää parlamentarismiä budjetin kieltämisen avulla, kävi joskus niin, ettei tällaista väliaikaistakaan lakia saatu aikaan. Tällöin hallitus piti välttämättömänä antaa hallinnollisessa järjestyksessä foreløbig finanslovin. Molemmilla kerroilla, jolloin mainittu budjetin hylkääminen tapahtui, kansankäräjät

6. Eduskunnan kieltäytyminen päättämästä budjettia. *Estlander* katsoo, että eduskunnalla on oikeus vaikuttaa hallitukseen budjetin hylkäämisen avulla.[86] Tämän käsityksen torjuu *Nevanlinna.*[87] Samaa mieltä ovat *Helo,*[88] *Teljo,*[89] *Kastari*[90] ja *Purhonen.*[91] Kielteiselle käsitykselle saadaankin tukea HM 66,$_1$ §:n ja VJ 30,$_1$ (1906 VJ 26,$_2$) §:n säännöksistä. Niistä on johdettava sääntö, että budjetin päättäminen kutakin varainhoitovuotta varten on eduskunnan perustuslainmukainen velvollisuus samoin kuin budjettiesityksen antaminen VJ 30,$_1$ §:n nojalla on hallituksen velvollisuus. Mainituilla säännöksillä ei näet muutoin olisi merkitystä.[92]

---

hajoitettiin, minkä jälkeen hallitus sai uudelleen valituilla kansankäräjillä ehdotuksensa hyväksytyksi. *Berlin* II,$_1$ s. 101 viite 26.

Varainhoitovuodesta 1885—1886 varainhoitovuoteen 1893—1894 hoidettiin valtiontaloutta vain foreløbig finanslovien nojalla, jotka kuningas antoi Grl 25 §:n nojalla. Kansankäräjät kiistivät näiden lakien perustuslainmukaisuuden. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 58—61, 372—374; *Berlin* II,$_1$ s. 111—112; *Bramsnaes* s. 17—22, 128—131; *Matzen* s. 47—48. Ks. myös *Herlitz,* Offentlig rätt II s. 137.

[85] Tekijä ei ole havainnut, että Norjan oikeutta koskevassa kirjallisuudessa olisi käsitelty po. kysymystä.

[86] Tämä ajatus väikkyi Suomen ja Venäjän välisen yhteyden loppuaikana eduskunnan mielessä. *Estlander* s. 240.

[87] *Nevanlinnan* mielestä, Tulo- ja menoarvio s. 81—82, on täysin selvää, ettei eduskunnalla ole oikeutta hylätä tai olla päättämättä budjettia.

[88] Budjetin hylkääminen olisi toimenpide, joka pakottaisi hallituksen eroamaan, sanoo *Helo* s. 189.

[89] *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 50—51, lausuu, ettei budjetin kokonaan hylkäämistä ole valtiosääntölaeissa nimenomaisesti kielletty, mutta viittaa budjettioikeuden tutkijoiden toisenlaisiin käsityksiin. Lisäksi hän huomauttaa, että puhemies on kieltäytynyt asettamasta budjetin hylkäämistä koskevaa ehdotusta äänestyksen alaiseksi eduskunnassa. (Tällaisista tapauksista ks. viitteen 91 loppuosassa mainittujen teosten viitattuja sivuja.)

[90] *Kastari,* Eduskunnan hajoitus s. 241, lausuu puolestaan, että eduskunnalla on suoranainen valtiosääntöoikeudellinen velvollisuus hyväksyä budjetti.

[91] Vaikka tulo- ja menoarvion kokonaan hylkäämistä ei Suomenkaan perustuslaeissa ole nimenomaisesti kielletty, sisältyy HM 66 §:n ensimmäiseen lauseeseen muodostaan huolimatta ajatuksellisesti imperatiivi: »päättäköön eduskunta». HM 65—71 §:ssä edellytetään selvästi jokaista vuotta varten hyväksyttävää tulo- ja menoarviota. Tämä kanta on omaksuttu käytännössäkin, mutta budjetin kokonaan hylkääminen on kuitenkin tosiasiallisesti mahdollista. *Purhonen,* Budjettivalta s. 142—144, 146.

Yrityksistä saada aikaan budjetin hylkääminen 1920-luvulla ks. *Helo* s. 189; *Teljo,* Tulo- ja menoarvio s. 51; *Purhonen,* main. teos s. 143 viitettä 35.

[92] Budjetin myöhästymistapausta koskeva HM 69,$_1$ §:kään ei tietenkään anna eduskunnalle oikeutta hylätä budjettia. Säännöksen tarkoituksena ei ole antaa eduskunnalle mahdollisuutta edes tahallaan viivyttää budjetin päättämistä ja siten vaikuttaa hallituksen asemaan.

Jos eduskunta tarkoituksessa painostaa hallitusta turvautuu budjetin ja tämän väliaikaisenkin järjestämisen hylkäämiseen, on hallituksen velvollisuutena hoitaa valtiontaloutta siten, ettei oikeusjärjestyksen voimassa pysyttämisestä tingitä.[93] HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitetut menot on siis tällöinkin suoritettava sitä mukaa kuin valtiolla on maksuvalmiusreserviä tai sille kertyy tuloja.

7. Valtiontalouden hoito kassakriisitilanteessa tai tämän uhan vallitessa. Silloin kun maksuvalmiusreservi ja tulot eivät riitä valtion menojen suorittamiseen ja kun luotonottoa ei enää ole mahdollista lisätä, valtiontaloutta kohtaa kassakriisi.[94] Tällaiseen tilanteeseen voidaan joutua, jollei hallitus ryhdy ajoissa tarpeellisiin lainsäädäntö- ja lisäbudjettitoimenpiteisiin tai, vaikka se ryhtyykin niihin viipymättä, jos eduskunta ei hyväksy hallituksen sellaisia ehdotuksia, joilla pyritään tasapainottamaan valtiontalous.[95]

Kassakriisin voi aiheuttaa myös virheellinen valtion kassatilanteen kehityksen ennakointi ja siihen perustuva valtion tulojen ja menojen sellainen budjetointi, joka on budjettitalouden tulojen ja menojen tasapainon kannalta liian optimistinen. Yleisen talouskehityksen valtiontalouteen aiheuttamat tulo- ja menoperusteiden muutokset saattavatkin olla ennakolta arvaamattomia.[96] Perustuslain normeille ominainen riit-

---

[93] *Kastari*, Eduskunnan hajoitus s. 344, lausuu, että tulo- ja menoarvion kieltämisellä eduskunnan enemmistö voi saattaa valtiokoneiston tärkeimmiltä osiltaan seisahdustilaan.

[94] »Kassakriisi»-sanalla on meillä nimitetty sitä puuttuvaa maksuvalmiutta, johon valtion kassa joutui vuoden 1957 aikana, sanoo *Purhonen*, Budjettivalta s. 208.

[95] Vuosina 1956—1957 valtion kassatilannetta ei saatu tasapainoon huolimatta siitä, että valtiontaloutta vahvistettiin hallituksen valtuuksin ja eduskunnan hyväksymin toimenpitein vuoden 1957 tulojen ja menojen tason mukaan kokonaisen vuoden osalle laskien n. 70 miljardin markan määrään saakka. Valtion menojen kiinteisiin määräaikoihin sidottujen suoritusten rästiin jäänyt määrä nousi suurimmillaan — vuoden 1957 heinäkuussa — n. 20 miljardiin markkaan. Siihen ettei valtiontaloutta yleistaloudelliselle ministerivaliokunnalle VvM:stä tehdyistä ehdotuksista huolimatta saatu tasapainotetuksi kyllin nopeasti, vaikutti osaltaan poliittisten ryhmien haluttomuus riittävän perusteellisiin toimenpiteisiin vuoden 1958 edustajanvaalien lähestyessä. *Takki*, KOP, TK 1957 s. 97—102. — Tilapäisluonteisia kassakriisitilanteita syntyi v. 1958. — Vuosina 1963—1964 valtio oli useita kertoja kassakriisitilanteessa.

[96] Kun valtiolla ja PSP:lla oli 1.5.1962 saakka yhteinen shekkitili SP:ssa, vaikeutti tämäkin seikka valtion kassatilanteen asianmukaista hoitoa erityisesti vuosina 1956—1957, jolloin valtion tarve saada käyttöönsä PSP:n varoja lyhytaikaisena luottona oli kassakriisitilanteiden johdosta normaalia suurempi. PSP:sta suuressa määrin tapahtunut yleisön varojen nostaminen vaikutti näet valtion ja PSP:n

tävän tehokkaiden pakotteiden puute on osaltaan syynä siihen, ettei välttämättömiin valtion tuloja ja menoja koskeviin lainsäädäntö- ja lisäbudjettitoimenpiteisiin kaikissa tilanteissa ajoissa ryhdytä.[97] Kassakriisi ei kuulu valtion toiminnan normaaliin järjestykseen, vaan se aiheuttaa valtiontalouteen sellaisen tilanteen, joka on laiton.[98]

Kassakriisitilanteessa tapahtuva valtion menojen maksamisen lykkääminen ei merkitse kieltäytymistä suorittamasta niitä. Pakkotilanteesta johtuu vain, että menojen suorittaminen siirtyy sellaiseen ajankohtaan, jolloin valtion kassaan on kertynyt niin paljon varoja, että nämä menoerät on mahdollista suorittaa. Mikäli luotonottoa ei ole

---

shekkitiliin. PSP valvoi puolestaan, ettei valtion maksujen määrä uhannut sitä katetta, joka tarvittiin shekkitilille pankin oman maksuvalmiuden turvaamiseksi. Jollei PSP olisi kriitillisen rajan tultua uhanalaiseksi valtion maksuissa keskeyttänyt niiden suorittamista (mikä tapahtui ja edelleenkin hoidetaan yleensä postisiirtoliikkeen välityksellä) siihen asti, kunnes shekkitilille oli kertynyt katetta, olisi pankki saattanut menettää maksuvalmiutensa ja vaarantaa toimintansa edellytykset. *Vesanen*, LM 1959 s. 517—518 viite 13.

Valtion kassatilanne-ennustetta on omiaan vaikeuttamaan myös se, että ennusteen teossa on otettava huomioon muitakin kuin budjettiin kuuluvia eriä, niin kuin tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevien rahastojen tulot ja menot, kassavarojen sitominen tarveainevarastoihin, velallisten ja velkojain tileille merkittävät suoritukset, talletukset investointitilille sekä valtion hallussa ehkä olevat vieraat varat.

[97] Puuttuminen milteipä mihin tahansa valtion menojen ryhmään herättää jonkin poliittisen puolueen tai painostusryhmän vastustuksen. Sellainenkin tilanne voidaan ajatella mahdolliseksi, että eduskunnan ja hallituksen välit ovat — johtamatta parlamentaarisen epäluottamuslauseen antamiseen — kiristyneet siinä määrin, että eduskunnan taholta pyritään suorastaan jarruttamaan hallituksen yrityksiä tasapainottaa valtiontalous. — Viitteessä 95 mainitusta valtiontalouden vahvistamisesta huolimatta ei vuosien 1956—1957 kassakriisin johdosta ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin tulo- ja menotalouden tasapainottamiseksi lainsäädäntöä muuttamalla, vaan pantiin toimeen maksunlykkäyksiä. Ks. *Vesanen*, LM 1959 s. 509—523, ja *Purhosen* tähän tekijän esitykseen kohdistamaa arvostelua, LM 1960 s. 243—260. HM 69,$_2$ §:ään viitaten Purhonen, main. kirjoitus s. 259, huomauttaa, että lisäbudjetti on se keino, jolla budjettiin välttämättömiksi käyneet muutokset oikeutemme mukaan toteutetaan sekä että hallituksen on annettava tätä koskeva esitys eduskunnalle heti, kun muutokset alkuperäiseen budjettiin ovat käyneet välttämättömiksi. Purhonen ei ota huomioon sitä, että silloisessa tilanteessa valtiontalouden hoidon nopea palauttaminen lailliselle pohjalle oli mahdotonta, koska tämän palauttamisen poliittiset edellytykset puuttuivat. Ilman mainittuja maksunlykkäyksiä valtiontalous olisikin joutunut kaaokseen.

Valtion kassakriisistä ja sen syistä ks. myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 207—209.

[98] Tätä tähdensi vuosina 1956—1957 OK *Honka* VN:n jäsenille ja VvM:n niille virkamiehille, jotka toimivat RV:n esittelylistojen tarkastajina.

mahdollista siinä määrin lisätä, että menotalous voitaisiin normaalisti hoitaa, hallituksen ja VvM:n on luonnollisesti järjesteltävä valtion menojen suoritusaikoja sen mukaisesti kuin laeissa ja asetuksissa säädetään.[99] Jos valtion kassatilannetta ei saada tasapainoon luotonottoa lisäämällä eikä hallituksen harkinnasta riippuvin menonlykkäys- ja säästötoimenpitein, on hallituksen ja VvM:n pakko puuttua myös laeissa tai asetuksissa säädettyihin menojen suoritusaikoihin.[100] Budjetin soveltajan on silloin rohjettava sovitella toisaalta lainsäädännön velvoittavuuden ja toisaalta valtion rahallisten mahdollisuuksien välillä.

C. TARVEAINEVARASTON HANKKIMINEN VALTION KASSAVAROILLA MENON SUORITTAMISEN MUOTONA

1. »Varastotilin pito-oikeuden» vakiintuminen valtiontalousoikeuden järjestelmään. Suomen valtiontalousjärjestelmässä käytetään valtion kassavaroja tarveainevarastojen hankintaan, ilman että menoar-

[99] Vuosien 1956—1957 kassakriisitilanteissa annetuista VN:n määräyksistä, jotka koskivat maksunlykkäyksiä, ks. VvMyk/23. 8. 1956 N:o 4666; VvMyk/8. 1. 1957 N:o 250; VvMyk/15. 3. 1957 N:o 1910. — Myös vuosina 1963—1964 vallinneet kassakriisitilanteet ovat olleet syynä eräisiin valtion menotaloutta koskeviin järjestelyihin. VN:n määräyksistä erityistoimenpiteiksi valtion menojen supistamiseksi ja maksuvalmiuden parantamiseksi ks. VvMyk/1. 8. 1963 N:o 3410. VN:n määräyksistä erityistoimenpiteiksi valtion kassatilanteen hoitamiseksi ks. VvMyk/7. 1. 1964 N:o 35; VvMyk/24. 1. 1964 N:o 130; VvMyk/11. 6. 1964 N:o 3570. — Määräyksiä erityistoimenpiteistä valtion kassatilanteen hoitamiseksi VN on antanut myös v. 1965. Ks. VvMyk/14. 1. 1965 N:o TM 45.

[100] Kun tällainen tilanne oli VvM:n tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosastossa toimiville virkamiehille kiusallinen ja kun he tähdensivät, että tosiasiallisesti pakolliset toimenpiteet oli saatettava lailliselle pohjalle, valmisteltiin ministeriössä luonnokset hallituksen esityksiksi laiksi eräiden lakien soveltamisajan väliaikaisesta rajoittamisesta ja laiksi oikeudesta antaa väliaikaisia määräyksiä valtion menojen suorittamisesta ja niiden maksuajoista. Asia ei sillä kertaa johtanut esitysten antamiseen eduskunnalle, mutta eräin korjauksin nuo esitykset annettiin eduskunnalle uudelleen laadittuina vuoden 1958 alkupuolella, jolloin kassakriisin uhka oli vielä olemassa. Jälkimmäiseksi mainitun lakiehdotuksen sanamuotoon Prv suoritti eräitä tarkistuksia. Täten korjattuina olisi lakiehdotukset Prv:n mielestä voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kun lakiehdotukset äänestettiin lepäämään, kumpikin asia tosiasiallisesti raukesi jo tällöin. Vaalien jälkeen lakiehdotukset hylättiin. 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 131, VvvM N:o 129, Edusk vast, 1958 Vp Asiak I, VvvM N:o 3, Edusk kirj; 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 132, VvvM N:o 130, tämän liitteenä oleva PrvLs N:o 9/14. 1. 1958, Edusk vast, 1958 Vp Asiak I, VvvM N:o 4, Edusk kirj.

vion momenttia veloitetaan hankinnan markkamäärää vastaavasti. Veloitus tapahtuu vasta sitä mukaa kuin tarveainevarastoa kulutetaan. Tämän johdosta voidaan herättää kysymys, eikö HM:oon nojautuva eduskunnan budjettivalta tule syrjäytetyksi tällaisen menettelyn johdosta.

Kun ennen 1919 HM:n voimaantuloa tulo- ja menoarvion päätti hallitusvallan korkein haltija, ei kassavarojen käyttäminen tavanomaisissa rajoissa tarveainevarastojen hankintaan ilman eduskunnan lupaa voinut olla perustuslain vastaista. Vuoden 1899 TiliJ $28_{,2}$ §:n b kohdan nojalla tällainen menettely oli tietyin rajoituksin sallittu poikkeus siitä vuositilin teossa noudatettavasta yleisestä säännöstä, että »valtiovaraston tarveainevarastoa ei myöskään merkitä varoina».[101]

Kun 1919 HM toi valtiosääntöön eduskunnan budjettivallan sen nykyaikaisessa merkityksessä, jäivät edelleen voimaan 1899 TiliA:n ja 1899-TiliJ:n säännökset ja siis myös TiliJ:n edellä mainitun kohdan säännös, joka oikeutti hankkimaan tarveainevarastoja kassavaroilla. Näin syntynyt ristiriita TiliJ $28_{,2}$ §:n b kohdan säännöksen ja HM $66_{,1}$ ja $68_{,2}$ §:n säännösten välillä jatkui senkin jälkeen, kun sittemmin 1942 TiliA:lla kumotun 1932 TiliA:n 11 §:ään otettiin 1899 TiliJ $28_{,2}$ §:n b kohdan määräystä vastaava säännös.[102] Vuoteen 1938 mennessä tämä »varastotilin pito-oikeus» oli vakiintunut valtion liikelaitosten ja eräiden muidenkin

---

101 *Langenskiöldin* ehdotuksen mukaan tarveainevarastoja ei lainkaan tullut sisällyttää vuositileihin. *Geitlinin* komitea arveli kuitenkin, että eräiden hallinnonhaarojen aloilla, joilla valtiontalouden hoito enimmäkseen muistuttaa yksityisluonteisten liikeyritysten hoitoa, tarveainevarastojen jättäminen pois vuositilistä aiheuttaisi, ettei kirjanpito antaisi täysin virheetöntä kuvaa toiminnan liiketuloksesta. Laatiessaan ehdotuksensa TiliJ $28_{,2}$ §:n b kohdan sanamuodoksi piti komitea erityisesti silmällä, että VR:n ja vankilalaitoksen osalta — kuten siihenkin saakka oli tapahtunut — tarveainevarastot edelleenkin huomataan varoina ja että valtion menot tilinpäätöksessä tulevat vastaamaan »den verkliga materialåtgången». *Langenskiöld* s. 90; KM 1896: 11 s. 100, 157. Ks. myös KM 1938: 16 s. 28; *Keihäri*, VR:n organisatio s. 31.

102 Kielelliseltä muodoltaan tätä vastaa BudjL 12 a §:ksi 26. 5. 1939 tullut säännös (AsK N:o 150/39). Aikaisempi säännös eroaa kuitenkin siinä kohdin uudemmasta, että 1932 TiliA 11 §:ssä korostettiin merkitsemistavan poikkeusluonnetta, jota osoittaa säännöksen 1 momentin sana »ainoastaan». — Ns. *Tuhdin* komitea lausui kiinnittäneensä huomiota siihen, »että menettely, jonka mukaan valtion kassavaroista ilman eduskunnan suostumusta ja ilman että se tulo- ja menoarviossa huomataan, melkoinen määrä sidotaan varastoihin, ei m u o d o l l i s e s t i (harvennus tekijän) ole täysin oikea». KM 1938: 16 s. 28. Tällä lausumalla komitea näyttää pyrkineen huomauttamaan, ettei mainitunlainen menettely ollut HM $66_{,1}$ ja $68_{,2}$ §:n mukaista.

virastojen varainkäytön menettelyyn.[103] Kun sen oikeudellisiin perusteisiin kohdistui epäilyksiä, pyrittiin tarveaineiden varastotilin pito-oikeudelle järjestämään laillinen peruste.[104] Mm. tämän johdosta eduskunnalle annettua lakiehdotusta käsiteltäessä saatettiin kysymys säätämisjärjestyksestä Prv:n tutkittavaksi. *Ahlan* ja *Kairan* lausuntojen johdosta valiokunta katsoi, ettei säädettäväksi ehdotettu lakiehdotuksen 12 a § sisältänyt poikkeusta perustuslaista.[105]

Selostettu tutkijain ja Prv:n käsitys perustuu erheelliseen edellytykseen. Se nojautuu nimittäin po. lakiehdotuksen 12 a §:n sanamuodon pintapuoliseen tulkintaan. Vasta perehtyminen siinä käytetyn terminologian vakiintuneeseen merkitykseen kameraalisessa kielenkäytössä auttaa saamaan selville sanonnan oikean merkityksen. Tarveaineiden va-

103 Tästä ks. KM 1938: 16 s. 25—27. Ne laitokset ja virastot, joilla oli varastotilin pito-oikeus, perustelivat sen tarpeellisuutta lähinnä sillä, että sen avulla voitiin tarveainevarastoja hankkia suurehkoissa erissä hintojen ollessa valtiolle edulliset. Itsenäisyyden ajan alkuvuosina esiintyneestä tarveainevarastojen hankkimisesta valtion kassavaroilla ks. 1922 Lisäbudj (1922 Vp Asiak III, Hall es N:o 48), Ylim Budj, B: XI: 6 momentin perusteluja.

104 1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 86, perustelut s. 3, lakiehdotuksen 12 a §. Toimenpiteisiin ei johtanut *Tuhdin* komitean ehdotus, joka koski valtion normaalin tuotanto- ym. toiminnan varastotarpeen tyydyttämistä ottamalla erityinen arviomääräraha menoarvioon, jotta varastojen hankkiminen »hintasuhdanteita silmälläpitäen» tehtäisiin mahdolliseksi. KM 1938: 16 s. 28—29.

105 *Ahla* huomautti, että mikäli tämän, vain kirjanpitomenettelyä koskevan säännöksen taakse kätkeytyy ajatus, että tarveainevarastoihin käytetään menoarvioissa osoitettuja varoja, ei lainkaan voi herätä kysymys, onko säännös sopusoinnussa valtiosäännön budjettioikeutta koskevien periaatteiden kanssa. Säännös sellaisenaan ei perusta VN:lle oikeutta valtion varojen käyttöön laajemmalti tai toisin kuin budjetissa edellytetään. *Ahla,* Ls Prv:lle/20. 3. 1939, Liite/PrvLs N:o 5/22. 3. 1939 (Liite/VvvM N:o 56)/1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 86. — *Kaira* lausui, että kysymys hallituksen oikeudesta hankkia tarveainevarastoja ilman eduskunnan suostumusta ja budjetissa osoitettuja varoja on ratkaistava toisten säännösten perusteella. Ainoastaan siinä tapauksessa se vaikuttaisi tämänkin kysymyksen harkintaan, että tarveainevarastojen hankkimiseen ei olisi perustuslakien mukaan yleensä mahdollisuuksia. *Kaira,* Ls Prv:lle/13. 3. 1939/po. PrvLs. — Prv:nkaan mielestä ei po. lakiehdotuksen 12 a §:n säännös sisältänyt määräystä, miten tarveainevarastot hankitaan. Kun siinä oli ainoastaan todettu sellaiset varastot mahdollisiksi ja annettu ohjeet niiden kirjanpidollisesta käsittelystä, ei säännöksessä lausuttu mitään hallituksen oikeudesta hankkia tällaisia varastoja ilman eduskunnan suostumusta. Tämän vuoksi ei säännöksen hyväksyminen edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä. Kun Prv katsoi lakiehdotuksen vaativan erään muun siihen sisältyvän säännöksen johdosta perustuslain säätämisjärjestyksen noudattamista (tästä ks. s. 201 myös viitettä 155), tuli lakiehdotus kokonaisuudessaan säädetyksi mainitussa järjestyksessä. PrvLs N:o 5, VvvM N:o 56, Edusk vast/po. hall es; *Vesanen,* KOP, TK 1957 s. 212—213.

rastotilin pito-oikeus oli vuosikymmenien kuluessa vakiintunut merkitsemään valtiontalouden hoidossa menettelytapaa, jonka tunnusmerkkinä on juuri tarveaineiden hankkiminen valtion kassavaroilla, ilman että tarkoitukseen on menoarviossa varattu riittävä määräraha. Yhtä vakiintuneesti tapahtuu valtion tarveaineiden muodossa esiintyvien kassavarojen kulutus tarkoituksessa, että sitä vastaavasti saadaan veloittaa soveltuvaa määrärahaa.[106] Huolimatta Prv:n kannanotosta BudjL 12 a §:n tulkinta onkin vakiintunut selostetun käytännön mukaiseksi. Säännöksen soveltamiseen ei Prv:n mainittu käsitys lainkaan vaikuttanut.[107]

BudjL 12 a §:n 2 momentin oikea tulkinta on, että siihen sisältyvä sana »varoja» tarkoittaa »kassavaroja», jotka kuuluvat valtion maksuvalmiusreserviin. Jos BudjL 12 a §:n säätämisessä olisi ollut kysymys vain VvM:n oikeuttamisesta antamaan määräyksiä valtion liikeyritysten sekä virastojen ja laitosten tarveainevarastojen tilinpidollisesta käsittelystä, ei sen järjestäminen lailla olisi ollut tarpeellista. Tässä tapauksessa olisi viime vuosisadalta peräisin olevan menettelyn vakiintuneisuus ollut riittävä peruste kameraaliselle normille.[108] BudjL 12 a §:n sanamuoto ei

---

[106] KM 1896: 11 s. 100, 157; 1899 TiliJ $28_{,2}$ §:n b kohta verrattuna 1899 TiliJ:n muihin määräyksiin ja 1899 TiliA:n säännöksiin. — *Tuhdin* komitean mielestä mainitunlainen tulkinta oli niin selvä, ettei komitea pitänyt tarpeellisena BudjL:iin ehdottamassaan 12 a §:ssä edes tarkemmin määritellä varastotilin pito-oikeuden tunnusmerkkejä. KM 1938: 16 s. 28, 35; 1959 VttK s. 81. — Ks. myös *Purhonen,* Budjettivalta s. 109, *Rekola,* KOP, TK 1962 s. 8.

[107] VvM:ssä BudjL 12 a §:n vakiintunut tulkinta ei ole herättänyt valtiosääntöoikeudellisia epäilyksiä. Myöskään OK ei ole tehnyt sitä vastaan huomautuksia. Niinikään on valtiontilintarkastajain ja Tarkvir:n hyväksymä BudjL 12 a §:n tulkinta ollut vakiintuneen käytännön mukainen. 1956 VttK s. 97—98; 1960 VttK s. 108, 109; toimistopäällikkö *Heinon,* ylitarkastaja *Lahtelan* ja tarkastaja *Halmeen* Tarkvir:ssa laatima K PlM:n talousosaston vuoden 1958 tilien tarkastuksesta/18. 6. 1959 s. 33; *Heinon* Tarkvir:ssa laatima PM puolustuslaitoksen eräiden varastotilien enimmäismäärän korottamisesta/26. 2. 1959 s. 12—13; Tarkneuv:n ptk/23. 12. 1959, asian 9 (PlM:n talousosaston vuoden 1958 tilien tarkastuksesta annetun K:n johdosta saadun S:n jatkokäsittely) kohdalle merkitty osastopäällikkö *Keihärin* Ls (ptk:n s. 16—25); Tarkneuv:n ptk/23. 10. 1959, asian 1 (Vapon vuoden 1958 tilien tarkastuksesta annettu K ja Vapon siitä antama Ls) kohdalle merkitty *Keihärin* Ls (ptk:n s. 6); TilisKM 2 s. 18.

[108] Kysymys tämän lain säätämisjärjestyksestä ei saanut VvM:ssä eikä VN:ssa osakseen huomiota. Yleensä vain silloin, kun VJ 67 §:n soveltamista pidetään selvänä, otetaan lakiehdotuksen johtolauseeseen maininta tästä. Epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa hallitus tavallisesti jättää säätämisjärjestyksen Prv:n ratkaistavaksi. Hallitus ottaa lähtökohdaksi tavallisen säätämisjärjestyksen.

Käytännössä puhutaan myös »varastotilin käyttöoikeudesta». Näin esim.

voi olla ristiriidassa sen valmistelutöistä ja perusteluista ilmenevän tarkoituksen kanssa.[109]

2. *Varastotilin pito-oikeus poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta.* Muiden Pohjoismaiden valtiontalouden hoidon järjestelmiin verraten Suomen varastotilin pito-oikeus merkitsee ainutlaatuista menettelyä.[110] Tarveainevaraston hankkimista valtion kassavaroilla ilman riittävää määrärahaa voidaan *Kairan* mielestä ehkä perustella sillä, ettei tarveainevaraston hankkiminen vielä merkitse lopullista menoa; tämä syntyy näet vasta silloin ja samassa määrin kuin tarveainevarastoa kulutetaan.[111]

VvMyk/31.1.1958 N:o 777 s. 8; VvMyk/8.1.1960 N:o 20 s. 8; VvMyk/11.1.1962 N:o 25 s. 10; VvMyk/7.1.1964 N:o 35; VvMyk/14.2.1964 N:o 120 s. 4; VvMyk/11.6.1964 N:o 3570; VvMyk/14.1.1965 N:o TM 45; VvMyk/11.2.1965 N:o TM 65 s. 4. Kun on kysymyksessä kassavarojen käyttäminen, pyritään tässä tutkimuksessa välttämään ilmaisua »varastotilin käyttöoikeus».

109 Vuoden 1954 BudjL-ehd:een ei sisältynyt BudjL 12 a §:ää vastaavaa säännöstä. TilisK:n ehdotuksen mukaan oli »sisällöltään parannettu varastopykälä» valiokuntakäsittelyssä lisättävä lakiehdotukseen. TilisKM 1 s. 2, 103.

110 *Ruotsissa* valtion liikelaitoksilla — sellaisina ei pidetä puolustuslaitoksen tehtaita — on oikeus pitää erityistä varastotiliä. Se ei kuitenkaan merkitse oikeutta hankkia tarveainevarastoja ilman määrärahaa. KM 1938: 16 s. 28. — *Tanskassa* kaikki tarveaine- ym. varastot hankitaan finanslovin määrärahoilla. KM 1938: 16 s. 28. Tanskan valtiovarainministeriön yk:ssä/7.3.1955 määrätään, ettei tavaravaraston suuruus saa ylittää sitä määrää, joka riittää viraston tai laitoksen häiriintymättömän toiminnan ja perusteltavissa olevan varastojen ostotoiminnan kannalta. — *Norjassa* noudatetun käytännön mukaan voivat suurkäräjät myöntää budjetissa valtion liikelaitokselle, esim. rautatielaitokselle, varoja rahastoksi, josta tarveainevaraston hankintaan tarvittava meno saadaan suorittaa. KM 1938: 16 s. 27—28. Bvregl $8_{,1}$ §:n nojalla suurkäräjillä on valta antaa hallitukselle lupa tilata tarveainevarastoja määrärahoja ylittäen siten, että niiden hankinta ja maksaminen tapahtuu kokonaan tai osittain myöhempinä määräaikoina (bestillingsfullmakt). Tämän tuli ennen 1959 Bvregl:n voimaantuloa tapahtua seuraavan budjettivuoden aikana (1928 Bvregl $5_{,1}$ §).

111 Tarveainevaraston hankinta merkitsee siis vain valtion kassavarojen siirtämistä rahavaroista toiseen omaisuusarvoon, jossa niiden raha-arvo säilyy. Suositeltavaa kuitenkin on ottaa menoarvioon määräraha varastojen hankkimista varten, mistä menettelystä olisi luovuttava ainoastaan erittäin pakottavista syistä. Osoittaessaan, ettei rahamenon suorittamista aina pidetä budjettioikeudellisena menona, viittasi *Kaira* TiliA 12 §:ään, jossa puhutaan ennakkomaksun merkitsemisestä lopulliseksi menoksi. *Kaira,* viitteessä 105 mainittu Ls s. 9. TiliA 12 §:n säännöksen tarkoitus ei kuitenkaan ole antaa hallitukselle oikeutta myöntää ennakkoja valtion kassavaroista ennen kuin eduskunta on osoittanut tarkoitukseen määrärahan. TilisKM 1 s. 21.

Jos varastotilin pito-oikeuden nojalla valtion kassavaroilla hankittu tarvike

Tämä menettely on hyväksyttävä edellyttäen, että kassavaroilla hankittu tarveainevarasto on välittömästi muutettavissa rahaksi hankintahintaansa tai kun tarveainevarastoa voidaan aikanaan määrärahan puitteissa käyttää siten, että valtiolta säästyy sen oman toiminnan kannalta muutoin välttämätön vastaavansuuruinen kassameno.[112] Mikäli valtiolle hankitaan siis kassavaroilla sellaisia tarvikkeita, joiden jatkuva kulutus valtion omassa toiminnassa on väistämätöntä ja joiden hankintaa varten on vuosittain jatkuvasti määräraha,[113] vaikkakin tämä on riittämätön, ei po. menettely ole ristiriidassa HM 66,$_1$ §:n eikä HM 68,$_2$ §:n kanssa, joihin säännöksiin eduskunnan budjettivalta varsinaisesti nojautuu. Valtion menon käsitettä ei näet ole määritelty perustuslain säännöksissä. Mainituissa rajoissa varastotilin pito-oikeus oli jo ennen BudjL 12 a §:n säätämistä vakiintunut valtiontalousoikeuden järjestelmään.

Edellä esitetyn nojalla olisi tavallisen lain säätämisjärjestys edellyttänyt BudjL 12 a §:n sellaista sanamuotoa, että tarveainevaraston raha-arvon säilyvyys tulee turvatuksi. Säännöksen kielellinen muoto on näet sellainen, että sen soveltaja saa sitoa valtion kassavaroja tarveainevarastoon riippumatta siitä, säilyykö tällaisten varojen raha-arvo vai ei. VvM:llä ei ole siis velvollisuutta varastotilin pito-oikeuden myöntämisen ja tarveainevaraston enimmäismäärän hyväksymisen yhteydessä rajoittaa tätä lupaa vain sellaiseen tarveainevarastoon, jonka raha-arvon säilyminen on turvattu.[114] Varastotilin pito-oikeuksia myönnettäessä ja tar-

---

tuhoutuu tulipalon, varkauden tai muun sellaisen syyn takia taikka tulee muutoin käyttökelvottomaksi, on tarvikkeen arvo poistettava tileistä veloittamalla menoarviossa tarkoitusta varten varattua tahi siihen muutoin soveltuvaa määrärahaa. Kun tarviketta ei enää voida käyttää, on sen hankintahinta myös merkittävä menoarvion veloitukseksi. TilisKM 2 s. 20, 44; VvMyk/11. 1. 1962 N:o 25 s. 8.

[112] Sellaisten varastojen muodostumisesta, joiden arvo on vähentynyt, ks. 1959 VttK s. 71; 1960 VttK s. 107. — Tarveaineiden hinnan poistaminen varastotililtä »epäkuranttiuden» tai muun sellaisen syyn takia saa tapahtua vain ao. määrärahaa veloittamalla. VvMyk/10. 1. 1963 N:o 60 s. 2.

[113] Tämän rajoituksen tärkeyttä ovat erityisesti korostaneet ne VvM:n virkamiehet, jotka suorittavat RV-listojen tarkastusta. Lukuunottamatta kassavaroilla tapahtunutta ratakiskojen ja raidetarvikkeiden hankintaa (tästä tulee puhe s. 254—255 viitteessä 118) ei varastotilin pito-oikeutta ole sovellettu perushankintaluonteisiin menoihin.

[114] Näiden lupien myöntämisessä on ensisijainen huomio VvM:ssä kiinnitetty siihen, missä määrin tarveainevaraston hankkiminen valtion kassavaroilla on liikeyrityksen, viraston tai laitoksen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja hankintojen laajuuden kannalta valtion edun mukaista. VvM on pyrkinyt siihen, ettei varastotilin pito-oikeutta ilman erityisen painavia syitä sovellettaisi sellaisen hallinnonhaaran piirissä, jolla ei ole aikaisemmin ollut tätä oikeutta.

veainevarastojen enimmäismääriä hyväksyttäessä on VvM:n otettava huomioon, ettei valtiontalouden hoidolle saa aiheutua vaikeuksia.[115]

BudjL 12 a §:ssä jätetään varastotilin pito-oikeuden ja tarveainevaraston enimmäismäärän määrääminen VvM:n asiaksi. VNRatkL $2_{,2}$ ja $3_{,1}$ §:n säännöksistä johtuu välittömästi, ettei VN voi syrjäyttää tätä VvM:n valtaa, joten VN:n antama määräys, joka koskee mainittuja seikkoja, ei sido VvM:tä.[116]

[115] Niiden, joille oli myönnetty varastotilin pito-oikeus, tuli vuoden 1957 lopuun mennessä supistaa varastoihin sidottujen varojen määrää siten, että näiden enimmäismäärä tuli väliaikaisesti aikana 1.1.—30.9.1958 olemaan 20 % pienempi sitä määrää, jonka VvM oli vahvistanut varastotilin enimmäismääräksi. Supistamismääräyksiä tuli 30.9.1958 jälkeenkin noudattaa toistaiseksi, kunnes VvM toisin määräsi. VvMyk/4.11.1957 N:o 5960; VvMyk/3.9.1958 N:o 4670. Valtion kassatilanteen parannuttua VvM ei pitänyt tarpeellisena, että mainittuja määräyksiä noudatettiin. — Kassatilanteen heikennyttyä jälleen v. 1963 VvM määräsi, että valtion liikeyritysten sekä niiden virastojen ja laitosten, joilla oli »varastotilin käyttöoikeus», oli sanotun vuoden loppuun mennessä supistettava vähintään 10 %:lla sitä varojen määrää, joka 31.5.1963 oli sidottu varastoihin. VvMyk/28.5.1963 N:o 2310. Vuoden 1964 tammikuussa VN määräsi, että vastaavasti oli niiden varojen määrää, jotka 31.12.1963 olivat sidotut varastoihin, vuoden 1964 kesäkuun loppuun mennessä supistettava vähintään 10 %:lla. VvMyk/7.1.1964 N:o 35. Vuoden 1964 kesäkuussa VN määräsi, ettei varastoihin sidottujen varojen enimmäismäärä saanut sanotun vuoden jälkipuoliskon aikana ylittää sitä määrää, joka 31.12.1963 oli sidottu varastoihin. VvMyk/11.6.1964 N:o 3570. Vuoden 1965 tammikuussa VN määräsi, ettei varastoihin sidottujen varojen enimmäismäärä sanotun vuoden aikana saa ylittää sitä määrää, joka 31.12.1963 oli sidottu varastoihin. Poikkeusten myöntäminen mainituista määräyksistä on VvM:n asiana. VvMyk/14.1.1965 N:o TM 45. — Varastojen supistamismääräyksistä myönnettiin mm. seuraavat poikkeukset: 1) VvMk KulkM:lle/20.1.1958 N:o 74/162 VvMKD 1957: Samalla kun RtH:n VR:n varastotilin pito-oikeuden lisäämistä koskeva pyyntö hylättiin, määrättiin, ettei supistaminen koskenut VR:n varastoja; ja 2) VvMk OM:lle/26.11.1957 N:o 57/68 VvMKD 1957: OM oikeutettiin laskemaan supistettujen varastotilien enimmäismäärä vahvistettujen varastotilien pito-oikeuksien yhteenlasketusta enimmäismäärästä.

VN:n yleisohjeiden ja VvM:n määräysten noudattamista »varastotilien käytössä» tähdennettiin VvMk:ssä/10.1.1963 N:o 60 s. 2, VvMyk:ssä/14.2.1964 N:o 120 s. 4 ja VvMyk:ssä/11.2.1965 N:o TM 65 s. 4.

[116] Asian oltua RV:n käsiteltävänä VN oli KulkM:stä tapahtuneesta esittelystä päättänyt antaa VvM:lle oikeuden vahvistaa puolustuslaitoksen osalta varastotilille sidottujen varojen määrä 300 000 000 mk aikaisempaa suuremmaksi tekstiilien hankintaa varten ja oli VN edellyttänyt samalla, että tekstiilitilausten jakaminen tehtaille tapahtui KulkM:n työvoima-asiainosaston lausunnon perusteella, jotta eri tehtaiden työllisyystilanne tuli riittävästi otetuksi huomioon. VvM ei suostunut kuitenkaan korottamaan po. varastotilioikeuden enimmäismäärää. KulkMk VvM:lle/3.7.1958; PlM:n Ls VvM:lle/8.7.1958 N:o 919/91/Kp/58; Tarkvir:n Ls VvM:lle/23.7.1958 N:o 233/36 KDVT 58 N:o 773.

BudjL 12 a,$_1$ §:n säännöksen nojalla varastotilin pito-oikeus on liikeyrityksillä. Vain »virastojen ja laitosten» osalta tämä oikeus riippuu VvM:n luvasta. Tämän ministeriön asiana on BudjL 12 a,$_2$ §:n nojalla määrätä myös liikeyritysten varastoihin sidottavien valtion kassavarojen enimmäismäärä. VvM:n oikeus ei ulotu laajemmalle kuin varastotilin pito-oikeuden enimmäismäärän mukauttamiseen sellaiseksi, jota on pidettävä perusteltuna toisaalta liikeyrityksen toiminnan turvaamiseksi ja toisaalta valtiontalouden tilan kannalta. Luonnollisesti VvM:llä on tässä kohdin harkintavaltaa. Sillä ei kuitenkaan ole oikeutta määrätä liikeyrityksen varastotilin pito-oikeutta niin pieneksi, että valtion kassavaroilla tapahtuva tarveainevarastojen hankinta jäisi merkityksettömäksi liikeyrityksen toiminnassa.[117]

HM 70,$_1$ §:stä johtuu sääntö, ettei kiinteää määrärahaa saa senkään vuoksi ylittää, että tarveainevarastoa voitaisiin momenttia veloittaen käyttää enemmän kuin määrärahan rajoissa on sallittua. Tällaiseen ylitykseen saattaa kuitenkin olla syynä niin tärkeä yleinen etu, että varaston käyttämistä ilman määrärahakatetta voidaan perustella pakkotilanteella.[118] On epäilty, onko valtion kassavarojen sitominen tarveaine-

---

[117] VvM:n BudjL 12 a §:n nojalla vahvistamat varastotilin pito-oikeuksien enimmäismäärät olivat esim. 31. 12. 1963 yhteensä 228 milj. mk. Tästä oli RtH:n mainittujen oikeuksien enimmäismäärä 103 milj. mk, Vapon 32 milj. mk, PstH:n 40 milj. mk ja PlM:n 25 milj. mk. BudjL 12 a §:n mukaisten varastotilien todellinen yhteismäärä oli vastaavasti 181.5 milj. mk sekä RtH:n, Vapon, PstH:n ja PlM:n varastotilien todelliset määrät »pyörein luvuin» 91, 28, 27 ja 18 milj. mk. RtHk VvM:lle/30. 1. 1964 N:o 11; Vapon k VvM:lle/11. 2. 1964 N:o 2069; PstHk VvM:lle/28. 1. 1964 N:o VI 341; PlMk VK:lle/13. 3. 1964 N:o 4319/92/Tal/57. Varastotilin pito-oikeuksien yhteismäärän ja varastotilien todellisen yhteismäärän, jotka luvut eivät käy selville tilinpäätöksestä, on ilmoittanut tekijälle hallitussihteeri *Knuuti* VvM:stä.

[118] HM:n ja BudjL:n vastaista oli, että RtH — asian oltua RV:n käsiteltävänä ja KulkM:n antamien lupien nojalla — hyvittämättä varastotiliä ja veloittamatta ao. rakennus- ja korjausmäärärahoja oli vuoden 1957 loppuun mennessä käyttänyt n. 2.5 miljardin markan määrään saakka valtion varoja ja siten — kun kassavaroilla hankitut ratakiskot ja raidetarvikkeet oli pantu rataan — ylittänyt kiinteitä ja siirtomäärärahoja. Tämä menettely aiheuttikin Tarkvir:n, VvM:n ja valtiontilintarkastajain taholta huomautuksia. Tuo määrä otettiin vuoden 1957 bilanssiin Ennakkorahoitus budjetin ulkopuolella -nimisenä vastaavien eränä. Vuoden 1958 aikana tätä ns. kiskovelkaa lyhennettiin tosin menoarvion määrärahoilla. Toisaalta VN antoi 12. 6. 1958, huomioonottaen silloisen vaikean työllisyystilanteen, RtH:lle oikeuden suorittaa kiskotustyötä kyseisenä kesäkautena siten, että ratakiskojen ja raidetarvikkeiden arvo 2 060 milj. mk pysytettiin edelleen varastotilillä. Samalla VN päätti, että varastotiliä oli hyvitettävä menoarvioon ensi tilassa

varastoihin luvallista silloin, kun syynä tähän ei ole yksinomaan liikeyrityksen, laitoksen tai viraston oma tarve.[119] Varastotilin pito-oikeutta on pidettävä sallittuna yleisinkin valtiontaloudellisin perustein, esim. työllisyysnäkökohtien puoltaessa sen soveltamista, sillä tätä soveltamista ei ole BudjL 12 a §:ssä eikä muissakaan säännöksissä rajoitettu vain niihin tapauksiin, joissa on kysymyksessä mainitunlainen liikeyrityksen yms. oma tarve.

3. *Varastotilin pito-oikeuden rajat.* Valtion useimpien liikeyritysten ja liikelaitosten[120] varastotili on käsittänyt myös menoarvion määrärahoilla aikaansaatuja valmisteita ja puolivalmisteita, vieläpä määrärahojen avulla suoritettujen sellaisten töiden arvoja, jotka ovat keskeneräisiä. Toisaalta eräiden liikelaitosten valmisteet ja puolivalmisteet eivät ollenkaan tai eivät ainakaan kokonaisuudessaan ole sisältyneet valtion bilanssiyhdistelmän erinäisten varastojen erään, vaan ne on pidetty kirjanpidon ulkopuolella siihen saakka, kunnes ne on joko myyty tai kulutettu. Joissakin tapauksissa varastotileihin on sisältynyt suoranaisia

---

otettavalla kiskotusohjelman toteuttamista vastaavalla määrärahalla. Esittelylistan tarkastaja VvM:ssä, hallitussihteeri *Knuuti* ei puoltanut esitystä, koska toimenpide merkitsi kiinteän määrärahan ylittämistä ja kun entistä ratakiskovelkaa vielä oli maksamatta. VN:n ao. jäsen *Kastari* katsoi vaikean työllisyystilanteen parantamisen edellyttämien ratatöiden lisäksi rautateiden kiskotustilanteen niin kriitilliseksi — useita kiskovaurioiden aiheuttamia vaunujen kiskoilta suistumisia oli sattunut —, että kiskojen rataan paneminen oli sidottu meno. Tältä käsitykseltä, johon OK *Honka* yhtyi, ei asiaan vaikuttaneet olosuhteet huomioon ottaen voida kieltää oikeutusta. OK:n vaatimuksesta VNp:een otettiin viittaus työllisyystilanteeseen ja sisällytettiin siihen katteettomasti käytettyjen kiskovarastojen budjetoimista koskeva vaatimus. Vuoden 1958 III Lisäbudj (1958 Vp Asiak III,1, Hall es N:o 58) 19 Pl. I:17 momentin kohdalla eduskunta osoitti 2 700 milj. markan määrärahan kiskovelan maksamiseksi. 1956 VttK s. 100; 1957 VttK s. 90—91; VvMk Tarkvir:lle/20. 3. 1958 N:o 13/330 VvMKD 1958; RtHk Kulk-M:lle/28. 5. 1958 N:o 952/4104; KulkMk RtH:lle/12. 6. 1958 N:o 1686/721—58; 1962 VttK s. 99.

VN:n yleisohjeissa tähdennettiin tarveainevarastojen käyttöoikeuden rajoittamista määrärahakatteen puitteisiin. VvMyk/4. 11. 1957 N:o 5960 s. 2; VvMyk/31. 1. 1958 N:o 777 s. 8; VvMyk/8. 1. 1960 N:o 20 s. 8; VvMyk/11. 1. 1962 N:o 25 s. 10.

[119] Tällaisen menettelyn suhteen oli Tarkneuv:n kanta myönteinen, mutta sen jäsen *Keihäri* katsoi menettelyn kielletyksi. Tarkneuv:n ptk/6. 3. 1958 asia 1 b, joka koski puolustuslaitoksen vaatetus- ja varusesineitä varten avatun varastotilin enimmäismäärän korottamista. VvM viittasi Tarkvir:n myönteiseen käsitykseen ja hyväksyi ao. hakemuksen. PlMk VvM:lle/27. 2. 1958 N:o 919/91/Kp/58; Tarkvir:n k VvM:lle/6. 3. 1958 N:o 151/21 KDVT 58; VvMk PlM:lle/6. 3. 1958 N:o 19/92 VvMKD 1958.

[120] Valtion liikelaitoksista ks. s. 13—14 viitettä 35.

kustannuksia, niin kuin työpalkkoja ja varastojen vuokria sekä liiketoiminnassa syntyneitä voittoja ja tappioita samoin kuin saamisia ja velkoja sekä lisäksi esim. Vapon keskeneräisten varastonhankintojen ennakkoja. Onpa varastotilille liikelaitoksessa merkitty menojen ja tulojen välinen erotuskin, jolloin tulomomenttia on hyvitetty myös sillä määrällä, mikä on merkitty varastotilille. Täten on tasattu tuon laitoksen tulomomentin ja menomomentin markkamäärät. Varastotileihin on sisältynyt myös kalustoesineitä.[121]

Budjetin puitteissa hoidettavien teollisuuslaitosten tarveainevarastojen ostaminen budjettivaroilla ei ole ristiriidassa valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annetun L:n/13. 5. 1931 (AsK N:o 168/31) 1 §:ssä mainittujen terveiden liikeperiaatteiden, tuottavuuden ja kannattavuuden kanssa. Varastojen hankkiminen on teollisuuslaitoksen hoidon kannalta yleensä välttämätöntä ja kuuluu liiketoiminnan luonteeseen.

VvM:n käytäntö myönnettäessä varastotilin pito-oikeuksia ei ole ollut yhtenäinen. Näiden lupien sanamuoto on eräissä tapauksissa antanut aihetta tulkintaan, että vahvistettuun enimmäismäärään sisältyvät, paitsi raaka- ja tarveaineet, edellä tarkoitetut valmisteet ja keskeneräisten töiden arvot. Jos tällaisen tavaran valmistajana on budjetin puitteissa hoidettava teollisuuslaitos, voi mainitunlainenkin tavara olla valtiontaloudessa aikanaan tarvittava ja tarveaineena valtiovarastossa säilytettävä, kunnes se kulutetaan tarkoitukseensa.[122] Tällaisin edellytyksin ei VvM:n sanotunlaista menettelyä voida pitää virheellisenä. Puolivalmisteen veroisena voidaan pitää myös valtiolle suoritetun, mutta keskeneräisen työn arvoa.

---

121 Valtion yleispääkirjassa olevaan varastotiliin yhdistetään, paitsi valtion liikeyritysten, laitosten ja virastojen varsinaisten tarveaineiden, myös liikelaitosten vaihto-omaisuuden tilit. 1951 VttK s. 64; 1955 Kvvht s. 94—95; 1956 VttK s. 100—103; 1958 VttK s. 92; TilisKM 2 s. 19; Tarkvir:n toimistopäällikkö *Heinon*, ylitarkastaja *Lahtelan* ja tarkastaja *Halmeen* K PlM:n talousosaston vuoden 1958 tilien tarkastuksesta/18. 6. 1959 s. 33—34; osastopäällikkö *Keihärin* Ls Tarkneuv:n ptk:aan/20. 11. 1958 asia 16, ptk:n liite 4 s. 3—4, asia koski VHK:n varastoihin sidottujen varojen enimmäismäärän korottamista; *Keihärin* Ls Tarkneuv:n ptk:aan/23. 10. 1959 asia 1 s. 6, asia koski Vapon vuoden 1958 tilien tarkastuksesta annettua K:sta ja siitä annettua Vapon Ls:oa; *Keihärin* Ls Tarkneuv:n ptk:aan/23. 12. 1959 asia 9 s. 20—21, asia koski mainitun K:n ja sen johdosta annetun S:n jatkokäsittelyä. — Momenttien tasaamismenettelystä ks. 1951 VttK s. 64; 1952 VttK s. 84—85; 1956 VttK s. 101.

122 Tarkneuv:n ptk/20. 11. 1958 asia 16; Tarkneuv:n ptk/23. 12. 1959 asia 9.

Varastotilin pito-oikeuden tunnusmerkki ei sovellu edellä lueteltuihin sellaisiin varastotilille merkittyihin eriin kuin voittoihin ja tappioihin, saamisiin ja velkoihin eikä myöskään ennakoihin eikä varastojen vuokriin. Näin on asianlaita myös liikelaitoksen tulo- ja menomomenttien tasauserän suhteen. Kalustoesineetkään, jotka normaalisti hankitaan välitöntä kulutusta varten, eivät ole tarveaineita, joten BudjL 12 a §:ää ei voida soveltaa niihin.

BudjL 12 a §:llä ei ole säännelty tarveainevaraston hankkimista määrärahalla. Tämä seikka ei kuitenkaan ole esteenä menoarvion varoilla hankitun varaston samanlaiselle kameraaliselle käsittelylle, jota sovelletaan valtion kassavaroilla po. säännöksen mukaisesti hankittuun tarveainevarastoon.[123]

Valmisteiden ja puolivalmisteiden merkitseminen varastotilille on sallittua vain kameraalisessa, mutta ei kaupallisessa merkityksessä. Ei ole siis luvallista ylittää VvM:n myöntämää varastotilin pito-oikeuden enimmäismäärää liikeperiaatteen mukaisella varaston aliarvostuksella, jolla peitetään tavaroiden arvonmenetys. Liikekirjanpidossa mahdollinen varaston arvostus vaikuttaisi näet kameraalisen kirjanpidon mukaisen ylijäämän tai alijäämän määrään.[124] Tarveainevarastot on merkittävä varoiksi liikeyritysten sekä virastojen ja laitosten kirjanpidossa niiden hankintahintaan. Varastotiliä on tarveainevarastoa ostettaessa

---

123 TilisK:n mielestä olisi raaka- ja tarveaineet samoin kuin puolivalmisteet ja valmiit tuotteet sisällytettävä valtion tilinpäätöksessä rahoitustaseeseen ja sen mukaisesti myös ne valmisteet, joiden valmistuskustannukset on välittömästi merkittävä menomomentille, otettava kameraalisessa kirjanpidossa huomioon varoina. Tällaiset valmisteet olisi otettava tilinpitoon hyvittämällä tulomomenttia ja veloittamalla varastotiliä enintään niiden valmistusarvolla. Varastotilien yhdistelmätilinä kameraalisessa kirjanpidossa olevan varastotilin tulisi siten käsittää kassavaroilla menomomenttia veloittamatta hankitut varastot sekä budjetin puitteissa hoidettavien valtion tuotantolaitosten valmistamat puolivalmisteet ja valmiit tuotteet. Tilinpidossa olisi nämä erotettava toisistaan jakamalla varastotili alatileihin. Myytäessä varastoja olisi varastotiliä hyvitettävä ja myyntivoitto merkittävä tarkoitukseen soveltuvalle tulomomentille. TilisKM 2 s. 19—20, 43—44. Ks. myös VvMyk/ 10. 1. 1963 N:o 60 s. 2.

124 Varastotilin pito-oikeuden ylittämiseksi katsottavaa varaston aliarvostusta on erityisesti tapahtunut Vapon hankkiman polttopuun varaston ja VHK:n tavaravarastojen osalta. Tämän vuoksi myös valtiontilintarkastajat ovat ehdottaneet yhdenmukaisen menettelyn noudattamista liikelaitosten varastojen budjetoinnissa ja arvostuksessa, mutta näitä seikkoja koskevia yhtenäisohjeita ei ole vielä annettu. 1956 VttK s. 97—103; 1956 Kvvht s. 21—22. Ks. lisäksi viitteessä 121 mainittu *Heinon, Lahtelan* ja *Halmeen* K s. 34.

veloitettava juuri tällä hinnalla, jolloin on mahdollista varastoa käytettäessä hyvittää varastotiliä ja veloittaa ao. momenttia niinikään varaston hankintahinnalla. Jos tarveainevarastoa saataisiin ostaa vain siinä määrin kuin tarkoitukseen on momentilla varoja, olisi sanotulla hinnalla menoarvion soveltamisessa noudatettavan menettelyn mukaisesti varastoa ostettaessa veloitettava momenttia.

6. LUKU. VALTIONLAINAN OTTAMINEN

A. LAINANOTON YLEISET EDELLYTYKSET

1. Valtionlainan ottaminen eräissä muissa maissa. Parlamentin finanssivaltaan kuuluu valta ratkaista, saadaanko valtiolle ottaa lainaa. Jollei valtionlainan ottaminen riippuisi kansanedustuslaitoksen suostumuksesta, menettäisi kansan veronmyöntämisoikeuden periaate tehonsa.

Englannissa parlamentin hyväksymisen Treasuryn lainanottovaltuudelle antaa Committee of Ways and Means koko alahuoneen käsittävänä valiokuntana. Tällainen lupa lainanottoon annetaan normaalisti lain muodossa, ja laissa annetaan lupa myös kausiluonteisiin rahoitustarkoituksiin otettavalle tilapäisluotolle. Parlamentin hyväksyminen katsotaan lainanantajalle annetuksi takuuksi siitä, että Consolidated Fundin varat ovat liikkeeseen laskettujen obligaatioiden, velkasitoumusten ja muussa muodossa otetun velan vakuutena.[125] *Ranskan* parlamentin budjettivaltaa koskevaa vuoden 1958 valtiosäännön 47 Art:aa tulkitaan siten, että budjetin hyväksymiseen sisältyy myös valtuuden myöntäminen hallitukselle sekä pitkäaikaista että lyhytaikaista lainanottoa varten.[126]

---

[125] *Abraham-Hawtrey* s. 211—213; *Brittain* s. 177—180; *Jèze,* Dépenses publiques — Crédit public s. 279; *Jèze,* Le budget s. 279—281; *May* s. 787.

Englannissa on ollut voimassa ns. Sinking Fund -menetelmä. Alkuperäisessä ja pelkistetyssä muodossaan tämä tarkoitti sitä, että valtion tulo- ja menotalouden ylijäämä siirrettiin valtionvelan kuoletusrahastoksi, josta tätä velkaa saatiin lyhentää. Erilaisten vaiheiden jälkeen päädyttiin varainhoitovuonna 1953—1954 nykyiseen menettelytapaan, jonka mukaan käyttöbudjetin tulojen ja menojen normaalisti syntyvä ylijäämä siirretään, käsittelemällä se tilinpidossa jo budjettivuoden menona, valtionvelkavaltuutetuille käytettäväksi valtion velan lyhentämiseen. Account of the National Debt Commissioners, showing the amount issued in the year ended 31. 3. 1955, in respect of the Old Sinking Fund, Foreword/N:o 140, Accounts and Papers/1954—1955 VIII; *Brittain* s. 201—205.

[126] Lainan ehdoista määrätään budjetissa ainakin korkoprosentti samoin kuin se, onko laina ns. ikuislaina vai kuoletettava. Hallituksen annettavalla dekreetillä,

Saksan oikeuden mukaan on lupa valtionlainan ottamiseen myönnettävä laissa. Tämä sääntö sisältyi 1871 RV 73 Art:aan ja WRV 87 Art:aan. BGrG:ssä se on lausuttu julki 115 Art:ssa.[127] Valtionlainan ottaminen on sallittu »nur bei ausserordentlichen Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken». Lainalla ei voida siis kattaa säännönmukaiseen menotalouteen kuuluvia määrärahoja.[128] RHO 8 $a_{,2}$ §:n mukaisesti on laissa, jolla tulo- ja menoarvio hyväksytään, vahvistettava myös sen tilapäisluoton enimmäismäärä, jonka valtiovarainministeri voi ottaa valtion pääkassan maksuvalmiuden turvaamiseksi.[129]

---

jonka valmistelutyön valtiovarainministeriö suorittaa, määrätään lainan liikkeeseen laskemisen tapa ja emissiokurssi. Tämän ministeriön asiana on antaa tarkemmat määräykset lainan liikkeeseen laskemistavasta, menettelystä lainan ylimerkinnän sattuessa ja sitä merkittäessä vaadittavasta käsirahasta (versement de garantie). *Allix* s. 903—905; *Duguit,* Traité IV s. 415—416; *Duverger,* Institutions s. 173—179, 204—212; *Jèze,* Le budget s. 268—269; *Jèze,* Dépenses publiques—Crédit public s. 282—283; *Laufenburger,* Dette publique s. 9—10; *Trotabas,* Institutions s. 250—251.

127 Keisarivallan aikana valtakunnankansleri tarvitsi valtionlainan ottamiseen lisäksi monarkin luvan. Käytäntö kehittyi 1800-luvulla sellaiseksi, että erityisen lainanottolain säätämisen ohella varainhoitovuoden aikana otettavien lainojen enimmäismäärä samoin kuin niiden menojen erittely, mitkä piti kattaa lainavaroilla, vahvistettiin lailla, joka koski budjetin hyväksymistä. Menettely tuli muodollisestikin voimaan vuoden 1900 Reichschuldenordnung 1 §:ssä ja se omaksuttiin myös RHO $3_{,2}$, ja $8\,a_{,1}$ §:ssä. Ks. myös RWB $2_{,1}$ §:n 11 kohtaa. Lainanottovaltuus myönnetään valtiovarainministerille varainhoitovuodeksi, mutta lisäksi voidaan BHplG:ssä antaa suostumus edellistä varainhoitovuotta varten annetun lainanottovaltuuden voimassaoloajan jatkamiseen. Esim. 1958 BHplG 18 §:ssä myönnettiin mainitun varainhoitovuoden lainanottosuostumus tiettyyn enimmäismäärään saakka. Edelliselle varainhoitovuodelle myönnetty lainanottosuostumus oli voimassa 1. 4. 1959 saakka. Esim. 1964 BHplG:ssä vastaavanlainen valtuus myönnettiin 22 §:ssä. Edelliselle vuodelle myönnetty lainanottovaltuus oli oleva voimassa 1965 BHplG:n julkaisemiseen saakka.

128 Perustuslain mukaisia tarkoituksia, joihin lainanotto soveltuu, ovat varsinkin sijoitukset uusiin liikeyrityksiin tai näiden laajennuksiin ja muihin taloudellisiin laitoksiin sekä osallistuminen yksityisoikeudellisiin yrityksiin. Kuten BGrG 115 Art:n sanamuodosta (»in der Regel») ilmenee, voidaan lainanotolla poikkeustapauksessa hankkia varoja myös muihin tarkoituksiin kuin »zu werbenden Zwecke». Ks. esim. 1958 BHplG 17 §; 1964 BHplG 21 §. Tämä luotto otetaan lähinnä keskuspankista (Deutsche Bundesbank, ent. Bank Deutscher Länder).

129 Valtionlainan ottamisen edellytyksistä Saksassa ks. *Apelt* s. 278; *Freund* s. 119; *Greuner* s. 5—6; *Hatschek,* Deutsches Staatsrecht II s. 284—287; *Koellreutter* s. 253; *Laband,* Staatsrecht s. 366—369; *Mangoldt* s. 601—603, 605—606; *Maunz* s. 199; *Model* s. 132; *Stier-Somlo* s. 824—825; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 76, 125, 145—149, 215.

Poikkeuksena säännöstä, jonka mukaan valtionlainan ottamiseen tarvitaan

Ruotsin RF 76 §:n mukaisesti kuningas ei saa ilman valtiopäivien suostumusta »lån in- eller utrikes göra eller riket med ny gäld belasta». Perustuslain tarkoitus on ehkäistä se, että ylimmän toimeenpanovallan haltija tulee riippumattomaksi kansanedustuslaitoksen finanssivallasta.[130] RF 66 §:n nojalla valtiopäivät ovat vastuussa siitä valtionvelasta, jonka ottamiseen kansanedustuslaitos on antanut hallitukselle valtuuden. Tämän vuoksi tulevien vuosien valtiopäivät ovat velvolliset myöntämään lainan takaisin maksamiseen tarvittavat määrärahat. Vastuu tästä rajoittuu siihen velkaan, joka on syntynyt RF 76 §:ssä edellytetyn valtiopäivien suostumuksen rajoissa. Tällainen velka on

---

kansanedustuslaitoksen suostumus, on BGrG 111_2 Art:ssa tarkoitettu tapaus. Mikäli budjettia ei saada varainhoitovuoden alkuun mennessä voimaan, voi hallitus, jos erityislakeihin perustuvat tulot eivät riitä mainitussa artiklassa tarkoitettuihin menoihin, ottaa lainaa tämän vajauksen kattamiseksi sellaisen enimmäismäärän rajoissa, joka vastaa neljättäosaa viimeksi kuluneen varainhoitovuoden budjetin loppusummasta. Tällä säännöksellä ei ole ollut käytännöllistä merkitystä, vaan on ko. tapauksessa turvauduttu väliaikaiseen BHplG:iin, vaikka tämän perustuslainmukaisuus on kiistanalainen. *Greuner* s. 2—3; *Mangoldt* s. 590, 591; *Vialon,* main. teos s. 149, 197—198.

[130] *Malmgren* arvelee, että säännöksen sisältö johtui aikanaan vallinneesta erosta säätyjen vastattavana olleen valtakunnan (riket) velan ja yksinomaan kruunun omaisuudellaan vastattavan valtion (statsverket) yksityisluonteisen velan välillä. *Malmgren,* Grundlagar s. 87—88; *Malmgren,* Författning II s. 257. — *Herlitz* ja *Lagerroth* tulkitsevat RF 76 §:ää siten, että säännöksen molemmat osat täydentävät toisiaan. *Herlitz,* Finansmakt s. 159—161; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 133; *Lagerroth,* StatsvT 1938 s. 49—50. Tähän käsitykseen yhtyy *Cavalli,* joka ottaen huomioon säännöksen sijaintipaikan ja yhteyden perustuslaissa, on sitä mieltä, että sillä pyritään ehkäisemään sitoutuminen jokaiseen maksuvelvoitukseen, johon erityinen oikeusperuste ei velvoita. Tämän johdosta RF 76 §:n näennäinen tautologia hänen mielestään katoaa ja pykälän sanamuoto saa johdonmukaisen ja luonnollisen sisällön niiden takeiden joukossa, jotka kohdistuvat kuninkaan taholta mahdollisiin valtiopäivien finanssivallan loukkauksiin. Säännös merkitsee myös sitä, etteivät valtiopäivätkään saa ottaa valtionlainaa ilman kuninkaan suostumusta. *Cavalli* s. 1—8, 23, 30, 43—45, 71, 85, 88—89.

Vuodesta 1938 alkaen merkitsee menomomentin sijoittaminen pääomabudjettiin valtuuden antamista hallitukselle menoa vastaavan lainan ottamiseen. Valtiopäivien suostumusta lainanottoon merkitsee myös se, että käyttöbudjetti hyväksytään menovoittoisena, jolloin alijäämä vastaa lainanotolle tällä tavoin hyväksyttyä määrää. Täten syntynyt pitkäaikaisen lainan ottamista koskeva valtiopäivien päätös edellyttää yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaan kuninkaan hyväksymistä. Valtiopäivien asiana ei ole antaa yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, mihin tarkoitukseen valtionlainana saatavat varat on käytettävä. SOU 1952: 45 s. 42; SOU 1954: 40 s. 71; *Reuterskiöld,* Grundlagar II s. 139.

valtiopäivien valvonnan ja hallinnon alaisen valtionvelkakonttorin *(riksgäldskontoret)* hoidettavana.[131]

Tanskan 1953 Grl 43 §:ää (1849 DGrl 47 §:ää ja 1915 DGrl 46 §:ää) on tulkittu siten, että lupa valtionlainan ottamiseen voidaan antaa muussa laissa kuin finanslovissa.[132] *Norjan* perustuslain 75 §:n b kohdan mukaan suurkäräjien asiana on »at aabne Laan paa Rigets Kredit». Kansan-

---

[131] Valtionvelkakonttorille ovat valtiopäivät viimeksi hyväksyneet ohjesäännön 31. 7. 1958, mutta tämän eräitä kohtia on jo muutettu. Mainitussa ohjesäännössä valtiopäivät ovat jättäneet valtionvelkakonttorille verraten suuren toimintavapauden valtionlainojen ottamisessa. Reglemente för riksgäldskontoret, Bihang till riksdagens protokoll 1958. 13 saml. 2 avd. Nr. 2 muutoksineen.

Paitsi valtiopäivien RF 66 §:n mukaisesti vastattavan velan aikanaan suorittamisesta huolehtiminen (RGKreglm 1 §:n a kohta), on valtionvelkakonttorin asiana tarvittaessa hankkia varat lainanotolla budjetissa myönnettyjen ja viraston maksettaviksi osoitettujen menojen suorittamiseksi (1 §:n d kohta). Lisäksi valtionvelkakonttorin tulee valtion lukuun ottaa lainaa — paitsi pääomabudjetissa suoritettaviksi osoitettujen varojen hankkimiseksi — seuraaviin tarkoituksiin: 1) niiden luottovarojen saatavissa pitämiseksi, joiden saamiseen valtionvelkakonttorilta valtion viranomaisilla on oikeus valtiopäivien päätöksen nojalla, 2) kuninkaan päätöksen nojalla tapahtuvaa valtiovaraston kassanvahvistusta varten; sekä 3) valtionlainojen kuolettamiseksi ja konvertoimiseksi (24 §). Valtionvelkakonttorilla on myös silloin oikeus hankkia valtion menojen suorittamiseksi tarvittavat varat lainanotolla, kun valtiopäivien päätöksestä aiheutuu valtiolle menoa, jota ei budjetissa tai muulla tavoin ole varattu käytettäväksi (28 §). SOU 1952: 45 s. 42—43; SOU 1954: 40 s. 69; *Herlitz,* Finansmakt s. 141—146, 191—195; *Hildebrand,* Riksgäldskontoret 1789—1934 s. 111—119, 128—130, 179—195, 203—204, 235—239; *Malmgren,* Grundlagar s. 78—82; *Reuterskiöld,* Grundlagar II s. 112.

RF 58 ja 66 §:n sanamuodoista käy selville, että valtiolla saattaa olla muitakin kuin valtiopäivien suostumuksen nojalla syntyneitä velkoja. Nämä aiheutuvat hallituksen toimivaltaan kuuluvien hallintotehtävien suorittamisesta.

[132] Vuoden 1849 perustuslain voimaantulon jälkeen oli tapana antaa hallitukselle lailla valtuus ottaa tietynsuuruinen valtionlaina mahdollisimman edullisin ehdoin. Sittemmin ryhdyttiin laissa antamaan määräyksiä myös lainan korosta ja emissiokurssin vähimmäismäärästä. Vuoden 1953 DGrl 43 §:n katsotaan koskevan myös lyhytaikaista luottoa. V. 1932 annetulla pysyväisluonteisella lailla annettiin valtiovarainministeriölle oikeus tietyissä rajoissa laskea liikkeeseen verokamariosoituksia, joiden laina-aika oli kaksitoista kuukautta »for at tilvejebringe midler til afholdelse af løbende udgifter, hvortil budgetterede statsindtaegter endnu ikke haves rede». Valtiovarainministeriön oikeutta ylittää keskuspankissa (Danmarks Nationalbank) olevaa shekkitiliään pidetään pitkäaikaisen käytännön johdosta vakiintuneena. Tämän keinon käyttäminen finanslovissa hyväksyttyjen menojen rahoittamiseksi ei kuitenkaan nojaudu oikeudelliseen vaan poliittiseen harkintaan. Suojana mahdollista väärinkäyttöä vastaan on siis poliittisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamisen uhka kansankäräjien taholta. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 424; *Aschehoug* s. 269; *Berlin* II,I s. 13—14; *Bjarne* s. 62—64; *Ross,* Statsforfatningsret s. 687—688.

edustuslaitoksella on siis oikeus harkita, saadaanko valtiolle ottaa lainaa. Parlamentin suostumus voidaan sisällyttää lain hyväksymiseen tai voidaan se antaa suurkäräjien muunlaisella päätöksellä.[133]

2. *Valtionlainan ottamista koskevan säännöksen sisällyttäminen HM:oon.* Jo ennen 1919 HM:n voimaantuloa hankittiin valtionlainan ottamiseen säännönmukaisesti kansanedustuslaitoksen suostumus. Tämä tapahtui erikseen kunkin lainan osalta hyväksymällä sen olennaisimmat ehdot, niin kuin enimmäismäärä, laina-aika ja korko, sekä lainalla saatavien varojen käyttötarkoitus.[134] Vuoden 1772 HM:oon ei sisältynyt

---

[133] Parlamentti voi asettaa valtionlainalle ehtoja ja määrätä sen käyttötarkoituksen. NGrl 75 §:n b kohtaa sovelletaan myös valtion lyhytaikaiseen luottoon. *Aschehoug* s. 269; *Castberg,* Statsforfatnig II s. 107, 110, 135—136, 141—143.

[134] Jo vuosien 1863—1864 valtiopäivillä oli käsiteltävänä ja tuli hyväksytyksi hallituksen esitys, joka koski valtion takaamien obligaatioiden antamista lahjoitusmaatilojen lunastamista varten. Säätyjen päätökseen sisältyi mainittujen obligaatioiden koron ja kuoletuksen rajoittamista koskeva lausuma. Kejs Maj:ts Propositioner till ständer å landtdagen 1863—1864 II, Kejs Maj:ts Proposition N:o 33, Statsutskottets Betänkande N:o 5, Landtdagens Svar. — Vuoden 1888 valtiopäivillä hyväksyttiin hallituksen esitys Viipurin ja Mikkelin läänissä olevain lahjoitusmaatilojen lunastamiseksi otettujen valtionlainojen uudistamiseksi tarvittavien valtionlainojen ottamisesta. Säätyjen päätöksessä määrättiin lainojen enimmäiskorko ja laina-ajan enimmäispituus. 1888 Vp Asiak III, Keis Maj:tin es N:o 37, ValtvM N:o 10, Säät vast. — Säätyvaltiopäivien aikana otettiin valtionlainaa usein myös rautatienrakennustöiden rahoittamista varten, ja asia tuli tarpeen mukaan käsiteltäväksi hallituksen antaessa kulloisillekin valtiopäiville sen esityksen, joka koski kulkulaitosrahastoa. Hallitus valtuutettiin esim. ottamaan etupäässä ulkomaisilta rahamarkkinoilta kuoletuslaina, jonka enimmäiskorko ja kuoletusaika oli määrätty ponnessa sekä jonka enimmäismäärä oli sellainen, mikä vastasi ponnessa mainittua vuotuismaksua. Hallitus valtuutettiin myös ottamaan kulkulaitosrahaston tuloista lainan koron ja kuoletuksen suorittamiseen sen vuotuismaksun määrään nouseva vuotuinen määräraha. 1900 Vp Asiak III, Hall es N:o 31 s. 6 (ponsi), ValtvM N:o 9 B s. 4, Säät vast s. 19—21. — Ks. myös 1904—1905 Vp Asiak III, Hall es N:o 27 s. 16, ValtvM N:o 7, Säät vast s. 5—6. Tässä tapauksessa säädyt katsoivat, etteivät ne voineet »lopullisesti käsitellä» hallituksen esityksessä tarkoitettua valtionlainan ottamista »ennenkuin varmuutta on saatu siitä, että maata jälleen hallitaan perustuslakien mukaan ja että tämän johdosta valtioluoton vakavuuden tärkein ehto taas on olemassa». — Ks. lisäksi 1905—1906 Väliaik Vp Asiak I, Hall es N:o 7 s. 11, ValtvM N:o 4 B s. 4, Säät vast s. 19—20. — Sanotunlainen menettely jatkui myös yksikamarisen eduskunnan aikana. Esim. 1907 Vp Asiak II, Hall es N:o 20 s. 10, VvvM N:o 12 s. 13, Edusk vast s. 10.

Erillisinä asioina annettiin eduskunnan käsiteltäviksi valtion lainanottoa koskevia hallituksen esityksiä vasta vuoden 1917 valtiopäivillä. 1917 Vp Asiak III, Hall es N:ot 12, 13 ja 14; 1917 II Vp Asiak II, Hall es N:ot 22 ja 27.

Vesanen, KA 1962 s. 51 myös viite 42, s. 53, 54, 55, 144.

sellaista säännöstä, joka koski valtionlainan ottamista, mutta perustuslakia tulkittiin vakiintunutta käytäntöä vastaavasti. Tutkijain taholta esitettyjä käsityksiä kansanedustuslaitoksen suostumuksen tarpeellisuudesta perusteltiin sillä 1772 HM 45 §:n säännöksellä, jonka nojalla uusien verojen, maksujen ja rasitusten määrääminen ilman säätyjen lupaa oli kielletty, jollei valtakunta joutunut vihollisen maahanhyökkäyksen kohteeksi. Valtionlainan takaisin maksaminen edellytti näet yleensä sitä varten hankittavia tuloja. Mainitunlainen tulkinta onkin sopusoinnussa 1772 HM 45 §:n ja myös YVK 5 kohdan kanssa. Se oli saanut vahvistuksen Aleksanteri II:n vuoden 1863 valtiopäivillä esittämässä lausumassa, jonka mukaan valtionlainaa ei oteta ilman säätyjen myötävaikutusta, jollei vihollisen maahanhyökkäys tai muu yleinen onnettomuus tee sitä välttämättömäksi. Tämänsisältöistä säännöstä ei kuitenkaan otettu 1869 VJ:een.[135]

Vuoden 1906 VJ 61 §:ssä lausuttiin julki sääntö, että valtionlainan ottaminen edellyttää eduskunnan lupaa. Asian käsittelyssä oli noudatettava lain säätämisen järjestystä eikä sitä voitu jättää lepäämään. Sen oli katsottava raukeavan, jollei ehdotusta kolmannessa käsittelyssä kan-

---

[135] *Becker,* Les emprunts s. 172—182, lausui, että oikeus tehdä sopimus lainan ottamisesta valtiolle kuului keisarille ja valtiopäiville yhteisesti. Eduskunnan osallistuminen mainitun päätöksen tekoon merkitsi, että kansanedustuslaitos takasi tulevia eduskuntia oikeudellisesti sitovasti hallituksen ehdottaman valtionlainan takaisinmaksun ja koron. Tällaisen garantia-merkityksen katsoi kansanedustuslaitoksen lainanottosuostumuksella olevan myös *Erich,* Staatsrecht s. 163—164. — *Hermansonin* mielestä, Monarkens rätt s. 447—453, ei säädyille tarkasteltavana olevalta osalta kuuluva oikeus sisältänyt enempää kuin niiden takuun siitä, että lainan takaisinmaksua varten tultiin myöntämään tarvittavat varat. Jos lainanotto tapahtui ilman eduskunnan suostumusta yleisesti hyödyllisiin, vaikkakaan ei pakottaviin tarpeisiin, sitoi se monarkin hoidettavana olevaa valtiovarastoa, mutta ei eduskuntaa. Hänen käsityksensä mukaan monarkilla oli ensimmäisen maailmansodan olosuhteissa oikeus tehdä valtionlainan ottamista koskevia sopimuksia. — *Hermanson,* Statsförfattningsrätt III s. 438—439, lausui, että säännönmukaisesti valtionlainaa ei ole lupa ottaa ilman säätyjen myötävaikutusta. Tästä säännöstä voitiin hänen mielestään poiketa vain sota- tai muussa onnettomuustapauksessa. Samaa mieltä *Mechelin,* Staatsrecht s. 301. — *Schauman,* s. 85—89, katsoi, että hallitsijan lainanottovalta saattoi säätyjen veronmyöntämisoikeuden tehottomaksi »både till andan och bokstafven». Sekä 1772 HM 45 §:stä ja YVK 5 kohdasta että asian luonteesta johtui sitävastoin, että milloin maan pelastaminen oli kysymyksessä, vihollisen hyökätessä maahan »ja» nälänhädän sattuessa, kuului monarkille oikeus lainanottoon.

Myös eduskunnan taholta saatettiin julki käsitys, ettei hallituksella ole oikeutta ottaa valtionlainaa ilman eduskunnan suostumusta. Esim. 1917 Vp Asiak III, VvvM N:o 11 s. 12, Edusk vast s. 8/Hall es N:o 12.

nattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Prv:n ehdotuksesta poistettiin määräenemmistö L:lla/17. 4. 1919 (AsK N:o 77/19 s. 5—7). PrK:n VOPL- ja HM-ehdotusten mukaan valtionlainan ottamisen edellytyksenä oli laissa myönnetty lupa.[136] Eduskunnan käsiteltäviksi annettujen HM-ehdotusten ja hallituksen VOPL-ehd:n mukaan lakia sitävastoin ei vaadittu valtionlainan ottamiseksi, vaan tätä varten riitti eduskunnan yksinkertaisella ääntenenemmistöllä antama suostumus. Tämän säännön eduskunta hyväksyi HM-asian käsittelyn kaikissa vaiheissa.[137]

3. *Valtionlainan ottamista koskevan eduskunnan suostumuksen muoto.* Ehdotus valtionlainan ottamisesta on VJ 75,$_1$ §:n mukaisesti käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana, vaikka se sisältyykin tulo- ja menoarvion laskelmiin. Eduskunnan suostumuksen antaminen pelkästään budjetin päättämisen yhteydessä ei täytä perustuslaissa edellytettyjä muotomääräyksiä. VJ 68,$_1$ §:n säännöksen mukaan on näet VJ 66 §:ssä tarkoitettua tavallisen lain säätämisjärjestystä noudatettava mm., kun asia koskee valtionlainan ottamista. Tällaista asiaa ei kuitenkaan voida

---

136 KM 1917: 9 s. 4 (VOPL-ehd 4 §), 13. PrKM:öön liitetyssä *Laaksovirran* ja *Kuusisen* vastalauseessa olevan lakiehdotuksen mukaan, s. 22—23, valtionlainan ottamisesta päätti eduskunta. Laaksovirta ja Kuusinen eivät pitäneet lain muotoa tarpeellisena, sillä se saattoi heidän mielestään vaikeuttaa ja suuresti ehkäistä eduskunnan finanssivaltaa. Muidenkin kuin lain muotoon laadittujen eduskunnan päätösten ja määräysten tuli näet olla »hallitukselle sitovia». — Ks. myös KM 1917: 11 s. 16, 41, johon ei liity vastalausetta kyseiseltä osalta. Mainitut vastalauseen esittäjät eivät olleet ottaneet osaa PrK:n HM-ehd:n lopulliseen käsittelyyn.

137 Tämän asian osalta I HM-ehd:ksesta ks. 1917 II Vp Asiak I, Hall es N:o 1 s. 16 (59 §); VOPL-ehd:ksesta ks. 1917 II Vp Asiak I, Hall es N:o 4 s. 4 (4 §); 1918 Vp Asiak III, PrvM N:o 3 s. 5, 8, 11—12, Edusk vast s. 2, 6; II HM-ehd:ksesta ks. 1917 II Vp Asiak III, Hall es N:o 62 s. 21 (60 §), PrvM N:o 14 s. 14, 30, tähän liittyvää *Ståhlbergin* ym. vastalausetta V s. 67, 87 (62 §), Edusk vast s. 14; III HM-ehd:ksesta ks. 1918 Ylim Vp Asiak, Hall es N:o 1 s. 17 (60 §); PrvM N:o 2 s. 18, Edusk vast s. 14; IV HM-ehd:ksesta ks. 1919 Vp Asiak I, Hall es N:o 17 s. 17 (62 §), PrvM N:o 2 s. 7, 24 (63 §:n kohdalla: HM:oon ei yleensä ole otettava säännöksiä, joiden paikka on VJ:ssä, joten säännöksestä ehdotettiin poistettavaksi yksinkertaista ääntenenemmistöä koskeva lausuma), SuurvM N:o 12 s. 17 (64 §: samoin); Edusk vast s. 15 (samoin). *Ritavuoren* ym. HM-ehd:ksesta ks. 1919 Vp AsiakV ja liitteet I, Edusk es N:o 1 s. 20, PrvM N:o 4 (Edusk es M N:o 9) s. 16, Edusk lakiehd s. 16 (64 §: samoin). — VJ 61 §:n muuttamisesta ks. 1917 II Vp Asiak I, Hall es N:o 5 s. 3 (määräenemmistö vaaditaan); 1918 Vp Asiak III, PrvM N:o 4 s. 3, 6 (valtionlainaa koskevaa asiaa ei voida jättää lepäämään eikä määräenemmistöä vaadita), Edusk vast s. 2—3 (samoin).

Kaira, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 4; *Vesanen,* KA 1962 s. 149, 150, 153, 155.

jättää lepäämään. Oikeudellista estettä ei tosin ole sille, että valtionlainan ottamista koskeva ehdotus sisällytetään samaan hallituksen esitykseen kuin tulo- ja menoarvioehdotus. Käytäntö kehittyi 1919 HM:n voimaan tultua vähitellen sellaiseksi, että eduskunnan suostumus valtionlainan ottamiseen annetaan vastauksena hallituksen erikseen annettavaan esitykseen ns. vapaamuotoisella päätöksellä, joka sisältää ponnen »valtioneuvoston lainanottovaltuuksista».[138]

Eduskunnan suostumusta valtionlainan ottamiseen ei kuitenkaan aina anneta mainitunlaisen ponnen muodossa, vaan se voi sisältyä myös lakiin. Tällaisessa tapauksessa ei ole ollut kysymys varsinaisessa merkityksessä lainanotosta, sillä tämä ei ole tapahtunut varojen hankkimiseksi varainhoitovuoden menojen rahoittamiseksi. Erilaisissa korvausjärjestelyissä, joista valtio varsinkin sotien seuraamuksina on joutunut vastaamaan, on korvausten pääosa pyritty suorittamaan välittömästi rahassa tapahtuvien suoritusten sijasta joko obligaatioilla tai velkasitoumuksilla. Korvauksensaaja on joutunut rahamaksun vastaanottamisessa tyytymään tuleviin vuosiin porrastettuun maksuaikaan.[139] Valtionlainan

---

[138] Tästä säännöstä esiintyi kuitenkin poikkeuksia. Niinpä 1920 Budj-es:kseen, s. 11—12, sisältyi yleisperustelujen loppuun otetun ponnen muodossa pyyntö saada oikeus valtion »kassatarpeen» tyydyttämiseksi ottaa tiettyyn enimmäismäärään saakka lyhytaikaista luottoa, minkä eduskunta hyväksyi. Asia käsiteltiin valtionlainan ottamista koskevassa järjestyksessä. 1919 Vp Ptk II s. 2082, 2084, Ptk III s. 2648. Samoin esim. VII Lisäys/1932 Budj (1932 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 69, VvvM N:o 37, Edusk vast) loppuun otetussa ponnessa; 1932 Vp Ptk I s. 1037, 1042, 1160. Ks. myös 1922 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 44, VvvM N:o 15 ja 1923 Vp Asiak III,II, SuurvM N:o 7, Edusk vast/po. Hall es N:o 44 sekä 1923 Vp Ptk I s. 45, 263, 269; 1928 Vp Asiak I, Hall es N:o 3, VvvM N:o 1, Edusk vast ja 1928 Vp Ptk I s. 202—203, 326, 332—333. Mm. kahta viimeiseksi mainittua tapausta selostaa *Hakkila* s. 579 viitteessä 2.

Erich, Valtio-oikeus II s. 249—250; *Hakkila* s. 264, 578—579, 592; *Helo* s. 209—210; *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 180—181; *Kastari,* LM 1959 s. 659; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 24; *Purhonen,* Budjettivalta s. 55, 168.

[139] Korvauksena annetut obligaatiot ovat yleensä olleet tietyissä rajoissa rahaksi muutettavissa arvopaperipörssissä noteerattuun kurssiin, pantattavissa sekä usein myös veronmaksuun käytettävissä.

Valtion korvaussuorituksiin on käytetty obligaatioita tai velkasitoumuksia seuraavissa säännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa: L vuokra-alueiden lunastamisesta/15. 10. 1918 (AsK N:o 135/18) 19 §; L niistä perusteista, joiden mukaan sodan ja kapinan aikana vuonna 1918 aineellisia vahinkoja kärsineitä avustetaan/27. 6. 1919 (AsK N:o 86/19 s. 13—17) 12 §; L maan hankkimisesta asutustarkoituksiin/25. 11. 1922 (AsK N:o 278/22) 16 §; L kalastustorppain lunastamisesta/18. 1. 1924 (AsK N:o 16/24) 17 §; L alueluovutuksen johdosta menetetyn omaisuuden korvaamisesta/9. 8. 1940 (AsK N:o 420/40) 20 §; L siirtoväen pika-asutuslain mukaan annettavista valtion

ottamisen sisältyessä lailla toimeenpantavaan korvausjärjestelyyn, ei ole ollut kysymys vain hallituksen oikeudesta, vaan myös tämän ja viranomaisten velvollisuudesta suorittaa ao. lainanottotoimenpiteet.

Lain muoto on ollut välttämätön myös pakkolainan ottamiseksi.[140] Valtion lainanottona on VK:ssa käsitelty investointirahastovarojen talletukset, joiden valtiolle suorittaminen nojautuu lakiin, mutta joita ei saa ottaa tuloarvioon menoarvion katteeksi.[141]

Eduskunnan lainanottosuostumuksen antaminen lain muodossa on luvallista myös silloin, kun on kysymyksessä lainanotto varsinaisessa merkityksessä. Vaikka lainsäätäjän tarkoitus ei ollut, että HM 64 §:n mukainen eduskunnan suostumus valtionlainan ottamiseen annettaisiin lain muodossa, ei säännöksessä kuitenkaan mainita mitään muuta lainanoton edellytystä kuin tuo suostumus. Tämän antamisen muodosta ja tavasta ei HM 64 §:ssä ole lausuttu mitään, mutta lain muotoa ei ole perustuslaissa kiellettykään. Eduskunnan finanssivallan voimassa pitämiseksi välttämätön eduskunnan suostumus lainanottoon tulee myös lakiehdotuksen hyväksymisellä annetuksi. Mitä tulee valtionlaina-asian käsittelyjärjestystä koskeviin säännöksiin, VJ $68_{,1}$ ja $75_{,1}$ §:ään, eivät niiden sanamuodot ole esteenä sellaiselle tulkinnalle, että säännökset

---

velkasitoumuksista/19. 12. 1940 (AsK N:o 755/40) 1 §; KorvausL/13. 8. 1942 (AsK N:o 656/42) 23 §; L korvauksen suorittamisesta eräistä puolustusvoimain toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista/27. 8. 1943 (AsK N:o 713/43) 2 mom; II KorvausL/5. 5. 1945 (AsK N:o 390/45) 22 §; MHL/5. 5. 1945 (AsK N:o 396/45) 66 §; L välirauhansopimuksen mukaan SNTL:lle palautetun omaisuuden korvaamisesta/18. 10. 1945 (AsK N:o 1021/45) 8 §; L saksalaisen omaisuuden luovuttamisesta annetun lain muuttamisesta/23. 4. 1948 (AsK N:o 318/48) 19 §; L lisäkorvauksen myöntämisestä eräille korvauslain nojalla korvausta saaneille/22. 4. 1955 (AsK N:o 180/55) 13 §.

140 Pakkolainan oikeudellisista tunnusmerkeistä tulee puhe jäljempänä s. 288—294. Tällaiset lainat on lueteltu s. 289 viitteessä 201.

141 L investointirahastoista/4. 6. 1955 (AsK N:o 293/55) 3, 4, 6 ja 9 §. — Investointirahastotalletukset eivät täytä HM $66_{,2}$ §:ssä tarkoitetun budjetinulkopuolisen rahaston tunnusmerkkejä. Näitä talletuksia on pidettävä valtion hallussa olevina ns. vieraina varoina, sillä niitä ei suoriteta valtiolle sen menoihin käytettäviksi. Tämän vuoksi nämä varat on jätetty merkitsemättä tulomomentille ja vastaavasti niiden palautukset merkitsemättä menomomentille. Niiden saldo sisältyy VK:n valtionvelkailmoitukseen, koska valtio vastaa näistä varoista samalla tavoin kuin ottamastaan lainasta. Niiden takaisin maksamisen ajankohtaa ei kuitenkaan ole määrätty vielä talletusta tehtäessä. — Kun investointirahastotalletukset kertyvät valtion kassavaroihin, ei käytännössä ole estettä sille, että myös näitä varoja käytetään valtion budjetti- ja muiden menojen suorittamiseen.

Lääninkonttorien haltuun talletettuja, markkamäärältään vähäisiä vieraita varoja ei budjetoida eikä merkitä valtion velaksi, sillä nämä varat talletetaan yleensä edelleen rahalaitoksiin.

koskevat sekä vapaamuotoisessa ponnessa että lain muodossa annettavan eduskunnan lainanottosuostumuksen käsittelyjärjestystä. Tämän vuoksi ei VJ 68,$_1$ § eikä 75,$_1$ §:kään ole esteenä eduskunnan lainanottosuostumuksen antamiselle myös lailla.[142]

Eduskunnalle HM 64 §:n mukaan kuuluva valta harkita, voidaanko valtionlainan ottaminen sallia, ei merkitse, että eduskunta saisi osallistua lainanottoon. Kansanedustuslaitoksen suostumus on säännönmukaisesti vain hallituksen toimivaltaan kuuluvan toimen edellytys. Kun hallitus saadaan lailla oikeuttaa lainanottoon samoin oikeusvaikutuksin kuin mainitunlaisella ponnella, ei tästäkään syystä ole perustuslain kannalta estettä lain muodon käyttämiselle tuon suostumuksen antamisessa. Laillakaan ei voida näet velvoittaa hallitusta valtionlainen ottamiseen, vaan ainoastaan antaa siihen lupa. HM 64 §:ää ei voida tulkita siten, että eduskunnalla on valta määrätä valtionlainan ottamisesta muullakin tavoin kuin antamalla siihen suostumuksen.

Jos eduskunnan suostumus valtionlainan ottamiseen annetaan lain hyväksymisen muodossa, on tasavallan presidentillä lain suhteen HM 19 §:ssä tarkoitettu veto-oikeus. Eduskunnan vapaamuotoisen ponnen muodossa hyväksymä suostumuspäätös on VJ 84,$_2$ §:n ja VNRatkL (L/5. 4. 1930, AsK N:o 110/30) 1 §:n 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava presidentille, mutta tähän päätökseen ei veto-oikeus sovellu.

Siinä määrin kuin lainanotto on välttämätöntä katteen hankkimiseksi valtion menojen suorittamiseksi, on hallituksella velvollisuus hankkia mahdollisuuksien mukaisesti valtiolle lainoja eduskunnan lainanottosuostumuksen rajoissa. Muutoin budjetin soveltamismahdollisuudet saattavat näet vaarantua.

Eduskunnan lainanottosuostumus on katsottu annetuksi tapauksessa, jossa hallituksen lainanottoluvan on päätelty sisältyneen ns. valtuuslailla hallitukselle annettuun valtuuteen ja jossa eduskunta, hyväksymällä tämän valtuuden rajoissa annetun asetuksen, on tullut antaneeksi suostumuksensa valtion lainanotonkin käsittäviin ulkomaankaupallisiin

---

[142] *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 76, on sitä mieltä, ettei perustuslaki kieltäne lain muotoa eduskunnan lainanottosuostumuksen antamisessa. *Erich,* Valtiooikeus II s. 249, pitää tässä kohdin mahdollisena lain muodon käyttämistä, joskaan lainan ottaminen ei hänen mielestään ole olemukseltaan lainsäädäntöasia. Lain muotoa eduskunnan lainanottosuostumuksen antamisessa pitää mahdollisena myös *Kastari,* LM 1959 s. 659. — *Erich* lausuu, että lain muotoa on pidettävä kansanedustuslaitoksen lainanottosuostumuksen antamisessa mahdollisena myös ennen 1919 HM:n voimaan tuloa vallinneen tilanteen mukaan. *Erich,* Staatsrecht s. 163. — Ks. lisäksi *Puhakka,* Laki ja asetus s. 72—74.

toimiin.[143] HM:n valmistelun yhteydessä ei ole voitu kiinnittää huomiota siihen, että sen 64 §:ää tullaan tulkitsemaan näin väljästi. Eduskunnan finanssivaltaa ei tässä tapauksessa ole kuitenkaan syrjäytetty. Esitetylle tulkinnalle saadaan tukea po. luottomenettelyn vakiintuneisuudesta.

4. *Valtionlainan koron ja indeksikorotuksen vapauttaminen tulojen perusteella kannettavista veroista sekä sen pääoman vapauttaminen omaisuusverosta.* Valtionlainan menekkiä on usein pyritty tehostamaan sen korkotuoton, indeksikorotuksen ja pääoman verottomuudella. Kysymys tällaisen lainan verollisuudesta tai verottomuudesta ei ole ratkaistavissa eduskunnan vapaamuotoisella ponnella annettavan lainanottosuostumuksen yhteydessä. Veroista säädetään HM 61,1 §:ssä tarkoitetulla verolailla. Sellaista säännöstä, jolla vapautetaan obligaatiolainan korko tulojen perusteella kannettavista veroista ja lainan pääoma omaisuusverosta, ei voida katsoa verolain säännökseksi. Sanotulla säännöksellä ei näet säädetä mistään verosta. Mainitusta syystä on tällaisesta menettelystä säädettävä tavallisella lailla,[144] joten siihen ei voida soveltaa VJ 68 §:n niitä säännöksiä, jotka koskevat verolain erityistä käsittelyjärjestystä.

[143] Tällaiseen käsitykseen päätyi *Kastari* tarkastellessaan SP:n hoidettavaksi jääneessä ns. sidotussa maksuliikkeessä syntyviin clearingluottoihin liittyviä oikeuskysymyksiä. Sidotun maksuliikkeen hoitamistehtävää voidaan yleensä pitää hallituksen toimesta SP:lle annettuun niin suurpiirteiseen komissioniin verrattavana, ettei sellainen juuri tule kysymykseen muutoin kuin tämänkaltaisessa poikkeustapauksessa, jossa komittentti ja komissionääri perimmältään ovat saman valtiovallan elimiä. Sidottu maksuliike siihen kuuluvine toimineen ei ole SP:n omaa vaan perusluonteeltaan valtion toimintaa, joten myöskään siihen kuuluvat clearingtilit saldoineen ja luottoineen eivät varsinaisesti kuulu SP:lle vaan valtiolle. Clearingtilillä tavallisesti molemminpuolisesti annettavan luoton mahdollisuudesta sovittiin tiettyyn rajaan asti siltä varalta, etteivät tuonnit ja viennit vastaa toisiaan. Mitä tulee eduskunnan suostumuksen antamiseen clearingluottoihin, on siitä lähtien, kun maksusopimuksissa edellytettiin clearingsaldojen syntymistä taikka niissä on ollut nimenomaisia säännöksiä luottorajasta, sopimuksiin myös tältä osalta saatu eduskunnan suostumus siinä yhteydessä, kun maksusopimuksien voimaansaattamisasetukset ovat Ulkomaankaupan ja talouselämän turvaamisL/30. 12. 1957 (AsK N:o 446/57) 8 §:n tai vastaavien aikaisempien säännösten nojalla sittemmin olleet eduskunnan hyväksyttävinä. Clearingluotot on voitu jättää budjetin ulkopuolelle, vaikka ne kuuluvat valtiolle, koska clearingtilillä olevia varoja voidaan pitää eräänlaisina tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevina rahastonluonteisina varoina. Sen vuoksi ristiriitaa HM 66 §:nkään kanssa ei tässä kohdin tarvitse olla olemassa. *Kastari*, LM 1959 s. 647—677.

[144] Valtion tuloverosta, kunnallisverosta ja kirkollisverosta on obligaatiolainan indeksikorotus ollut vapautettu vielä useammissa tapauksissa kuin sen korko. Lainan pääoma on ollut vapautettu valtion omaisuusverosta kaikissa niissä tapauk-

Edellä esitetystä johtuu välittömästi, että eduskunnan lainanottosuostumuksen käsittävään ponteen sisältyvällä valtionlainan verottomuutta koskevalla lausumalla ei ole oikeudellista merkitystä.[145] Hallitus ei kuitenkaan yleensä jätä antamatta eduskunnalle lakiesitystä sellaisen valtionlainan verottomuudesta, jota mainittu ponsi koskee. Jos hallitus jättäisi antamatta tällaisen esityksen, se näet syrjäyttäisi eduskunnan poliittisen tahdon ja asettuisi alttiiksi siitä johtuvalle vastuulle.

Kun valtionlainan sellainen verottomuus, joka on lailla järjestetty koko laina-ajaksi tai sen osaksi, vaikuttaa olennaisessa määrin lainan merkitsemiseen, on se katsottava valtion ja kunkin merkitsijän välillä merkintähetkellä syntyneen sopimuksen osaksi. Näin on asianlaita riippumatta siitä, onko valtionlainaa merkittäessä verottomuussäännös koskenut vain kyseistä lainaa, ao. vuonna liikkeeseen laskettavia valtionlainoja vai jatkuvasti voimassa olevaksi tarkoitettuna valtionlainoja yleensä. Verottomuuden ennenaikainen kumoaminen merkitsisi lainan merkitsijän nauttiman, HM $6_{,1}$ §:ssä säädetyn omaisuudenturvan syrjäyttämistä ja olisi siis luvallista vain perustuslain säätämisjärjestystä noudattaen.[146]

5. *Eduskunnan lainanottosuostumuksen sisällön yksilöinti.* HM 64 §:n sanamuoto viittaa siihen, että eduskunnan on erikseen annettava suostumuksensa kunkin valtionlainan ottamiseen. Käytäntö oli ennen 1919 HM:n voimaan tuloa pitkäaikaisten valtionlainojen osalta sellainen,

---

sissa, joissa sen korko on ollut vapautettu mainituista tuloveroista. Tämän tutkimuksen kannalta ei ole syytä tarkemmin perehtyä kysymykseen, mitkä valtionlainat ovat verottomia; viitataan vain vuosittain toimitettavan Verolait-teoksen lukuun »Veronhuojennus ja verovapaus» sisältyviin valtionobligaatioiden ja -velkasitoumusten verottomuutta koskeviin säännöksiin (esim. vuoden 1964 po. teoksen osalta s. 91—97, 120—122).

145 1918 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 43, VvvM N:o 18, Edusk vast. — Sitten kun *Kairamo* ja *Nevanlinna* olivat VvvM:öön liittyvässä vastalauseessa II tehneet siitä ehdotuksen, otettiin lainanottosuostumusta koskevaan eduskunnan vastaukseen ponnen ulkopuolelle lausuma valtionlainan verottomuudesta. 1917 II Vp Asiak II, Hall es N:o 22, VvvM N:o 7, SuurvM N:ot 12 ja 12 a, Edusk vast. — Määräystä valtionlainan verottomuudesta ei 1919 HM:n voimaan tultua ole sisältynyt eduskunnan lainanottosuostumuksen ponteen.

146 Lainsäädäntöön nojautuvaa verottomuutta ei ole yritetty rajoittaa lailla. — Arvostelua herätti obligaatioiden merkitsijäin taholta se, että vuosien 1954—1957 indeksiehtoisten valtionlainojen luonnollisiin henkilöihin kohdistuvaa verottomuutta ei vuodelta 1961 toimeenpantavassa verotuksessa enää jatkettu, vaikka ainakin eräitä näistä valtionlainoista oli aikanaan VvM:n toimesta mainostettu sanomalehdissä »verovapaina» mainitsematta, että verottomuus rajoittui osaan laina-ajasta.

että suostumus annettiin yksilöidysti. Myös HM:n säätämisen jälkeen oli käytäntö aluksi tällainen. Toisinaan hallitus oikeutettiin eduskunnan lainanottosuostumuksessa ottamaan tietyn suuruinen valtionlaina ja jätettiin lainaehtojen määrääminen hallituksen asiaksi.[147] Suostumuspäätökseen saattoi lisäksi sisältyä lainaehtoja koskevia määräyksiä.[148]

Käytäntö kehittyi kotimaisen lainanoton osalta sittemmin lähinnä sellaiseksi, että eduskunnan suostumus annetaan, mikäli on kysymyksessä pitkäaikaisen valtionlainan ottaminen, lainanoton tietylle enimmäismäärälle. Hallituksen oikeutta määrätä lainojen lukumäärä ja ehdot ei tällöin rajoiteta. Talvisotaan mennessä tämä käytäntö oli vakiintunut,[149] mutta se ei kuitenkaan ole ollut poikkeukseton.[150] Kansanedustuslaitoksen finanssivallan kanssa ei olekaan ristiriidassa, että eduskunta itse suostumusponnessaan jättää VN:n määrättäviksi valtionlainojen tyypit ja lukumäärän sekä laina-ajan, kuoletusjärjestyksen ja muutkin lainaehdot. HM 64 §:n tulkinnan kannalta ei ole nimittäin olennaista, kuinka monta lainaa valtio ottaa, vaan se, kuinka paljon lainavaroja sille kaikkiaan hankitaan. Valtiontaloudellista merkitystä on luonnollisesti myös sillä, millaisiksi lainaehdot määrätään. HM 64 §:n säännöksestä ei saada tukea käsitykselle, että eduskunnan tulee nämä itse määrätä. Eduskunta ei voi kuitenkaan jättää VN:n asiaksi päättää

147 Esim. 1921 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 95, VvvM N:o 38, Edusk vast. Kysymys oli nimenomaan eduskunnan suostumuksen antamisesta valtionlainan ottamiselle eikä — jollaiseksi käytäntö sittemmin vakiintui — lainanottovaltuuksien antamisesta VN:lle.

148 Ks. edusk vastauksia esim.: 1920 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 56, VvvM N:o 34; 1923 Vp Asiak I, Hall es N:o 18, VvvM N:o 15.

149 Ks. edusk vastauksia esim.: 1925 Vp Asiak I, Hall es N:o 7, VvvM N:o 2; 1927 Vp Asiak III, Hall es N:o 59, VvvM N:o 23; 1931 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 66, VvvM N:o 33; 1932 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 102, VvvM N:o 64; 1932 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 139, VvvM N:o 91; 1936 Vp Asiak III, Hall es N:o 8, VvvM N:o 16; 1937 Vp Asiak I, Hall es N:o 5, VvvM N:o 11; 1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 38, VvvM N:o 34; 1939 Vp Asiak III, Hall es N:o 2, VvvM N:o 31.

150 Ks. edusk vastauksia esim.: 1933 Vp Asiak II, Hall es N:o 48, VvvM N:o 26, suostumusponteen sisältyi myös lainakoron määrääminen; 1933 Vp Asiak III, Hall es N:o 60, VvvM N:o 29, suostumusponteen sisältyi myös laina-ajan määrääminen; 1934 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 98, VvvM N:o 58, suostumusponteen sisältyi obligaatiolainan enimmäismäärän ja koron määrääminen sekä määräys, että lainaehtojen tuli muutoin olla pääasiallisesti samat kuin aikaisemmassa samantyyppisessä lainassa.

HM 64 §:n tulkinnan kannalta on merkityksetöntä, tapahtuuko sellaisen pitkäaikaisen valtionlainan ottaminen, jota ei ole suostumuspäätöksessä yksilöity, laskemalla liikkeeseen obligaatioita vai velkakirjaa vastaan.

pitkäaikaisen lainanoton enimmäismäärää, sillä tällöin valta harkita, saadaanko valtiolle ottaa lainaa, menettäisi merkityksensä kansanedustuslaitoksen finanssivallan takeena.

Valtion lyhytaikaisen luoton [151] ottamiseen myönnettiin eduskunnan suostumus alun perin myös tiettyyn enimmäismäärään asti. Kun valtiontalous joutui talvisodan sytyttyä kovan laajenemispaineen alaiseksi, ei menojen suorittamiseksi tarvittavalle lyhytaikaiselle luotonotolle asetettu eduskunnan suostumuksessa enimmäismäärää.[152] Tällaisen menettelyn perusteena voidaan pitää sodan aiheuttamaa tilannetta, jossa hätäoikeuden soveltaminen muutoinkin saattoi olla sallittua. Hallitus sai siten vapaat kädet — tosin ns. setelirahoituksen tietä — luotonottoon keskuspankista, johon tämä puolestaan saattoi suostua setelikatemääräysten muuttamisen johdosta.[153] Lyhytaikaisen luoton osalta jäi enimmäismäärän suhteen rajoittamaton eduskunnan suostumus sen jälkeen

---

151 *Lepon* mielestä pitkäaikaisen ja lyhytaikaisen lainan ero on epäselvä. Hän katsoo, että valtionvelkaa, jonka laina-aika on alle neljä vuotta, ainakin on pidettävä lyhytaikaisena lainanottona. *Leppo,* Johdatus s. 230. TilisK:n mielestä voidaan ajatella määrättäväksi, että lyhytaikaisen luoton laina-aika saa olla korkeintaan yksi vuosi. Kun tämän luoton takaisinmaksaminen jää kuitenkin riippumaan valtion kulloisestakin maksuvalmiustilanteesta, arveli komitea, että tällainen määrittely saattaa liian paljon sitoa valtiontalouden hoitoa. TilisKM 1 s. 8. — Viime vuosina on valtion luotto käytännössä yleensä katsottu lyhytaikaiseksi, jos se on otettu enintään vuodeksi. Tekijä pitää tällaista käsitystä perusteltuna, mutta toteaa, ettei sitä voida pitää ehdottomana, koska sanottu käsitys ei nojaudu säännöksiin. Lyhytaikaisina luottoina on vuotta pitemmistä valtionlainoista VN:ssa, VvM:ssä ja VK:ssa käsitelty vuoden 1963 II veronmaksuobligaatiolaina (enimmäislaina-aika 16 kuukautta 25 päivää), vuoden 1964 veronmaksuobligaatiolaina (enimmäislaina-aika 13 kuukautta 2 päivää) ja vuoden 1964 II veronmaksuobligaatiolaina (enimmäislaina-aika 15 kuukautta). VvMk VK:lle/25.10.1963 N:o 28/03—31/63; VvMk VK:lle/19.3.1964 N:o 14/03—31/63; VvMk VK:lle/22.10.1964 N:o 49/03—31/64.

Valtion lyhytaikaisesta lainanotosta käytetään viranomaisten kielenkäytössä useimmiten nimitystä »lyhytaikainen luotto», mutta myös ilmaisuja »tilapäisluotto» ja »vakauttamaton luotto». VK:n valtionvelkailmoituksessa lyhytaikaisesta luotosta käytettyä ilmaisua »tilapäisluotto» ovat myös valtiontilintarkastajat käyttäneet. 1955 VttK s. 35—36.

VK:n ns. vanhassa valtionvelkailmoituksessa jaoiteltiin valtionvelka vakautettuun ja vakauttamattomaan velkaan. Tämänkaltaisesta valtionvelan jaoittelusta ks. esim. *Brittain* s. 186—199; *Heckel-Lotz* s. 818; *Jèze,* Cours de finances publiques: 1925 s. 55—56, 1926 s. 52—53, 1927 s. 72—73; *Laufenburger,* Dette publique s. 22—26; *Lotz* s. 876—877.

152 1939 Vp Asiak III, Hall es N:o 69, VvvM N:o 36, Edusk vast; A/13.12.1939 (AsK N:o 489/39). Myöskään pitkäaikaiselle lainanotolle ei tässä tilanteessa asetettu enimmäismäärää eduskunnan suostumuksessa.

153 Ks. s. 222 viitettä 31.

kuitenkin pysyväksi muodoksi.[154] Vaikka näin vapaa VN:n harkintavalta päätettäessä lyhytaikaisen luoton ottamisesta on ahtaan tulkinnan mukaan ristiriidassa HM 64 §:n kanssa, on tämä menettely vakiintunut.[155] Tässäkin tapauksessa eduskunnalle on varattu tilaisuus asettaa lyhytaikaiselle luotonotolle enimmäismäärä. Kun eduskunta ei ole käyttänyt tätä oikeuttaan, voidaan sen katsoa luottaneen siihen, ettei VN käytä valtuuksiaan väärin. Luotonotolla on yleensä olosuhteista johtuva enimmäismääränsä, joten tällaistakin luottoa on saatavissa vain rajoitetusti.[156]

Erityisesti 1940-luvulla pyrittiin eduskunnan suostumus antamaan erikseen ulkomaiseen ja erikseen kotimaiseen lainanottoon. Toisinaan tämä tapahtui eri esitysten perusteella.[157] Virheellinen on kuitenkin käsitys, että eduskunnan lainanottosuostumus, jota ei ole yksilöity joko ulkomaista tai kotimaista lainanottoa koskevaksi, tarkoittaa vain kotimaista lainanottoa. HM 64 §:n sanamuodon nojalla ei voida päätyä näin ahtaaseen tulkintaan eikä käytäntö ole tässä kohdin ollut yhtenäinen.[158]

---

154 Ks. edusk vastauksia esim.: 1940 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 103; VvvM N:o 80; 1952 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 50, VvvM N:o 62; 1953 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 70, VvvM N:o 80 a; 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 71, VvvM N:o 115.

155 *Kairan* mielestä, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 11—12, 18—19, on tosin perusteltua antaa VN:lle suurempi vapaus »ylimääräisen» luoton käyttämisessä kuin »pysyväisten» lainojen ottamisessa, mutta niin pitkälle meneminen kuin on tapahtunut ei ole sopusoinnussa HM 64 §:n kanssa. *Kastari* pitää sallittuna, että eduskunnan lainanottosuostumukseen ei erityistapauksessa sisällytetä luoton yläarajaa koskevaa määräystä. Hän lausuu, että vaikka eduskunta tavallisia (tarkoittaa pitkäaikaiseen lainanottoon kohdistuvia) lainanottovaltuuksia antaessaan asettaakin niille kiinteän ylärajan, ei ole oikeudellisia esteitä sille, että se tästä tekee poikkeuksen clearingluottojen osalta, joiden luonne jo sinänsä edellyttää joustavaa määrittämistä. *Kastari*, LM 1959 s. 661.

156 Kassa-alijäämän torjumiseksi valtio ottaa lyhytaikaista luottoa lähinnä PSP:sta, mutta myös luottolaitoksilta ja kunnilta sekä teollisuusyhtiöiltäkin.

157 Ks. edusk vastauksia esim.: 1945 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 138, VvvM N:o 62, kysymys oli ulkomaisesta lainanotosta; 1946 Vp Asiak I, Hall es N:o 15, VvvM N:o 17, kysymys oli kotimaisesta lainanotosta; 1947 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 172, VvvM N:o 74, kysymys oli ulkomaisesta lainanotosta; 1949 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 144, VvvM N:o 80, kysymys oli kotimaisesta lainanotosta.

158 Esim. seuraavia hallituksen esityksiä koskevia eduskunnan vastauksia tulkittiin siten, että lainanottosuostumus, jota ei ollut yksilöity mainitulla tavalla, tarkoitti yksinomaan kotimaista lainanottoa: 1945 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 76, VvvM N:o 54; 1948 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 16, VvvM N:o 20; 1949 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 86, VvvM N:o 68; 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 71, VvvM N:o 115. — Tulkinta oli kuitenkin toisenlainen seuraavassa tapauksessa: Kun VN 22. 8. 1961

Jos ulkomaisen valtionlainan ottaminen perustuu vieraan valtion kanssa tehtyyn valtiosopimukseen, on siihen sovellettava HM $33_{,1}$ §:ää. Tällaisen lainan ottamiseen muulta ulkomaiselta yhteisöltä kuin valtiolta tai ulkomaiselta luonnolliselta henkilöltä ei mainittu säännös sovellu, mutta HM 64 § koskee tällaistakin lainanottoa. Kun kaikki 1960-luvulla valtiolle ulkomailta otetut pitkäaikaiset lainat ja lyhytaikaiset luotot on saatu muilta kuin valtioilta, ei HM $33_{,1}$ § ole soveltunut niihin.

Eräissä tapauksissa eduskunta on lainanottosuostumuksen yhteydessä lausunut, mihin tarkoitukseen lainavarat on käytettävä.[159] Varojen

---

päätti laskea liikkeeseen Sveitsissä 30 000 000 sveitsinfrangin määräisen obligaatiolainan, tapahtui tämä VN:lle vuodeksi 1961 pitkäaikaisen lainan ottamiseen myönnetyn lainanottosuostumuksen (1960 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 74, VvvM N:o 42, Edusk vast, A/30.12.1960, AsK N:o 529/60) rajoissa. OK *Hannikainen,* jonka mielipidettä asian esittelijä tiedusteli, oli sitä mieltä, ettei tälle VN:n lainanottopäätökselle ollut oikeudellista estettä. Sittemmin on eräiden eduskunnan lainanottosuostumusta tarkoittavien hallituksen esitysten perusteluissa mainittu, että hallituksen pyrkimyksenä on saada osa uusista valtionlainoista ulkomailta. Näissäkään tapauksissa ei eduskunnan lainanottosuostumuksessa ole ollut puhe nimenomaan ulkomaisesta tai kotimaisesta lainanotosta. Ks. 1961 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 72, VvvM N:o 52, Edusk vast, A/30.12.1961 (AsK N:o 598/61); 1962 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 80, VvvM N:o 45, Edusk vast, A/28.12.1962 (AsK N:o 670/62); 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 58, VvvM N:o 18, Edusk vast, A/4.7.1963 (AsK N:o 376/63); 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 81, VvvM N:o 61, Edusk vast, A/22.11.1963 (AsK N:o 517/63); 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 119, VvvM N:o 45, Edusk vast, A/30.12.1963 (AsK N:o 623/63). Kun vuosina 1963 ja 1964 otettiin eräitä pitkäaikaisia lainoja Yhdysvalloista ja Saksan Liittotasavallasta, pidettiinkin selvänä, että ne voitiin ottaa ao. vuosiksi pitkäaikaista lainanottoa varten myönnettyjen eduskunnan suostumusten rajoissa. Lyhytaikaisena luottona VK:ssa käsitellyt vuoden 1963 kultavekseliluotto ja vuoden 1964 kultavekseliluotto, jotka saatiin Sveitsistä, otettiin sanotuiksi vuosiksi lyhytaikaista luottoa varten annettujen eduskunnan suostumusten puitteissa. Vastaavasti meneteltiin Yhdysvalloista v. 1964 otetun lyhytaikaisen luoton suhteen.

Eduskunnan lainanottosuostumukset vuodeksi 1963 otettiin seuraavien asetusten sisällöksi: edellä mainittu A/28.12.1962 (AsK N:o 670/62), joka koski sekä pitkäaikaista lainaa että lyhytaikaista luottoa; edellä mainittu A/4.7.1963 (AsK N:o 376/63), joka koski pitkäaikaista lainaa; edellä mainittu A/22.11.1963 (AsK N:o 517/63), joka koski pitkäaikaista lainaa. Vuodeksi 1964 annetut eduskunnan lainanottosuostumukset otettiin seuraaviin asetuksiin: edellä mainittu A/30.12.1963 (AsK N:o 623/63), joka koski sekä pitkäaikaista lainaa että lyhytaikaista luottoa; A/14.2.1964 (AsK N:o 61/64), joka koski pitkäaikaista lainaa; A/23.10.1964 (AsK N:o 513/64), joka niinikään koski pitkäaikaista lainaa. Vuodeksi 1965 annettu eduskunnan lainanottosuostumus sisältyy seuraavaan asetukseen: A/30.12.1964 (AsK N:o 668/64), joka koskee sekä pitkäaikaista lainaa että lyhytaikaista luottoa.

159 Täten meneteltiin usein 1920- ja 1930-luvuilla. Ks. edusk vastauksia esim.: 1925 Vp Asiak I, Hall es N:o 7, VvvM N:o 2 (Kysymys oli ulkomaisesta lainasta käytettäväksi lähinnä Imatran voimalaitoksen rakentamiseen sekä asutusluoton

osoittaminen tiettyyn tarkoitukseen voi tietenkin tapahtua vain menoarviossa. Tämän vuoksi mainitunlaiseen ehtoon sidottu lainanotto olisi oikeastaan katsottava luvalliseksi vain, mikäli eduskunnan tarkoittamaan lainavarojen käyttötarkoitukseen on myönnetty ao. määräraha. Vastaavasti olisi katsottava, että hallitus saa — jos eduskunta ei ole lainanottosuostumuksessaan lausunut mitään valtionlainalla hankittavien varojen käyttötarkoituksesta — sitoa lainanottopäätöksessään lainavarat käytettäviksi tiettyyn tarkoitukseen edellyttäen, että tätä varten on myönnetty määräraha. Kun ei ole syytä epäillä, ettei eduskunta tulisi myöntämään valtiontalouden kannalta tähdellisten lainavarojen käyttötarkoituksen edellyttämää määrärahaa, ei hallitus joudu alttiiksi vastuuseuraamuksille, vaikka se tekisikin päätöksen mainitunlaisesta lainanotosta jo ennen kuin eduskunta on myöntänyt määrärahan lainavarojen käyttötarkoitusta varten. Erityisesti tilaisuuden tarjoutuessa ulkomaiseen lainanottoon saattavat VN:n nopeat lainanottotoimenpiteet olla perusteltuja varojen hankkimiseksi kansantaloudenkin kannalta tärkeitä menokohteita varten.

Lyhytaikaisen luoton ottamista koskevaan eduskunnan suostumusponteen sisältyi toisinaan — esim. vielä 1930-luvun alkuvuosina — ehto, että täten saadut varat on käytettävä valtion »kassatarpeen» tyydyttämiseksi.[160] Aikaisemmin oli tavallista, että pitkäaikaista lainaa saatiin eduskunnan suostumusponnen nojalla ottaa yksinomaan valtionvelan lyhentämistä varten [161] ja toisinaan lisäksi muita tuloa tuottavia pääomamenoja varten.[162] Eräässä tapauksessa eduskunnan lainanottosuostumus on osittain myönnetty siinä tarkoituksessa, että valtion kassavaroja täten kartutetaan.[163] Tällainen ehto ei kuitenkaan merkitse, että halli-

---

antamiseen ja maatalouden luotto-olojen parantamiseen.); 1939 Vp Asiak III, Hall es N:o 40, VvvM N:o 10 (Kysymys oli kotimaisen lainan ottamisesta puolustusmenojen suorittamista varten.).

[160] Ks. edusk vast esim.: 1931 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 66, VvvM N:o 33. — Myöhemmin ei tällainen käyttömääräys ole liittynyt eduskunnan lainanottosuostumuksen ponteen. Edusk vast esim.: 1935 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 77, VvvM N:o 72. Ks. myös *Kaira,* Eduskunnan lainanottosuostumus s. 13.

[161] Ks. edusk vast esim.: 1936 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 8, VvvM N:o 16. — Eduskunnan lainanottosuostumus on annettu myös aikaisemmin otettujen valtionlainojen konvertoimiseksi (tästä ks. s. 285—287). Edusk vast esim.: 1934 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 115, VvvM N:o 56.

[162] Ks. edusk vast esim.: 1938 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 38; VvvM N:o 34.

[163] Tällöin on pitkäaikaista lainanottoa koskevaan suostumukseen sisältynyt lausuma »tulo- ja menoarviorahaston säästön lisäämiseen ja valtion lyhytaikaisen luoton vakauttamista varten». Tämä merkitsee, ettei lainavaroja saa käyttää min-

tuksen velvollisuus on hoitaa valtiontaloutta varainhoitovuoden aika ylijäämäisesti. Ehto voi täyttyä vain, jos ylijäämäisen valtiontalouden edellytykset ovat yleensä olemassa.

Kuten edellä [164] on esitetty, eivät HM:n säännökset ole esteenä nonaffektaatio-periaatteesta poikkeamiselle.[165] Lainavarojen käyttötarkoituksen sitominen on perusteltua silloin, kun obligaatioiden menekki riippuu olennaisesti siitä, että lainavarat käytetään merkitsijäin tarkoituksen mukaisesti.[166] Tähän sitomiseen saattaa pakottaa sekin jo mainittu seikka, että ulkomailta osoittautuu mahdolliseksi saada lainaa käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen.[167] Eduskunnan lainanottosuostumuk-

---

kään muun menon suorittamiseen kuin lyhytaikaisen luoton takaisin maksamiseen. Edusk vast esim.: 1932 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 102, VvvM N:o 64. — Suostumusponnessa määrättiin, että lainavarat oli käytettävä varojen hankkimiseksi valtion suhdannerahastoon. Edusk vast: 1934 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 98, VvvM N:o 58.

164 Ks. s. 148—150.

165 *Kairan* mielestä lainavarojen käyttämisestä määrääminen eduskunnan lainanottosuostumuksen yhteydessä tuntuu puhtaasti oikeudelliselta kannalta tarpeettomalta tai vähemmän asialliselta. Lainavarat tulevat nimittäin merkittäviksi budjetin tuloihin ja niiden käyttämisestä päätetään budjetin menopuolen osoittamalla tavalla. Mainittu menettely voi kuitenkin olla asianmukaista, varsinkin osoittaessaan sitä laajuutta, jossa lainanottosuostumus on tarkoitus antaa. *Kaira,* Eduskunnan lainanottosuostumus s. 14.

166 Esimerkkeinä viitataan siihen, että vuosien 1954 ja 1960 vaihtuvakorkoisista tielainoista kertyneet varat käytettiin maanteiden kestopäällystämiseen. Lainavarojen käyttötarkoituksen määrääminen ei tapahtunut eduskunnan suostumusponnessa vaan VNp:ssä. Vuoden 1954 tielainalla saatuja varoja valtio joutui palauttamaan lainan merkitsijöille, koska merkintä ei kaikkien lainaryhmien osalta noussut sellaiseen määrään, mikä lainaehtojen mukaan oli edellytyksenä valtion osallistumiselle muilla budjettivaroilla ao. tienosuuksien kestopäällystämiseen. VvMk:eet VK:lle/9. 4. 1954 N:o 2012 ja 29. 6. 1960 N:o 69/10—99.

167 Tällaisia valtionlainoja olivat esim. 1940-luvun jälkipuoliskolla eräiden kulutustavaroiden niukkuuden lieventämiseksi otetut ulkomaiset luotot. Näistä ks. kuukausittain laadittuja VK:n valtionvelkailmoituksia varsinkin 1950-luvun alkuvuosina. — SNT-Liiton myöntämä, silloisen kurssin mukaan yhteensä enintään 500 000 000 ruplan määrään nouseva valtionlaina oli tarkoitettu käytettäväksi SNT-Liitosta toimitettavien täydellisen tehdaslaitoksen, koneiden ja laitteiden kauppahinnan maksamiseen. Täydellisellä tehdaslaitoksella tarkoitetaan masuunia ja sintraamoa, jotka on toimitettu Rautaruukki Oy:lle. Tämän lisäksi maksetaan po. lainalla yhtiölle toimitettavan terässulaton hinta. Muu osa näistä lainavaroista on käytetty tai tulee käytettäväksi lähinnä ratakiskojen ja puolustuslaitoksen tarvikkeiden hinnan suorittamiseen. 1960 Vp Asiak I, Hall es N:o 1, UlkvM N:o 4 ja sen liitteenä oleva VvvLs N:o 3/18. 3. 1960, Edusk vast, A/9. 6. 1960 (AsK N:o 286/60). — Kansainväliseltä Jälleenrakennuspankilta päätti VN v. 1964 ottaa 28 500 000 US-dollarin määräisen ns. tielainan, joka tultaneen nostamaan vuoden 1967 loppuun mennessä. Ks. hallitussihteeri *Heinilän* VN:n esittelylistaa/3. 7. 1964 ja sen liitteenä olevaa PM:aa.

sella, joka sisältää määräyksen lainavarojen käyttötarkoituksesta, on samanlaisia tunnusmerkkejä kuin 1772 HM 45 §:ään nojautuneella suostunnalla.

Käytäntö on vakiintunut sellaiseksi, että samanaikaisesti hallituksen budjettiesityksen kanssa annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys VN:n lainanottovaltuuksista ja että nämä esitykset käsitellään eduskunnassa toisiinsa liittyvinä. Täten hankitaan eduskunnan suostumus sille valtion lainanotolle, joka merkitään tuloarvioon. Samanaikaisesti hankitaan VN:lle oikeus ottaa lyhytaikaista luottoa. Mahdollista on, että näin saatuihin VN:n lainanottovaltuuksiin joudutaan varainhoitovuoden aikana pyytämään eduskunnalta lisäystä.

Se VN:n valtuuksien rajoissa tapahtuvan lainanoton määrä, jota budjettiesitystä laadittaessa on pidettävä todennäköisenä, on HM $66_{,1}$ §:n mukaisesti merkittävä tuloarvioesitykseen. Jos eduskunta päättäessään budjetin arvioi lainanoton määrän erilaiseksi kuin hallitus budjettiesityksessä, on eduskunnan merkittävä lainanoton määrä tuloarvioon oman arvionsa mukaisena. Sellainen käytäntö, että tuloarvioon merkitään varainhoitovuoden valtionlainoiksi lainanottosuostumuksessa tarkoitettu lainanoton enimmäismäärä, ei siis nojaudu HM $66_{,1}$ §:n oikeaan tulkintaan, ellei suostumuksessa mainittu enimmäismäärä vastaa lainanoton todennäköistä määrää.[168]

Eduskunnan lainanottosuostumuksen käsittelyn kytkeytyminen budjetin yhteyteen saattaa olla aiheena käsitykselle, että tämä suostumus voidaan antaa vain varainhoitovuodeksi. Tällaiselle tulkinnalle ei kui-

---

168 Samaa mieltä näyttää olevan *Kastari*, Finanssitoimikunnan Ls/Lainanottovaltuudet, Liite s. 2. Toista mieltä *Purhonen*, jonka mielestä, Valtiontilintarkastus s. 33, valtionlainat on merkittävä tuloarvioon »tietysti sen suuruisina, miksi eduskunta on ne valtioneuvoston lainanottovaltuuksia koskevissa päätöksissään määränny t».

Tuloarvion 6. Osaston valtionlainamomentille merkitty määrä on HM $68_{,4}$ §:n vastaisesti kehittynyt eräksi, jolla budjetti saatetaan »muodolliseen» tasapainoon. Esim. VvvM (s. 71) ja Edusk vast (s. 29)/6. Os. VI: 1 momentti/1960 Budj. Valtiosäännön vastaisena pitää po. menettelyä myös *Purhonen*, Budjettivalta s. 93—94, 208. Budjetin tasapainottamisesta uusia valtionlainoja varten merkityn momentin erällä ks. myös *Sarjala*, KA 1960 s. 361—362; *Niemi*, KA 1961 s. 266; *Rekola*, KOP, TK 1962 s. 6—7; 1961 Vp Ptk III s. 2568—2571: valtiovarainmin. *Sarjalan* vastaus/22. 12. 1961 *Junnilan* ym. eduskuntakysymykseen/24. 11. 1961.

Oikeudelliselta kannalta mainittu momentti soveltuu budjetin tasapainottamiseen yhtä huonosti kuin tuloarvion mikä muu momentti tahansa. Estettä ei sitävastoin ole sille, että edellisestä varainhoitovuodesta siirtyväksi arvioitu budjettitalouden kassasäästö merkitään tulomomentille tai jopa momenttien ulkopuolelle tuloarvioon osaltaan kattamaan menoarvion mukaisia määrärahoja.

tenkaan saada tukea HM 64 §:n sanamuodosta eikä valmisteluvaiheista. Kun mainitun pykälän säännös on HM 66 §:stä erillinen valtiontalouden hoidon oikeusohje, ei tulo- ja menoarvion vuotuisuus merkitse, että eduskunnan lainanottosuostumus on rajoitettava varainhoitovuodeksi.[169]

Eduskunta antaa VN:n lainanottovaltuudet sisältävän suostumuksensa sekä pitkä- että lyhytaikaisen lainanoton osalta normaalisti ao. tulo- ja menoarvion varainhoitovuotta koskevana.[170] Erityistapauksissa nämä valtuudet kuitenkin myönnetään vuotta pitemmäksi ajaksi.[171]

Jos eduskunnan lainanottosuostumuksessa ei ole mainittu, kuinka kauan VN:n lainanottovaltuudet ovat voimassa, eivät tällaisetkaan valtuudet ole voimassaoloajan suhteen rajoittamattomia. Käytäntö on tässä kohdin kuitenkin kehittynyt väljäksi. Valtiontalouden suunnittelulta voidaan hyvällä syyllä vaatia kiinteyttä. Tämän vuoksi on ns. pitkän tähtäimen lainanottovaltuuksien hankkiminen perusteltua lähinnä silloin, kun lainanotto kuuluu valtiontalouden erityisen pitkäaikaisen menokohteen rahoitussuunnitelmaan. Näin on asianlaita myös pyrittäessä aikaisemmin liikkeeseen laskettujen valtionlainojen kuoletussuunnitelman toteuttamiseen uusin lainavaroin vuotta pitemmän ajan kuluessa.[172]

6. *Eduskunnan lainanottosuostumuksen merkitys.* VJ 84_2 §:n mukaisesti eduskunnan lainanottosuostumus on ilmoitettava tasavallan presidentille eduskunnan kirjelmässä. VNRatkL 1 §:n 1 kohdan säännöksen

---

169 Samaa mieltä *Kaira,* Eduskunnan lainanottosuostumus s. 14—15. — *Kastarin* mielestä hallituksen saadessa useammaksi vuodeksi lainanottovaltuudet, joita ei ole jaoiteltu eri vuosille, on olemassa vaara, että hallitus voi laajentaa sitä laillisuuden kannalta riidanalaista käytäntöä, että se ennakkoon omalla vastuullaan käyttää suuria määrärahoja, joihin se vasta myöhemmin saa lisäbudjetissa eduskunnan hyväksymisen. Vuotta pitempään aikaan kohdistuvat lainanottovaltuudet antavat nimittäin hallitukselle mahdollisuuden jo ensimmäisen vuoden aikana käyttää kohtuuttoman suuren osan näistä valtuuksista ennakkomäärärahojensa rahoittamiseen. *Kastari,* Finanssitoimikunnan Ls/Lainanottovaltuudet, Liite s. 1.

170 Ks. edusk vastauksia esim.: 1955 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 65, VvvM N:o 66; 1956 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 58, VvvM N:o 75.

171 Lainanottovaltuuksista, jotka on annettu kahdeksi vuodeksi, ks. edusk vastauksia esim.: 1927 Vp Asiak III, Hall es N:o 59, VvvM N:o 23; 1931 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 66, VvvM N:o 33. Lainanottovaltuuksista, joille ei ollut asetettu aikaan kohdistuvaa rajoitusta, ks. edusk vastauksia esim.: 1938 Vp Asiak I, Hall es N:o 26, VvvM N:o 15; 1949 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 144, VvvM N:o 80.

172 *Kastari* lausuu, että mahdollisuuksien rajoissa on laatia kiinteitä pitkän tähtäimen lainanottosuunnitelmia. Tämän vuoksi eduskunnankin taholta voidaan ajatella valtuuksien myöntämistä lainanottoa varten pitemmällekin ajalle kuin seuraavan kalenterivuoden loppuun. *Kastari,* Finanssitoimikunnan Ls/Lainanottovaltuudet, Liite s. 3.

nojalla presidentin tulee tämä asia käsitellä. Presidentillä ei tietenkään ole veto-oikeutta eduskunnan tällaisen päätöksen suhteen. Kun HM $41_{,1}$ §:n mukaan laissa tai asetuksessa voidaan pidättää presidentille hallitus- ja hallintoasioita, saattaisi VNRatkL 1 §:n 1 kohdan sanan »käsitellä» johdosta sellainen tulkinta olla ajateltavissa, että presidentillä on valta rajoittaa eduskunnan hyväksymää valtionlainan ottamista, vieläpä kieltääkin se, jos valtion menoja varten kertyy muutoinkin riittävästi varoja. Mainitunlaista tulkintaa ei kuitenkaan voida pitää oikeana. Nimenomaan lainanottovaltaa ei näet ole HM $41_{,1}$ §:n mukaisesti lailla tai asetuksella pidätetty presidentille. Lainanottosuostumuksessaan eduskunta vakiintuneesti oikeuttaa valtioneuvoston ottamaan valtionlainaa. Kun presidentti VNRatkL 1 §:n 1 kohdan mukaisesti käsittelee sellaisen eduskunnalta tulevan kirjelmän, joka sisältää lainanottosuostumuksen, merkitsee tämä käsittely siis vain sitä, että presidentti toteaa tuon suostumuksen saaduksi. Kun valta päättää lainan ottamisesta valtiolle kuuluu VN:lle, ei presidentillä ole oikeutta kieltää lainanottoa eikä määrätä sitä rajoitettavaksi eduskunnan suostumuksessa mainittua määrää pienemmäksi. Esitetyin perustein presidentillä ei myöskään ole oikeutta määrätä, että VN:n on ryhdyttävä tiettyihin lainanottotoimenpiteisiin.[173]

Käytännössä on vakiintunut sellainen menettely, että presidentti antaa siinä esittelyssä, jossa eduskunnan lainanottosuostumus esitellään hänelle, asetuksen valtioneuvoston lainanottovaltuuksista. Tämän sisältönä on eduskunnan hyväksymä ponsi, jolla VN oikeutetaan ottamaan pitkäaikaista lainaa tai lyhytaikaista luottoa tahi näitä kumpaakin. Se valta, joka VN:lla on ottaa valtionlainoja, ei kuitenkaan perustu tähän asetukseen, vaan HM $41_{,1}$ §:ään ja eduskunnan lainanottosuostumukseen. Mainitunlaisella asetuksella ei säädetä mitään, vaan ainoastaan ilmoitetaan päätöksestä, jolla eduskunta on antanut suostumuksensa

---

173 Toista mieltä *Björksten*. Hänen mielestään VNRatkL 1 §:stä johtuu, että presidentin asiana on päättää valtionlainojen ottamisesta ja valtuuttaa VN vahvistamaan tarkemmat lainaehdot. *Björksten,* Statsrådet s. 194. — VNRatkL 1 §:n valmistelun vaiheita selostaa *Hakkila* s. 840—841.

Tasavallan presidenttien toimenpiteitä koskevista seikoista voitaneen *Kastarin* mielestä, LM 1960 s. 698 ja Tasavallan presidentin asema s. 79—80, saada tukea sellaiselle arvioinnille, että presidentin valta Suomessa on kuluneen lähes puolen vuosisadan aikana paremminkin vahvistunut kuin heikentynyt. — Tällaisen käsityksen johdosta on syytä todeta, ettei presidentti juuri lainkaan ole aktiivisesti puuttunut valtiontalouden hoitoa koskeviin kysymyksiin eikä presidentti tekijän tietämän mukaan ole koskaan pyrkinyt syrjäyttämään VN:lle kuuluvaa valtaa tehdä lainanottopäätöksiä eduskunnan suostumuksen rajoissa.

lainanottoon.[174] Asetuksella ei siis mitenkään vahvisteta eduskunnan suostumuspäätöstä, vaan tämä on voimassa asetuksesta riippumatta.[175] Niin kuin edellä [176] on todettu olevan asianlaidan budjetin suhteen, samoin on eduskunnan lainanottosuostumuksen esittely presidentille, mikä tapahtuu VNRatkL 1 §:n 1 kohdan nojalla, katsottava VN:n lainanottotoimenpiteiden edellytykseksi. Tuon lainkohdan säännöksellä ei näet muutoin olisi suurtakaan merkitystä. Sellaisen käsityksen tueksi, ettei VN:n lainanottopäätöstä ole lupa tehdä ennen kuin eduskunnan lainanottosuostumus on esitelty presidentille, saadaan tukea myös vakiintuneesta käytännöstä.[177]

Eduskunnan hyväksymissä valtioneuvoston lainanottovaltuuksissa ei ole kysymys eduskunnan VN:lle antamasta valtuutuksesta, vaan HM 64 §:ssä edellytetyn eduskunnan hyväksymisen antamisesta sellaisen toimenpiteen suorittamiselle, joka kuuluu hallituksen toimivaltaan. Eduskunnan ponnen sanonta, jonka mukaan VN oikeutetaan ottamaan valtionlainaa tiettyyn enimmäismäärään saakka, merkitsee juuri kansanedustuslaitoksen suostumuksen antamista lainanottoon. HM 64 §:n sanamuodon kannalta sopivin ponnen muotoilu olisi tosin sellainen, että eduskunta »antaa suostumuksensa» valtionlainan ottamiseen. Eduskunnan VN:lle antama valtuutus voisi tulla kysymykseen vain, jos itse valtionlainan ottaminen kuuluisi kansanedustuslaitoksen toimivaltaan. Mutta niinhän asianlaita ei ole.

Valtioneuvoston lainanottovaltuuksien otsake ei ole edes ristiriidassa kielen vakiintuneiden ilmaisujen kanssa. Sanat »valtuus» ja »valtuudet» merkitsevät muutakin kuin valtuuttamisen kautta tapahtuvaa toimivallan siirtoa; ne merkitsevät myös tietylle valtionelimelle tai viranomaiselle oikeusjärjestyksen mukaan yleensä kuuluvaa toimivaltaa.[178] Ei siis ole perusteltua pitää valtioneuvoston lainanottovaltuudet -ilmaisua virheellisenä.[179]

---

[174] Samaa mieltä *Kaira*. Hän pitää eduskunnan lainanottosuostumuksen muotoa omalaatuisena. *Kaira*, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 21.

[175] Tätä mieltä ovat myös *Nevanlinna*, Tulo- ja menoarvio s. 76, ja *Hakkila* s. 264.

[176] Ks. s. 43.

[177] Kun asetus on HM 28_2 §:n nojalla julkaistava asetuskokoelmassa, on samoin meneteltävä sellaisenkin asetuksen suhteen, joka koskee VN:n lainanottovaltuuksia, vaikka tällaisella asetuksella — kuten jo todettiin — ei säädetä mitään.

[178] Nykysuomen sanakirja VI s. 336, oikea palsta.

Po. nimikettä pitää epäasianmukaisena *Kaira*, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 21.

Että valtionlainan ottaminen kuuluu hallituksen toimivallan piiriin, huomauttaa

B. VALTIONLAINAN OTTAMISEN ERITYISMUOTOJEN TUNNUSMERKEISTÄ

1. *Hallintovelat ja finanssivelat.* HM 64 §:ää voidaan soveltaa vain ns. finanssivelkoihin, mutta ei ns. hallintovelkoihin. Finanssivelka syntyy siinä nimenomaisessa tarkoituksessa, että valtiolle hankitaan varoja menotalouden yleistä rahoittamista varten tai rahoituskatteen järjestämiseksi erityiselle menokohteelle. Hallintovelat perustuvat valtion tehtävien hoitamisesta aiheutuviin sitoumuksiin, jotka velvoittavat valtiovarastoa. Kun valtiolle suoritetaan tavaranhankintoja ja palveluksia, sitoutuu valtio suorittamaan niiden kauppahinnan tai maksun. Täten syntyviin velkoihin kuuluvat myös ne saamiset, jotka perustuvat valtion rakennus- ym. töiden urakkasopimuksiin.[180] Lisäksi hallintovelan syntymisen edellytyksenä on yleensä, että menoarviossa on sellainen määräraha, jota saadaan käyttää sitoumuksesta valtiolle aiheutuvien menojen suorittamiseen. Hallintovelka voi perustua myös sellaiseen lainsäädäntöön, joka on budjetin soveltamisessa otettava varteen.[181]

Nevanlinna, Tulo- ja menoarvio s. 76. Samaa mieltä *Hakkila* s. 264; *Puhakka,* Laki ja asetus s. 112; *Purhonen,* Valtiontilintarkastus s. 33.

Myös muiden maiden osalta tapahtuneen tarkastelun kannalta on selvää, että parlamentin lainanottosuostumuksen antamisessa ei terminologian kirjavuudesta huolimatta valtiosääntöoikeudellisesti ole kysymys muusta kuin hallintotoimelle asetetun edellytyksen täyttymisestä.

179 Vakiintuneita menettelytapoja ja kielenkäyttöön omaksuttuja ilmaisuja pyrki tiukasti noudattamaan hallitusneuvos *Takki* toimiessaan 1940-luvun jälkipuoliskolla ja 1950-luvulla VvM:n tulo- ja menoarvio- sekä tilinpäätösosaston päällikkönä. Hän katsoi mainittuja ilmaisuja koskevien muutosten olevan omiaan aikaansaamaan sekaannusta erityisesti eduskunnan budjettikäsittelyssä. Tämän vuoksi hän VvM:ssä torjui *Kairan* viitteessä 174 mainitun arvostelun.

180 *Cavallin* mielestä julkisen velan jaoittelu finanssivelkaan ja hallintovelkaan on Ruotsin perustuslain kannalta vaikea suorittaa. Hän pitää mahdollisena, että RF 66 §:n sanoilla »den rikets gäld, (riksgälds-)kontoret ombesörjer» tarkoitetaan samaa velkaa, josta on puhe RF 76 §:ssä (»lån göra»). Mainitut ilmaisut eivät ole esteenä sille, että valtiolla voi olla muutakin velkaa kuin sellaista, joka on valtionvelkakonttorin hoidettavana, ja että valtiopäivät vastaavat myös siitä. Käytäntö on johtanut siihen, että lähinnä vain finanssivelat ovat valtionvelkakonttorin hoidettavina. Hallintovelkoja sitävastoin hoitavat ne viranomaiset, joiden toiminnan piirissä nämä velat ovat syntyneet. *Cavalli* s. 17—18, 52, 102. Ks. myös *Castrén* s. 211—212; *Willgren,* Finansrätt s. 390; *Heckel—Lotz* s. 817—818; *Lotz* s. 876, 899.

181 Raja tavaranhankinnasta aiheutuvan hallintovelan ja finanssivelan alaan kuuluvan tavaraluoton (tästä ks. s. 294—297) välillä on epäselvä.

2. *Lyhytaikaisen luoton muotoja ja kysymys sen budjetoimisesta.* Aikana 30. 12. 1939—16. 9. 1953 valtiolla oli normaalisti vekselivelkaa SP:sta. Tämän luoton määrä vaihteli päivittäin, joten kunkin varainhoitovuoden kuluessa sen määrässä tapahtui tietty nettolisäys tai nettovähennys.[182] Kun SP on valtiovaraston ulkopuolella, oli po. velkaan sovellettava HM 64 §:ää. Tämä säännös koskee luonnollisesti myös niitä lyhytaikaisia luottoja, jotka valtiolla on ollut mainitun ajan jälkeen SP:sta [183] tai jotka se vastedes saa SP:sta vekseliä vastaan tai muulla tavalla.

Niinikään valtiovaraston ulkopuolella olevasta PSP:sta valtiolla on miltei aina tilapäisluottoa, jonka määrä muuttuu päivittäin. Tämän velkasuhteen syntyminen on yhteydessä siihen TiliA 21 §:ään perustuvaan järjestelyyn, että valtion tulojen periminen ja menojen suorittaminen tapahtuu lähinnä postisiirtoliikkeen ja siis PSP:n välityksellä.[184]

---

[182] Tämän luoton käytäntöön tulosta ja konvertoimisesta valtion vuoden 1953 vakauttamislaina -nimiseksi obligaatiolainaksi ks. 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 39, perusteluja, PankvM N:o 3, Edusk vast, L/29. 6. 1953 (AsK N:o 282/53). — Kyseisen velan saldon muutoksista ks. esim. 1951 VttK s. 25.

Kastari, SP:n erikoisasema s. 164—166 viite 3.

[183] Valtio on saanut SP:sta luottoa mm. varmuusvarastojen hankkimista varten ja Kansainvälisen valuuttarahaston jäsenosuuden korottamista varten; luotonotto on tapahtunut määräajoin uudistettavia vekseleitä vastaan. Kun nämä luotot oli alun perin myönnetty usean vuoden ajaksi, merkittiin niiden määrät VK:n valtionvelkailmoituksessa vakautettuun velkaan. V. 1963 valtiolla oli myös kassatilanteen parantamiseksi saatua vekseliluottoa SP:sta.

[184] Valtion ja PSP:n maksu- ja tilisuhteet hoidettiin 1. 1. 1962 saakka seuraavanlaisen järjestelmän mukaisesti: Valtion ja pankin väliset maksut — paitsi PstH:n ja PSP:n väliset — tapahtuivat tiliteitse pankin luovuttaessa valtiolle ne rahavarat, joita ei tarvittu sen omissa toimipaikoissa, siirtämällä PSP:n shekkitilille SP:iin kertyneet varat päivittäin keskuspankissa olevalle valtion shekkitilille. Sitä mukaa kuin PSP:n mainitulla shekkitilillä tarvittiin katetta, siirrettiin tämä päivittäin valtion SP:ssa olevalta shekkitililtä. Myös PstH:n ja PSP:n väliset maksut tapahtuivat tiliteitse. Riippuen siitä, missä määrin postitoimipaikkoihin suoritetut PSP:n tulot olivat olleet niistä suoritettuja menoja suuremmat tai pienemmät, siirrettiin SP:ssa olevalta PstH:n shekkitililtä päivittäin varoja PSP:n shekkitilille SP:iin tai päinvastoin. PSP:llä oli siis vaadittaessa takaisin maksettava saaminen valtiolta, josta se peri VN:n määräämän koron. Tämän saamisen määrä esiintyi VK:n tilinpidossa erityisen PSP:n tilin saldona. Pankin suoritukset valtiolle vähensivät tätä saldoa ja valtion suoritukset PSP:lle lisäsivät sitä. Valtion postisiirtotileille kertyneiden varojen merkitseminen päivittäin tälle tilille aiheutti vastaavansuuruisen vähennyksen valtion PSP:sta saamaan lyhytaikaiseen luottoon. Tilivirastojen kirjoittamien tililtäotto- ja siirtokorttien yhteismäärä merkittiin po. tilille valtion pankilta saaman lyhytaikaisen luoton lisäykseksi. PSP:n ostaessa valtion obligaatioita ostohinta merkittiin tälle tilille valtion lyhytaikaisen luoton

Mikäli tämä velkasuhde merkitsee sitä, että valtiovarastoon siirretään siihen kuulumattomia varoja, on kysymys sellaisesta valtionlainan ottamisesta, johon on sovellettava HM 64 §:ää. Kun valtiolla usein on vähintään sen PSP:sta saamaa konttokuranttiluottoa vastaava siirtotilisaaminen pankilta, ei konttokuranttiluoton ottaminen tällaisissa rajoissa ole valtionlainan ottamista, jota mainittu säännös koskee.[185] Siirtotilisaamisen ylittävä konttokuranttiluoton osa on sitävastoin sellaista luottoa, jonka ottamiseen on sovellettava HM 64 §:ää. Samoin on asianlaita valtion PSP:sta vekseliä vastaan saaman luoton suhteen. Kun eduskunnan suostumus lyhytaikaisen luoton ottamiseen annetaan käytännössä varainhoitovuodeksi kerrallaan, tulee valtion ja PSP:n välinen pysyväksi tarkoitettu järjestely, jossa on kysymys PSP:n varojen ottamisesta mainitunlaiseksi luotoksi valtiolle, myöhempien vuosien osalta voimaan vasta sen jälkeen, kun eduskunta on kunkin vuoden osalta antanut suostumuksensa lyhytaikaisen luoton ottamiseen valtiolle.[186]

---

vähennykseksi sekä obligaatioiden kuoletus vastaavasti sen lisäykseksi. Kysymyksessä oli eräänlainen bruttovelka. Valtion postisiirtotulotileillä ja -menotileillä olevat varat muodostavat nimittäin — kun niitä jatkuvasti on PSP:n hallussa — katteen, jonka pankki voi sitoa luotonantoon muille kuin valtiolle. Valtion ja PSP:n väliseen normaaliin suhteeseen kuului, että valtion po. velka tälle rahalaitokselleen oli valtion postisiirtotileillä olevien varojen määrää suurempi, ts. että valtiolla oli ns. nettovelkaa PSP:sta. Vuoden 1960 tammikuulta vuoden 1962 maaliskuuhun tilanne kuitenkin useimmiten oli päinvastainen. TilisKM 1 s. 24—26; VvMk PSP:lle/18.1.1951 N:o 518/574 VvMKD 1949; VvMk PSP:lle/4.2.1960 N:o 3/12—32.

Vuoden 1962 toukokuun alusta lukien PSP:n ei sijoitustoiminnassaan tarvitse erottaa valtion ja yksityisten siirtotileillä olevia varoja ja PSP:n SP:ssa oleva shekkitili on erotettu valtion shekkitilistä. Kaikki VK:n ja PSP:n väliset suoritukset tapahtuvat PSP:n po. shekkitilin kautta. Lyhytaikaista luottoa PSP myöntää valtiolle tämän tarpeen mukaan ja sikäli kuin se voi tapahtua pankin maksuvalmiutta vaarantamatta. PSP myöntää valtiolle enintään tämän siirtotilisaamisia vastaavan määrän ns. konttokuranttiluottoa, paitsi enintään seitsemän päivän ajaksi enemmänkin. Konttokuranttiluoton korko on alhaisempi kuin muun lyhytaikaisen, vekseliä vastaan saatavan luoton korko. Valtion ja PSP:n tilisuhteita tutkimaan asetetun toimikunnan k PSP:n hallitukselle/9.1.1962; PSPk VvM:lle/12.1.1962 N:o 80/01 A; VK:n Ls VvM:lle/2.2.1962 N:o 2048; SP:n Ls VvM:lle/22.3.1962 S HV SE; Tarkvir:n Ls VvM:lle/7.4.1962 N:o 191/30 KDVT 62; VvMk VK:lle/12.4.1962 N:o VvM 2/12—32/62. — PSP:n valtiolle antaman lyhytaikaisen luoton korkoprosentit on VvM viimeksi ratkaissut VvMk:llä/5.5.1964 N:o VvM 4 ja 8/12—32/64. Tätä päätöstä sovellettiin 1.1.1964 lukien ja VvMk:llä/20.1.1965 N:o 1/12—32/65 määrättiin samoja korkoprosentteja sovellettavaksi 1.2.1965 lukien.

185 Tällöin valtio ei nettomääräisesti ole velassa PSP:lle.

186 Vastaavasti on yleensäkin asianlaita toimeenpanovallan elimen tehdessä

Lyhytaikaisen luoton erityislajeista on kysymys sellaisessa tapauksessa, että tiettyjä varoja lain nojalla uskotaan valtion haltuun. Kun valtio voi käyttää tällaiset varat menoihinsa ja kun se aikanaan vastaa siitä, että nämä varat suoritetaan niiden luovuttajille takaisin, täyttää niiden luovuttaminen valtiolle lainanoton tunnusmerkit. HM 64 §:n mukaisen suostumuksen tällaiseen menettelyyn antaa eduskunta hyväksyessään ao. lakiehdotuksen. Mainitunlaista varojen uskomista valtiolle voi tapahtua myös lakia alempien säännösten nojalla edellyttäen, että VN:lla on tarvittavat luotonottovaltuudet. VK:n tilinpidossa käsiteltiin lyhytaikaisena luottona lakiin (L investointirahastoista/4. 6. 1955, AsK N:o 293/55, 3 §) perustuvien investointitalletusten lisäksi, joita edelleenkin on VK:ssa, tähän virastoon talletetut korvausosakkeiden hallintoyhteisön käteisvarat, joiden tallettaminen nojautui asetukseen (A korvausosakkeiden hallintoyhteisön omaisuuden ja rahaliikkeen hoidosta/29. 6. 1945, AsK N:o 654/45, 1 §), ja Raha-automaattiyhdistys r.y:n vapaiden varojen talletukset, jotka perustuivat hallintoviranomaisten yhdistyksen kanssa sopimaan järjestelyyn.[187] Tällaisena luottona ei käsitellä erääntynyttä, mutta nostamatta olevaa saamista valtiolta eikä myöskään lääninkonttoriin esim. tietymättömissä olevan henkilön nimeen tehtyä talletusta.

Lyhytaikaisen luoton ottamista ja sen takaisinmaksamista ei nykyisin

---

sopimuksen myöhempänä vuonna tapahtuvasta lainanotosta silloin, kun tuota vuotta koskevaa eduskunnan lainanottosuostumusta ei vielä ole annettu. Tällaisista tapauksista voidaan mainita seuraavat esimerkit: Valtion ja Helsingin kaupungin välillä tehtiin 28. 2. 1962 sopimus, jonka mukaan kaupunki myönsi valtiolle 800 000 000 markan lainan Helsingin-Jorvaksen moottoritien rakentamista varten. Tästä lainasta otettiin vuotta 1962 varten myönnettyjen VN:n lainanottovaltuuksien rajoissa sanottuna vuonna vain 200 000 000 mk ja muu osa myöhempinä vuosina. VvMk VK:lle/28. 2. 1962 N:o 15/13—27/62. Edelleen valtion ja Helsingin kaupungin välillä tehtiin 24. 2. 1964 sopimus, jonka mukaan kaupunki myönsi valtiolle 10 000 000 markan lainan Tuusulantien rakentamista varten moottoritieksi Helsingin kaupungin alueella. Tästä lainasta otettiin vuotta 1964 varten myönnettyjen VN:n lainanottovaltuuksien rajoissa sanottuna vuonna vain 2 000 000 mk ja muu osa myöhempinä vuosina. VvMk VK:lle/9. 7. 1964 N:o VvM 37/03—31/64.

[187] Raha-automaattiyhdistys r.y:n vapaat varat on 15. 10. 1961 alkaen talletettu VvM:n luvalla PSP:iin. Niihin varoihin, jotka yhdistys ennen mainittua päivää oli antanut valtion käyttöön, sovellettiin kuitenkin aikaisempaa menettelyä. VvMk VK:lle/4. 10. 1961 N:o 12/12—32/61 VvMAD 1961.

Lyhytaikaisena luottona on myös käsitelty Kansainvälisen valuuttarahaston osuusmaksun suorittamista varten SP:sta saatu koroton vekseliluotto, joka budjetoitiin. 1955 VttK s. 35—36; VvMk VK:lle/12. 3. 1959 N:o 418/77 VvMAD 1959.

budjetoida.[188] Jos mainitulla luotolla nimenomaan hankitaan varoja varainhoitovuoden menoarvion menojen suorittamiseksi ja jos luotto on vasta myöhemmän varainhoitovuoden tuloista maksettava takaisin, olisi oikeastaan pidettävä HM $66_{,1}$ §:n säännöksen mukaisena, että tällainen valtionlainan ottaminen on merkittävä tuloarvioon sekä sen takaisinmaksu ja korko aikanaan ao. vuoden menoarvioon. Käytännössä katsotaan kuitenkin vakiintuneesti, ettei tällaista luottoa ole budjetoitava.

3. *Valtionlainan konvertoiminen ja konsolidoiminen.* Lainan *konvertoimista* on sen muuttaminen toiseksi lainaksi, joka on yleensä ehdoiltaan lainanottajalle edullisempi. Valtionlainan konvertoiminen edellyttää, että myös uusi laina voidaan ottaa kansanedustuslaitoksen lainanottosuostumuksen rajoissa.[189] Velkasuhde korvataan näet uudella. Eräs konvertoimisen muoto on, että erääntynyt laina korvataan uudella lainalla, mutta konvertoimisena on pidettävä myös lainan muuttamista toiseksi ennen sen erääntymistä.[190] Konvertoiminen voi normaalisti tapahtua vain lainanantajan ja lainanottajan yhteisestä tah-

---

188 Kun valtiontilintarkastajat olivat tehneet huomautuksen sen johdosta, että valtion SP:sta saaman vekseliluoton nettolisäys budjetoitiin tuloksi ja sen nettovähennys menoksi, luovuttiin tästä budjetoinnista. Budjettia laadittaessa ei nimittäin enää ollut edellytetty valtion menojen suorittamista SP:sta saatavalla vekseliluotolla. Tämän luoton nettolisäys samoin kuin nettovähennys oli sitävastoin otettava huomioon valtion tilinpäätöksessä bilanssissa kuten muukin valtion lyhytaikainen luotto. 1951 VttK s. 25.

Kun po. vekseliluotto 16. 9. 1953 konvertoitiin valtion vuoden 1953 vakauttamislainaksi, myönnettiin mainitun vuoden viimeisessä lisämenoarviossa aikanaan tuloutetusta korollisesta vekseliluotosta budjetin menopuolelle vielä merkitsemätöntä määrää vastaava määräraha tämän vekseliluoton »järjestämiseksi». 1953 VttK s. 34—35.

TilisK:n ehdotuksen mukaan tulo- ja menoarvion yleisperusteluihin oli otettava lausuma siitä, paljonko aikaisemmin budjetissa edellytettyä lyhytaikaista luottoa arvioidaan varainhoitovuoden aikana maksettavan takaisin. TilisKM 1 s. 8. Tähän komitean kannanottoon vaikutti se seikka, että 1954 Budjetinuud-ehd:n mukaan tulo- ja menoarvion rahoitusvarojen vähennystä vastaava määrä varoja oli osoitettava hankittavaksi lyhytaikaisella luotolla eli siis merkittiin budjettiin tasapainottavana eränä. 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 26 (lakiehd $10_{,3}$ §).

189 Valtionlainan konvertoimisen käsitteestä ja eri muodoista ks. esim. *Cavalli* s. 7; *Freund* s. 221—234; *Jèze*, Le budget s. 270; *Laufenburger*, Dette publique s. 55—66; *Lotz* s. 936—937; *Trotabas*, Précis s. 396—402.

190 Mitä tulee lainan konvertoimiseen ennen sen erääntymistä, on epäilty, voidaanko tällaista toimenpidettä pitää vanhan lainan lakkaamisena ja uuden syntymisenä. Näin *Freund* s. 228—229. Hänen mielestään kysymyksessä on pikemminkin vain alkuperäisen oikeussuhteen muuttaminen.

dosta. Kumpikaan näistä ei saa yksipuolisesti syrjäyttää lainasopimusta, joka on syntynyt velkakirjalainan osalta velkakirjan allekirjoitushetkellä ja obligaatiolainan osalta obligaatioita merkittäessä. Lainanottaja voi konvertoida lainan, jos konvertoiminen on velkakirjassa olevan määräyksen tai obligaatioihin otettujen lainaehtojen mukaan sallittu.[191] Jollei konvertoimisen mahdollisuutta ole sisällytetty velkakirja- tai obligaatiolainan ehtoihin, on se luvallista vain lainanantajan ja lainanottajan välisellä uudella sopimuksella.[192] Valtionlainan konvertoimista on 1950- ja 1960-luvuilla tapahtunut harvoin.[193]

Jos muutetaan vain liikkeeseen lasketun valtionlainan korkoa, ei eduskunnan suostumus ole tarpeen, ellei eduskunnan ao. lainanottosuostumuksessa mahdollisesti määrätty korko tule ylitetyksi. Koron alentaminen tai korottaminen, joka toimeenpannaan ennen laina-ajan päättymistä, ei muuta valtionlainaa toiseksi lainaksi. Koron alentaminen, joka on valtion edun mukaista, ei loukkaa kansanedustuslaitoksen finanssivaltaa. Ei edes silloin, kun eduskunnan suostumusponteen sisältyy koron määrää koskeva maininta, voida katsoa olevan estettä sille, että hallitus ottaa lainaehtoihin määräyksen, jonka mukaan korkoa voidaan myöhemmin laina-ajan kuluessa alentaa. Kansanedustuslaitoksen finanssivallan kannalta on sitävastoin perusteltua, että eduskunnalla on oikeus lainanottosuostumuksessaan määrätä valtionlainan enimmäiskorko, jota ei ilman eduskunnan suostumusta ole lupa ylittää myöhemminkään laina-aikana. Korko merkitsee näet sellaista lainasta valtiolle aiheutuvaa kustannuserää, jolla on olennainen merkitys harkittaessa, onko lainanottoon syytä ryhtyä.

---

[191] Valtionlainojen konvertoimista varten on hankittu eduskunnan suostumus. Ks. edusk vastauksia esim.: 1925 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 52, VvvM N:o 34; 1927 Vp Asiak III, Hall es N:o 59, VvvM N:o 23; 1937 Vp Asiak I, Hall es N:o 5, VvvM N:o 11; 1946 Vp Asiak I, Hall es N:o 15, VvvM N:o 17.

[192] Silloin kun obligaatiot jakaantuvat lukuisien lainanantajien kesken — kuten useimmiten on asianlaita —, ei käytännössä ole mahdollista konvertoida obligaatiolainaa, ellei obligaatioihin alun perin liity konvertoimisoikeutta.

[193] Rovaniemen kauppalan asemakaavapakkolunastuksiin tarkoitettu vuoden 1954 valtionlaina oli lupa konvertoida vuosien 1958—1959 vastaavaan indeksiehtoiseen lainaan.

Samaan tulokseen kuin konvertoimisella pyritään sillä, että valtionlainojen liikkeeseen laskeminen sovitetaan sellaisiin ajankohtiin, jolloin aikaisempien lainojen kuoletuksia erääntyy. Tämä seikka on näkynyt lainan nimessäkin (»Suomen valtion v. 1953 5 1/4 % laina II korvauslainan 1. VIII erääntyneiden maksulippujen lunastamiseksi»).

Valtionlainan takaisinmaksuajan pidentäminen alkuperäisen kuoletussuunnitelman mukaisesta takaisinmaksuajasta edellyttää luonnollisesti lainanantajan suostumusta. Jos eduskunta on lainanottosuostumuksessaan hyväksynyt valtionlainalle enimmäisajan, on HM 64 §:ää tulkittava siten, ettei tätä enimmäislaina-aikaa saa ylittää. Myös tässä tapauksessa on näet kysymyksessä kansanedustuslaitoksen finanssivallan kannalta olennaista seikkaa koskeva eduskunnan kannanotto. Mikäli VN:n valtaa määrätä vapaasti valtionlainan aika ei ole rajoitettu eduskunnan lainanottosuostumuksessa, on VN:lla alun perin ollut oikeus määrätä laina-aika harkintansa mukaan ja se voi lainanantajan suostumuksella vielä pidentää lainan takaisinmaksuaikaa laina-ajan kuluessa.[194]

Myös laina-ajan lyhentämistä varten on tarpeen lainanantajan ja lainanottajan välinen sopimus. Valtionlainan takaisin maksaminen lyhyemmässä kuin alkuperäisessä laina-ajassa edellyttää kuitenkin lisäksi, että uudelle laina-ajalle hankitaan eduskunnan suostumus, mikä voi tapahtua menoarviossa lainan kuoletusta varten olevan momentin perusteluissa.[195] Tällaisen suostumuksen antamiseen liittyy, että eduskunta samalla myöntää sanotun momentin määrärahaan lainan alun perin sovittua aikaisempaa takaisinmaksua varten sinä vuonna tarvittavan lisäyksen, jonka budjetin perusteluissa lainan kuoletussuunnitelmaan hyväksytään mainitunlainen muutos. Jos hallitus on eduskunnan suostumuksen nojalla sopinut lainanantajan kanssa valtionlainan takaisinmaksuajan lyhentämisestä, ovat lainan muuttuneen kuoletussuunnitelman[196] toteuttamisesta jäljellä olevina lainavuosina aiheutuvat menoerät HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettuja sidottuja menoja. Edellytyksenä valtionlainan takaisin maksamiselle yhdellä kertaa ennen alkuperäistä takaisinmaksuaikaa on, että eduskunta myöntää koko lainan takaisin maksamista varten tarvittavan lisäyksen lainan kuoletusta varten varattuun määrärahaan.

Lainan *konsolidoimisella* tarkoitetaan lyhytaikaisen velan muuttamista pitkäaikaiseksi velaksi, jolle on ominaista kiinteä kuoletussuunnitelma, taikka useiden vakauttamattomien tai sellaisten vakautettujen velkojen, jotka saattavat koron, kuoletussuunnitelman tahi muiden laina-

194 Esitetyissä rajoissa voidaan teorian kannalta ajatella mahdolliseksi, että valtionlainaan alun perin liittyy laina-ajan pidentämistä koskeva konvertoimisehto. Tällaiselle valtionlainalle ei kuitenkaan voida toivoa hyvää menekkiä.

195 Menoarvion perustelujen merkityksestä on ollut puhe edellä s. 110—117.

196 Valtionlaina muuttuu toiseksi vasta silloin, kun lainanantaja ja lainanottaja perustavat nimenomaan uuden velkasuhteen entisen tilalle.

ehtojen osalta olla erilaisia, muuttamista yhdeksi vakautetuksi lainaksi. Konvertoimisen ja konsolidoimisen välillä ei ole selvää rajaa. Myös konsolidoimisessa on kysymys uuden velkasuhteen syntymisestä. Tämän vuoksi sen toimeenpano valtionlainan suhteen edellyttää eduskunnan lainanottosuostumusta.[197]

4. *Pakkolaina.* Lainanantajan ja lainanottajan välisestä vapaasta sopimuksesta ei ole kysymys silloin, kun valtio perii varoja pakkolainalla. Eräät veron tunnusmerkit ovat ominaisia pakkolainalle. Näin on asianlaita, kun pakkolainan kantaminen tapahtuu veron perimisessä noudatettavaa menettelyä soveltaen[198] ja kansalaisten oikeusturva on turvattu samalla tavoin kuin veron suhteen. Toisaalta pakkolaina täyttää lainanoton tunnusmerkit, sillä pakolla perityt varat maksetaan aikanaan takaisin ja näille varoille suoritetaan yleensä myös korko.[199]

---

[197] Valtionlainan konsolidoimisesta ks. *Freund* s. 234—235; *Laufenburger,* Dette publique s. 70—73, 88—89; *Lotz* s. 903.

Ks. edusk vastauksia: 1932 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 102, VvvM N:o 64, eduskunnan suostumus mm. valtion lyhytaikaisen luoton vakauttamiseksi otettaville pitkäaikaisille lainoille; 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 40, VvvM N:o 29, eduskunnan suostumus valtion SP:sta saaman vekseliluoton vakauttamiseksi ja valtion kassantarpeen tyydyttämiseksi keskuspankilta otettavalle obligaatiolainalle.

[198] Kuten jäljempänä tässä jaksossa esitetään, noudatetaan pakkolainan määräämisessä erilaista menettelyä kuin veron määräämisessä.

[199] *Kastari* tulee siihen johtopäätökseen, ettei toisaalta veron ja toisaalta lainan erilaisiksi vakiintuneita käsitteitä voida sovittaa yhteen tai liittää toisiinsa. Pakkolainassa on kysymys lainasta eikä verosta. *Kastari,* Ls/Pakkolainaluonnos s. 4—5.

Vanhemman ranskalaisen ja saksalaisen tieteisopin mukaan pakkolainaa ei yleensä pidetty lainana. Sitävastoin uudemmassa saksalaisessa kirjallisuudessa pyritään pakkolaina katsomaan todelliseksi lainaksi. Tällöin erotetaan käsitteellisesti toisaalta valtion tiettyihin henkilöihin kohdistama pakko tehdä tietynsisältöinen sopimus, »Zwang zum Kontrahieren» ja toisaalta itse tämä sopimus, jota on arvosteltava tavallisten sääntöjen mukaan. *Cavalli* s. 21 viite 39. Ks. myös *Allix* s. 878—879; *Duverger,* Finances publices s. 128; *Duverger,* Institutions s. 176; *Freund* s. 13; *Jèze,* Cours de finances 1925 s. 226—227; *Jèze,* Cours de finances 1926 s. 128—129; *Laufenburger,* Dette publique s. 14—16; *Lotz* s. 869—874; *Leroy-Beaulieu* s. 307—312; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 184; *Trotabas,* Précis s. 369—372; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 12, 48.

Pakkolainan todellisena oikeudellisena sisältönä on Ruotsin tieteisopissa pidetty eräänlaista pakkolunastusta tai — koska ei ole kysymys kiinteästä omaisuudesta — pikemminkin eräänlaista pakkotilausta. Näin *Cavalli,* jonka mielestä entisajan pakkolainaa ehkä voidaan pitää nykyajan progressiivisen verotuksen epätäydellisenä muotona. Kun pakkolainassa on kysymys veron käsitteelle luonteenomaisesta, pakkoteitse hankitusta valtiontulosta ja kun siitä kokonaan puuttuu lainaksi-

Valtion ottama pakkolaina merkitsee sellaista puuttumista luonnollisten henkilöiden omaisuuteen, mikä on HM $6_{,1}$ §:n vastaista. Säännös suojaa kansalaisten omaisuutta myös välillisesti, ts. sellaisen yhteisön jäseninä, johon tuo omaisuuteen puuttuminen voi kohdistua. Sen vuoksi myös pakkolainan ottaminen oikeushenkilöltä on HM $6_{,1}$ §:n vastaista. Kun pakkolaina merkitsee siis perustuslain säännöksen syrjäyttämistä, edellyttää se VJ 67 §:ssä tarkoitetulla tavalla säädettyä lakia.[200] Tällaisia lainoja on otettu valtiolle sodasta johtuvissa poikkeuksellisissa olosuhteissa.[201]

---

annolle sopimuksena tunnusomainen molemminpuolinen sopimusvapaus, ei siihen sovellu valtionlainan ottamista koskeva RF 76 §. Pakkolainaan saattaa sitävastoin soveltua RF 73 §, joka sisältää ilman valtiopäivien suostumusta määrättäviä uusia rasituksia koskevan kiellon, mutta lähinnä on pakkolainassa kuitenkin kysymys eräänlaisesta pakkotilauksesta, joten se on verrattavissa sellaisen velan aikaansaamiseen, joka RF 74 §:n mukaisesti tapahtuu sodan tai sen uhan vallitessa toimeenpannulla tarvikkeiden ja palvelusten pakko-ostolla. *Cavalli* s. 20—21.

Kastari lausuu Suomen oikeuden kannalta, ettei yleisen rasituksen käsitettä voida soveltaa pakkolainaan, sillä yleisellä rasituksella on selvästi luontoissuorituksen luonne. Tästäkään syystä pakkolainan ottamista ei voida käsitellä verolain säätämisjärjestyksessä, jota VJ $68_{,5}$ §:n mukaisesti on sovellettava myös yleisiin rasituksiin. *Kastari,* Ls/Pakkolainaluonnos s. 6—7.

Ks. myös PrvLs N:o 4/7.5.1957, Liite 1/PankvM N:o 2/1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 23: Rahalaitosten kassavarantosijoitusten periminen merkitsi valiokunnan mielestä pakkolainan ottamiseen lähinnä rinnastettavaa toimenpidettä.

[200] *Kastari* huomauttaa, ettei kansalaisten omaisuutta voida ottaa tavallisella lailla yleiseen käyttöön muutoin kuin joissakin erikoistapauksissa. Ohjetta antavana on tässä HM $6_{,3}$ §, jonka mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää tavallisella lailla. HM 6 §:ää on vakiintuneesti tulkittu niin laajasti, että monista omaisuuden käyttöoikeuden tilapäisistäkin rajoituksista on ollut säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Pakkolainaa ei voida pitää pakkolunastuksena täyttä korvausta vastaan. *Kastari,* Ls/Lainanottovaltuudet s. 7—8.

[201] 1943 Vp Asiak I, Hall es N:o 57, VvvM N:o 35, Edusk vast, L tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta sotalainasta/30.7.1943 (AsK N:o 653/43); 1944 Vp Asiak I, Hall es N:o 36, VvvM N:o 27, Edusk vast, L tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta II sotalainasta/7.7.1944 (AsK N:o 457/44); 1944 Vp Asiak I, Hall es N:o 45, VvvM N:o 30, Edusk vast, L kirkonlainasta/7.7.1944 (AsK N:o 459/44); 1945 Vp Asiak $III_{,II}$, Hall es N:o 116, PrvM N:o 87 sekä sen liitteinä olevat VvvLs N:o 8/13.12.1945 ja PankvLs N:o 2/12.12.1945, Edusk vast, L rahaolojen säännöstelemisestä/28.12.1945 (AsK N:o 1255/45) 2 §, jossa annettiin valtuus ns. setelinleikkauslainan ottamiseen.

Pakkolainan ottamista tarkoitettiin myös kahdessa vuoden 1963 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtiontalouden tasapainottamislainasta, jotka kumpikin peruutettiin. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 56, Hall

Verolain säätäminen edellyttää VJ 68 §:ssä tarkoitettua verolain säätämisjärjestystä, mutta lopulliselta taloudelliselta seuraamukseltaan lievempää omaisuudenturvan loukkaamista merkitsevä pakkolainan ottaminen on mahdollista vain perustuslain säätämisjärjestyksessä. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tämä seikka on kuitenkin perusteltu sen vuoksi, että vero ja tavallisen valtionlainan ottaminen ovat perustuslain mukaisia normaaleja tulonhankintakeinoja,[202] joita varten VJ

---

kirj; 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 151, Hall kirj. — Eduskunnan käsiteltävänä oli vuoden 1964 alkupuolella hallituksen esitys laiksi asuntotuotannon veronhuojennuslakien mukaan verovapaan tulon ja omaisuuden perusteella valtiolle annettavasta (pakko)lainasta, joka äänestettiin lepäämään. 1964 Vp Asiak, Hall es N:o 35, VvvM N:o 23, SuurvM N:o 52, Edusk vast. — Peruutetussa hallituksen esityksessä laiksi liikevaihtoveron palauttamisesta annetun lain muuttamisesta (1964 Vp Asiak, Hall es N:o 86, Hall kirj) ehdotettiin mainittua lakia muutettavaksi siten, että pääosa laissa tarkoitetuista liikevaihtoveron palautuksista olisi suoritettu rahana maksettavan palautuksen sijasta obligaatioilla. Lakiehdotusta annettaessa liikevaihtoverotoimistot olivat olennaiselta osalta antaneet päätökset kyseisten palautusten suorittamisesta. Lainvoimaisiksi tulleiden po. päätösten osalta palautusvarat olivat palautuksensaajain sellaisia riidattomia saamisia valtiolta, joiden suorittamisen ajankohtaa ei enää voitu muuttaa rikkomatta HM $6_{,1}$ §:ssä olevaa kansalaisten omaisuudenturvaa koskevaa säännöstä. Näiden palautusvarojen ehdotettu »jäädyttäminen» obligaatiolainaksi olisi merkinnyt pakkolainan ottamista valtiolle. Tämän vuoksi oli perusteltua, että mainitussa esityksessä tarkoitetun lain säätämisen katsottiin edellyttävän perustuslain säätämisjärjestystä, mikä käsitys ilmeni lakiehdotuksen johtolauseesta. Uudessa samannimisessä hallituksen esityksessä (1964 Vp Asiak, Hall es N:o 151) ehdotettiin liikevaihtoveron palautukset osittain lykättäviksi, mutta luovuttavaksi palautusvarojen sitomisesta obligaatioihin. Tällainenkin järjestely olisi merkinnyt puuttumista palautuksensaajain riidattomiin saamisiin, mikä olisi siis ollut HM $6_{,1}$ §:n vastaista. Vvv:n ehdotuksesta liikevaihtoveron palautukset säädettiin kuitenkin — perustuslain säätämisjärjestyksessä — suoritettaviksi pääosaltaan velkakirjoina. Näiden laina-aika tuli olennaisesti lyhyemmäksi kuin peruutetussa esityksessä ehdotettiin obligaatioiden laina-ajaksi. VvvM N:o 68, Edusk vast/po. Hall es, L/29.1.1965 (AsK N:o 25/65). — Pakkolainasta ei sitävastoin voida katsoa olevan kysymyksen siinä ns. lainaverossa, joka peritään valtiolle vuodelta 1964 suoritettavasta lisäverosta annetun L:n/7.2.1964 (AsK N:o 39/64) nojalla. Vaikka verovelvollisen valtionverosta on vuosilta 1967 ja 1968 toimitettavissa verotuksissa vähennettävä hänelle po. lain nojalla määrätty lisävero ja tälle lain $7_{,1}$ §:n nojalla laskettavat korotukset, ei sanotun lisäveron säätämisellä poikettu siitä, mitä verolailla yleensä voidaan säätää. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 174, VvvM N:o 70, Edusk vast.

Valtion pakkolainan obligaatioita on saatu käyttää VvM:n määräämästä kurssista tietty enimmäismäärä toisen pakkolainan maksamiseen. L tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta sotalainasta/30.7.1943 (AsK N:o 653/43) 13 §.

202 *Kastari* lausuu, Ls/Pakkolainaluonnos s. 5, että verojen ottaminen alamaisilta tai kansalaisilta on tunnetusti ikivanha valtiovallalle kuuluva oikeus.

68 §:ssä on säädetty erityiset käsittelyjärjestykset. Pakkolainan ottamista ei valtiosäännössä edes mainita.

Tämänkaltaisen lainanoton tunnusmerkkejä saattaa olla myös sellaisella toimenpiteellä, jolla pidätetään valtiolle varoja sen menoihin käytettäviksi. Eduskunnan taholta esitettiin huomautus sen johdosta, että hallitus oli ilman asianmukaisia valtuuksia ryhtynyt erääseen toimenpiteeseen, jolla oli pakkolainan piirteitä.[203]

Lainan — mutta ei pakkolainan — ottaminen valtiolle on kysymyksessä silloin, kun valtion sidotun menoerän suorittaminen lykätään ja tällöin nimenomaan sovitaan luottosuhteesta. Yksipuolisesti ei hallitus tietenkään voi lykätä sellaisen sidotun menoerän maksattamista, jonka suorittamisen ajankohta on laissa säädetty tai sopimuksessa määrätty. Jos sanotunlaisen menoerän suorittamisen siirtämistä koskevassa sopimuksessa ei tarkoiteta luottosuhteen aikaansaamista, on kysymyksessä pelkästään menoerän suorituksen lykkääminen. Koron suorittaminen lykkäyserälle ei sinänsä ole lainanoton tunnusmerkkinä.[204]

---

[203] Kun eduskunnassa käsiteltiin hallituksen esitystä laiksi valuutan säännöstelemisestä annetun lain muuttamisesta, pidettiin lain soveltamisessa noudatettua menettelyä luvattomana pakkolainan ottamisena valtiolle ns. lisenssitalletuksiin velvollisilta. Lain nojalla toimeenpantua lisenssitalletusjärjestelmää purettaessa SP:ssa sulkutilillä olleet lisenssitalletusvarat oli nimittäin siirretty VK:iin, jonka tehtäväksi jäi talletusten teknillinen maksattaminen niiden omistajille siten, että VK:lla oli tätä toimenpidettä varten käytettävissään kolmen kuukauden aika. Järjestelmän purkamispäätöksen jälkeenkin vaadittiin vielä tiettynä aikana lisenssitalletusten suorittamista. 1957 Vp Asiak III,I, PrvM N:o 22, Edusk vast/Hall es N:o 117. Valtiontalouden ollessa mainittuna ajankohtana kassakriisin alaisena SP, joka ei suostunut myöntämään valtiolle suoranaista luottoa, taipui siis kuitenkin edellä mainitulla tavalla myötävaikuttamaan valtion kassatilanteen parantamiseen. Kun nämä palautusvarat tulivat vahvistamaan valtion kassatilannetta pitemmäksi ajaksi kuin niiden palauttaminen vaati, oli huomautus aiheellinen.

[204] Kun vuoden 1958 toiselta vuosineljännekseltä kunnille maksettavien veroennakoiden aikanaan suorittamiselle ei vaikean kassatilanteen vuoksi ollut edellytyksiä, oli VvM neuvotellut eräiden kaupunkien, kauppaloiden ja maalaiskuntien kanssa veroennakoiden kesä-heinäkuun vaihteessa suoritettavan maksun osan lykkäämisestä osaksi lähinnä seuraavan heinäkuun, osaksi lähinnä seuraavan elokuun puolelle. Lykkäyserille suoritettavan 7 %:n koron määräämistä varten asia esiteltiin VN:ssa 12.6.1958. VvMk VK:lle/12.6.1958 N:o 383/652 VvMKD 1958. Saman vuoden kolmannen vuosineljänneksen veroennakon osalta VvM sopi Turun kaupungin kanssa, että tälle syys-lokakuun vaihteessa suoritettavasta määrästä maksettiin kolmasosa jo 19.9.1958, mutta loput vasta 19.10.1958. Koron osalta asia esiteltiin nytkin VN:n ratkaistavaksi. VvMk Turun ja Porin LH:lle ja VK:lle/18.9.1958 N:o 521/677 VvMKD 1958. — Eräistä Helsingin kaupungille v. 1963 suoritettavista kunnallisveron etumaksuista VN päätti siirtää osan mak-

Pakkolainasta ei myöskään ole kysymys sellaisissa järjestelyissä, joilla valtion menoerien suorittamista on pyritty siirtämään myöhäisempiin ajankohtiin.[205]

Valtiolle otettavasta pakkolainasta ei ole kysymys siinäkään tapauksessa, että lainsäädännöllä toimeenpannulla korvausjärjestelyllä ajoitellaan korvaussuoritukset usealle vuodelle.[206] Jos tällainen järjestely

---

settavaksi myöhemmin. Lykkäysajalta suoritettiin muissa tapauksissa 7 ½ %:n korko, paitsi 28.10.1963 suoritettaviin veroennakoihin sovellettavan lykkäyksen osalta 8 %:n korko. VvMk VK:lle/17.6.1963 N:o 73/10—99/63; VvMk VK:lle/11.7.1963 N:o 85/10—99/63; VvMk VK:lle/19.9.1963 N:o 97/10—99/63; VvMk VK:lle/17.10.1963 N:o 110/10—99/63. Lyhytaikaisen luoton ottamisesta puhuttiin kolmessa viimeiseksi mainitussa kirjeessä. — VN päätti 16.1.1964, että kunnille ja seurakunnille kuukausittain suoritettavia kunnallis- ja kirkollisveron etumaksuja voidaan VvM:n päätöksellä siirtää maksettaviksi säännönmukaista maksuaikaa myöhäisempänä ajankohtana niiden kuntien ja seurakuntien osalta, jotka antavat suostumuksensa tällaiseen toimenpiteeseen. Samalla VN päätti, että lykkäysajalta suoritetaan korkoa 8 %:n mukaan. Vuosina 1964 ja 1965 VvM on lukuisissa tapauksissa sopinut kuntien ja seurakuntien kanssa mainittujen etumaksujen siirtämisestä. Ks. esim. VvMk Uudenmaan LH:lle/16.1.1964 N:o VvM 10/10—99/64; VvMk Uudenmaan LH:lle/26.1.1965 N:o VvM 4/10—99/65. — Edellä tarkoitetuilla koroilla on veloitettu menoarvion 17 Pl. II luvun momenttia »Lyhytaikaisten kotimaisten lainain korot». (Vuodesta 1964 alkaen on momentin nimike »Valtion lyhytaikaisen kotimaisen luoton korot».) Lykkäyseriä ei missään tapauksessa ole merkitty VK:n valtionvelkailmoitukseen.

Ks. myös *Vesanen,* LM 1959 s. 518—522; *Purhonen,* LM 1960 s. 256—257.

205 Hallitus antoi v. 1957 eduskunnalle sittemmin peruutetun esityksen laiksi lapsilisälain muuttamisesta, johon sisältyneen lakiehdotuksen mukaan neljäsosa lapsilisästä olisi talletettu ao. lapsen nimelle PSP:iin avattavalle valtion lapsilisätalletustilille. Talletettu osa lapsilisästä oli VN:n määrättävine korkoineen ja mahdollisine indeksihyvityksineen maksettava lapselle tämän täytettyä seitsemäntoista vuotta tai, jos tämä sitä ennen kuoli, heti lapsen huoltajalle. Kun erääntymätön lapsilisä ei kuulu HM $6,_1$ §:n mukaista kansalaisten omaisuudenturvaa nauttiviin oikeuksiin, ei kysymys ollut valtiolle PSP:n välityksellä otettavasta pakkolainasta eikä po. lain säätäminen olisi siis edellyttänyt VJ 67 §:ssä tarkoitettua käsittelyjärjestystä. Hallituksen esitystä arvosteltiin ankarasti eduskunnassa. Eräissä puheenvuoroissa katsottiin kysymyksessä olevan »lapsilta valtiolle tapahtuvan lainanoton». 1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 27, PrvLs N:o 2/12.4.1957, Liite/TyövvM N:o 3, Hall kirj; 1957 Vp Ptk I s. 397—399, 809—813, 831—832.

206 Pakkolainasta ei ollut kysymys seuraavissa säännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa: 1918 Vp Asiak $III,_I$, Hall es N:o 37, VvvM N:o 15, Edusk vast, L niistä perusteista, joiden mukaan sodan ja kapinan aikana vuonna 1918 aineellisia vahinkoja kärsineitä avustetaan/27.6.1919 (AsK N:o 86/19 s. 13—17) 12 §, koska korvauksen suorittamisen perusteena ei ollut omaisuuden menettäminen valtiolle; 1954 Vp Asiak $III,_I$, Hall es N:o 60, ja 1955 Vp Asiak $III,_{II}$, VvvM N:o 4, Edusk vast/po. Hall es, ns. LisäkorvausL/22.4.1955 (AsK N:o 180/55)

toimeenpannaan kuitenkin sellaisten korvaussuoritusten suhteen, jotka aiheutuvat pakkolunastamisesta, merkitsee tämän johdosta suoritettavien korvausten maksamisen jaoittelu olennaisesti pitemmälle ajanjaksolle kuin pakkolunastuskorvausten suhteen normaalisti on asianlaita näiden korvausten ottamista valtiolle pakkolainaksi.[207] Perustuslain säätämisjärjestykseen on tällaisissa tapauksissa kuitenkin ollut ensisijaisena perusteena se, että omaisuuden pakkolunastus ei ole tapahtunut HM 6,$_{3}$ §:ssä tarkoitettua täyttä korvausta vastaan. Vaikka kysymykseen tulisi täysikin korvaus ja tällaisesta velasta suoritettaisiin yleistä lainanantokorkoa vastaava korko, ei pakkolunastuskorvauksen suoritusajan jaoittelu tällaisen korvauksen säännönmukaista suoritusaikaa olennai-

---

13 §, koska korvauksen suorittamisen perusteeksi ei voitu katsoa omaisuuden luovuttamista Suomen valtiolle.

Seuraavissa säännöksissä tarkoitetuissa tapauksissa korvausjärjestelyn toimeenpano perustuslain säätämisjärjestyksessä johtui muista seikoista kuin korvausten suorittamisesta valtionvelkaan kuuluvilla sitoumuksilla: 1940 Vp Asiak I, Hall es N:o 63, VvvM N:o 39, Edusk vast, L alueluovutuksen johdosta menetetyn omaisuuden korvaamisesta/9. 8. 1940 (AsK N:o 420/40) 20 §; 1942 Vp Asiak I, Hall es N:o 24, VvvM N:o 16, Edusk vast, KorvausL/13. 8. 1942 (AsK N:o 656/42) 23 §; 1943 Vp Asiak I, Hall es N:o 51, PrvM N:o 56, tämän liitteenä oleva PuolvLs N:o 3/9. 7. 1943, Edusk vast, L korvauksen suorittamisesta eräistä puolustusvoimain toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista/27. 8. 1943 (AsK N:o 713/43) 2 mom; 1944 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 168, VvvM N:o 79; Edusk vast, II KorvausL/5. 5. 1945 (AsK N:o 390/45) 22 §; 1945 Vp Asiak I, Hall es N:o 44, VvvM N:o 24, Edusk vast, L välirauhansopimuksen mukaan SNT-Liitolle palautetun omaisuuden korvaamisesta/18. 10. 1945 (AsK N:o 1021/45) 8 §; 1947 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 122, PrvM N:o 108, tämän liitteenä oleva VvvLs N:o 8/10. 2. 1948, Edusk vast, L saksalaisen omaisuuden luovuttamisesta annetun lain muuttamisesta/23. 4. 1948 (AsK N:o 318/48) 19 §. Perustuslain säätämisjärjestyksen soveltamiseen ovat näissä tapauksissa osaltaan vaikuttaneet määräykset, joilla on rajoitettu velkojain oikeuksia.

207 Tällaisista tapauksista ks. 1917 II Vp Asiak III, Hall es N:o 41, MaatvM N:o 5, Edusk vast, L vuokra-alueiden lunastamisesta/15. 10. 1918 (AsK N:o 135/18) 19 §; 1921 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 90, MaatvM N:o 5, Edusk vast, ja 1922 Vp Asiak I, MaatvM N:o 2, Edusk kirj/po. Hall es, L maan hankkimisesta asutustarkoituksiin/25. 11. 1922 (AsK N:o 278/22) 16 §; 1923 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 44, MaatvM N:o 3, Edusk vast, L kalastustorppien lunastamisesta/18. 1. 1924 (AsK N:o 16/24) 17 §; 1940 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 126, VvvM N:o 62, Edusk vast, L siirtoväen pika-asutuslain mukaan annettavista valtion velkasitoumuksista/ 19. 12. 1940 (AsK N:o 755/40) 1 §; 1944 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 157, MaatvM N:o 41, Edusk vast, MHL/5. 5. 1945 (AsK N:o 396/45) 66 §; 1944 Vp Asiak III,$_{I}$, Hall es N:o 157, MaatvM N:o 41, Edusk vast, L MHL:n mukaan annettavista valtion velkasitoumuksista/5. 5. 1945 (AsK N:o 401/45). Kolmessa ensiksi mainitussa laissa ei ollut määrätty lainan kuoletussuunnitelmaa.

sesti pitemmälle ajanjaksolle ole HM $6_{,3}$ §:n tarkoituksen mukaista. Kansalaisten omaisuuden perustuslainsuojalla, jonka HM $6_{,1}$ §:n mukaan tulee olla turvattu, ei olisi näet paljonkaan merkitystä, jos pakkolunastuskorvauksen suorittamista saataisiin tavallisella lailla siirtää useita vuosia vielä sen jälkeen, kun maksun suorittamisen edellytykset ovat olemassa. Siinäkin tapauksessa, että pakkolunastuksesta aiheutuva korvausvelka sidottaisiin indeksiin, olisi sitä pidettävä pakkolainana.

5. *Tavaraluotto.* Valtion ns. tavaraluoton tunnusmerkkinä on, että valtio ottaa lainan ostaakseen lainavaroilla tietyt tavarat.[208] Tällaisessa tapauksessa ei aina ole selvää, milloin on kysymyksessä HM 64 §:ssä tarkoitettu valtionlainan ottaminen ja milloin menoarvion määrärahan käyttäminen siten, että valtiolle ostetaan tavaroita tietyllä maksuajalla. Mainittua säännöstä on sovellettava silloin, kun tavaran hinnan maksamista varten perustetaan tai tosiasiallisesti syntyy lainasuhde tavaroiden myyjän ja niiden ostajan, valtion välille. Luoton

---

[208] Lainanotosta voi olla kysymys myös silloin, kun valtio myy tavaraa pitkällä toimitusajalla, mutta ottaa kauppahinnan vastaan ennakkoon. Erimielisyyttä aiheutui valtiontilintarkastajain keskuudessa MetsäH:n ja erään ruotsinmaalaisen yhtiön välillä v. 1921 tehdyn puutavarakaupan merkityksestä. MetsäH myi sahapuuta Pohjois-Suomen metsäalueista siten, että puiden ottoaika oli voimassa 1. 6. 1927 saakka. Kauppasopimuksen mukaan ostaja antoi MetsäH:lle velkakirjoja vastaan ruotsinkruunun määräisen lainan. MetsäH luovutti täten saamansa varat VK:lle, joka vastasi lainasta suoritettavista koroista ja kuoletuksista ym. velvoituksista. VK myi mainitun kruunumäärän SP:lle, jolta saadut markkavarat talletettiin eräisiin yksityispankkeihin. Täten MetsäH sai kruunun kurssin muutoksista riippumattoman pysyvän hinnan ostajalle kulloinkin luovutetuista sahapuista, mikä kruunun tämän kaupan päättämisen jälkeen tapahtuneen laskun johdosta muodostui myyjälle edulliseksi. Yksityispankkien po. talletuksista suorittama korko ylitti huomattavasti ostajalta lainaksi saatujen varojen koron. Valtiontilintarkastajat olivat sitä mieltä, ettei mainittua järjestelyä voitane pitää suoranaisena lainan ottamisena valtiolle, vaan katsoivat, että kaupasta aiheutuvien rahallisten järjestelyjen takia oli ollut valtion edun mukaista ottaa ostajalta vaadittu ennakkomaksu lainan muodossa. Eriävässä mielipiteessään *Kairamo* lausui, että pääasiana oli ulkomaanvaluutan hankkiminen, mitä pidettiin välttämättömänä SP:n aseman vahvistamiseksi, ja että metsätoimilupa havaittiin sopivaksi myöntää tähän tarkoitukseen otetun lainan vakuudeksi. Kun HM 64 §:stä ei ole poikkeusta, ei valtionlainan ottaminen sivuuttamalla eduskunta ole puollettavissa viittaamalla johonkin erityistarkoitukseen, jota varten laina tarvitaan. 1921 VttK s. 31—32, 43—44. Mikäli tämänkaltaisen järjestelyn olennaisena sisältönä on lainavarojen hankkiminen valtiolle, ei se seikka, että tällaisen lainan takaisinmaksu tapahtuu valtion omaisuuden myymisestä kertyvillä tuloilla, tekijän mielestä ole esteenä lainasuhteen syntymiselle.

takaisinmaksun ajallinen järjestys ja sen korko tulevat täten selvästi määrätyiksi.[209] Joskin korko on keskeisenä tunnusmerkkinä harkittaessa, kuuluuko tällainen sopimussuhde lainanoton käsitteen alaisuuteen, koskee HM 64 § sellaistakin tapausta, että kyseinen rahoitus sovitaan korottomaksi, mikäli lainan tunnusmerkit ovat tuossa järjestelyssä muutoin todettavissa. Toisaalta korosta sopiminen ei ehdottomasti osoita, että kysymyksessä on laina. Tämän muut tunnusmerkit saattavat näet puuttua.

Valtion tavaraluottoja otettiin viimeksi käydyn sodan jälkeen ulkomailta kulutustavaroiden niukkuuden lieventämiseksi. Niitä ei kuitenkaan käsitelty budjettiteknillisesti eikä tilinpidollisesti virheettömästi.[210] Oikea menettely on tavaraluoton osalta, että eduskunnan lainanottosuostumuksen rajoissa otettavaksi arvioidun luoton määrä sisällytetään budjetin 6. Osaston momentille »Uudet valtionlainat»[211] tai merkitään erityiselle sitä varten tuloarvion pääomatuloihin otetulle mo-

---

209 *Kastari* lausuu, että valtio ottaa ja antaa paitsi tavaraluottoja myös kauppatoimiensa yhteydessä jälkeenpäin maksettavan kauppahinnan muodossa luottoja, joihin ei katsota tarvittavan eduskunnan suostumusta. Jos kauppahinnan maksaminen kuitenkin sovitaan maksettavaksi korollisena vasta pitemmän ajan kuluttua, lienee kysymyksessä laina, johon on saatava eduskunnan suostumus. *Kastari,* LM 1959 s. 659 viite 28.

210 Brasiliasta vuosina 1946—1947 ja Kolumbiasta vuosina 1947—1948 otettujen kahviluottojen osalta tavaroiden suomalaiset ostajat maksoivat hinnan SP:iin, joka tilitti nämä varat VK:iin hyvittäen niillä valtion pano- ja ottotiliä (nykyistä shekkitiliä), jolloin ne VK:ssa merkittiin luotonoton kertymiseksi tuloarvion 6. Osaston momentille. Näitä luottoja koskevista valtuuksista ks. 1945 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 138, VvvM N:o 62, Edusk vast, A/8. 1. 1946 (AsK N:o 10/46).

Valtion luotolla hankittavia tavaroita ostettiin myös siten, että tehtävää varten asetettu ostokomissio ilmoitti KhM:n välityksellä VK:lle ostamansa tavaraerän hinnan dollareissa, jolloin tämä kirjasi sen kertyneeksi luotoksi tuloarvion mainitulle momentille. Täten ostetut tavarat KhM myi Suomessa päivän korkeimpiin hintoihin ja hyvitti lähetteiden tileissä VK:ia näistä kaupoista saaduilla voitoilla, jotka merkittiin tuloarvion 4. Os. XI: 7 momentille (Satunnaiset tulot). Tätä menettelyä sovellettiin lähinnä vuosina 1947 ja 1948 USA:sta otettuihin ns. ylijäämätavaraluottoihin, joista kertyneen myyntivoiton KhM tilitti VK:lle vuosina 1949—1950. Näistä tavaroista ei VN:n päätöksen mukaisesti kannettu maahantuonnin yhteydessä lainkaan tullia eikä liikevaihtoveroa, vaan koko myyntivoitto merkittiin aikanaan tileihin tullin ja liikevaihtoveron korvauksena. Näitä luottoja koskevista valtuuksista ks. 1946 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 131, VvvM N:o 66, Edusk vast, A/31. 1. 1947 (AsK N:o 61/47).

211 Tällaiseksi muutettiin momentin nimike 1964 Budj:ssa. Edellisen vuoden tuloarviossa oli momentin nimike »Vuoden 1963 valtionlainat», jota vastaava momentin nimike sitä ennen oli 1950 Budj:sta alkaen.

mentille ja että tavaroiden ostamiseen näillä lainavaroilla osoitetaan määräraha menoarvion ao. pääluokassa. Jos valtio ei tarvitsisi tavaraluotolla hankittavia tavaroita itse, vaan myisi ne yleiseen kulutukseen, olisi saatu myyntitulo merkittävä tuloarvion 6. Osaston III luvun momentille. Tavaraluoton korot on budjetoitava laina-ajan kunakin vuonna menoarvion 17 Pääluokan momentille ja kuoletukset 19 Pääluokan momentille.

Valtion vuosina 1949—1954 Belgiasta ratakiskohankintojen maksamiseksi ottamiin luottoihin sovellettua budjetointimenettelyä [212] on pidettävä oikeana. Sama koskee niitä luottoja, jotka on otettu SNT-Liitosta 22. 12. 1959 tehdyn sopimuksen nojalla sieltä toimitettavien »täydellisen tehdaslaitoksen», koneiden ja laitteiden maksamiseksi.[213] SP:lta otettua vuoden 1958 ensimmäistä varmuusvarastoluottoa koskevan lainanottosuostumuksen antamisen yhteydessä eduskunta tähdensi sitä, että tällaisia lainavaroja käytettäessä tarvittavat määrärahat asianmukaisessa järjestyksessä budjetoidaan ja varastojen myynnistä kertyvät tulot myös budjetin kautta tuloutetaan takaisin valtiolle.[214]

---

[212] 1947 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 172, VvvM N:o 74, Edusk vast, A/25. 5. 1948 (AsK N:o 417/48); 1951 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 7, VvvM N:o 1, Edusk vast, A/12. 10. 1951 (AsK N:o 524/51); 1953 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 170, VvvM N:o 95, Edusk vast, A/19. 2. 1954 (AsK N:o 46/54). Tämän luoton kertynyt määrä merkittiin tuloarvion 6. Osastoon otetulle momentille. RtH:n käytettävissä oli vastaavansuuruinen määräraha menoarvion 18 Pääluokan I luvun momentilla, jota veloittamalla suoritettiin maksu toimitetuista tavaroista. Tämä tapahtui antamalla kulloinkin Suomen valtion hyväksymä belgianfranginmääräinen asete, jonka erääntymispäivä oli kolmen vuoden kuluttua kunkin tavaraerän laivauksesta Belgian satamasta. Luoton korko ja välityspalkkiot ym. rahoituskulut sisältyivät asetteiden määrään, joten budjetissa ei ollut tarpeen myöntää näitä eriä varten erityistä määrärahaa 17 Pääluokassa.

[213] 1960 Vp Asiak I, Hall es N:o 1, UlkvM N:o 4, tämän liitteenä oleva VvvLs N:o 3/18. 3. 1960, Edusk vast, A/9. 6. 1960 (AsK N:o 286/60). Sitä mukaa kuin näitä tavaroita on toimitettu maahan, on niiden hintaa vastaava lainan määrä merkitty tuloarvion 6. Osaston momentille. Jos tavarat on ostettu valtiolle itselleen, on niiden hinta merkitty menoarvion 19 Pääluokan I luvun tai 20 Pääluokan I luvun momentille. Mikäli tavarat on hankittu muille kuin valtiolle, on 19 Pääluokan II luvun momentille merkitty tavaran ostajalle myönnetty sen hintaa vastaava avustuslaina. Jos valtio joutuu myymään itselleen ostamiaan tavaroita, on täten kertyvät myyntitulot merkittävä tuloarvion 6. Osaston III luvun momentille.

[214] 1958 Vp Asiak I, Hall es N:o 4, VvvM N:o 1, Edusk vast, A/26. 8. 1958 (AsK N:o 376/58), VvMk VK:lle/29. 8. 1958 N:o 4559. Tässä tapauksessa eduskunnan lainanottosuostumus hankittiin ponnella, joka sisälsi kuoletussuunnitelman. Luoton hoito tilinpidossa ja budjetoiminen tapahtui seuraavasti: KTM:n

Valtion ottamaksi tavaraluotoksi on katsottu myös kauppahinnan suorittaminen valtion hankinnassa valtion velkasitoumuksilla. Suomessa tällaiseen menettelyyn ryhdyttiin sodan aikana ja lähiaikana sen jälkeen. Sen käyttöön ottamista harkittiin myös vuosien 1956—1958 kassakriisitilanteissa. Jos tällainen lainanotto tapahtuu yksipuolisesti valtion toimesta, on kysymyksessä pakkolainan ottaminen valtiolle. Muussa tapauksessa valtion hankinnan kauppahinnan suorittaminen velkasitoumuksilla on mahdollista vain lainanantajan ja lainanottajan sopimuksen nojalla, ja tähän menettelyyn voidaan tietenkin ryhtyä eduskunnan lainanottosuostumuksen rajoissa.[215]

---

kansanhuolto-osasto toimitti VK:lle ilmoituksen kustakin tapahtuneesta tavarantoimituksesta pyytäen tätä maksattamaan laskussa velotun määrän. VK pyysi SP:ia maksamaan laskun veloittamalla valtion shekkitiliä ja samalla hyvittämään mainittua tiliä mukana lähetetyn varmuusvarastovekselin määrällä. Kerran kuukaudessa VK veloitti lähetteiden tilissä KTM:ötä varmuusvarastotililtä kuukauden aikana maksetulla määrällä. KTM merkitsi mainitun määrän varmuusvarastorahaston tilille rahaston menoksi. Tuloarvion 6. Osaston VI luvun 1 momenttia hyvitettiin VK:n tileissä sitä mukaa kuin kyseisiä hankintoja maksettiin po. vekseleillä. Menoarvion 19 Pääluokan V luvun momentin määrärahaa (Siirto varmuusvarastorahastoon) veloitettiin sen koko määrällä yhdellä kertaa, vaikka 6. Osaston ao. momentin kohdalla jouduttiin yli puolet mainittua siirtoa vastaavasta määrästä merkitsemään tulorästiksi. — Vuoden 1958 toisen varmuusvarastoluoton käsittely tilinpidossa ja budjetoiminen tapahtui samalla tavalla kuin edellä selostetun luoton suhteen oli asianlaita. Tästä luotosta ks. 1958 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 59, VvvM N:o 22, Edusk vast, A/31.12.1958 (AsK N:o 558/58), VvMk VK:lle/31.12.1958 N:o 7088.

Vuoden 1962 varmuusvarastoluoton hoito tilinpidossa ja budjetoiminen tapahtui samoin kuin vuoden 1958 varmuusvarastoluottojenkin, kuitenkin siten, että SP:sta saatu vekseliluotto merkittiin 1962 Budj 6. Os. VI: 1 momentille, mutta siirto varmuusvarastorahastoon jo 1961 Budj 19 Pl. V: 7 momentille, mitä varten 1961 IV Lisäbudj:ssa (1961 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 108, VvvM N:o 56, Edusk vast) oli myönnetty määräraha. Oikea menettely olisi ollut, että myös mainittu menoerä olisi budjetoitu samana vuonna kuin po. luotonotto. Tällä kertaa luotto otettiin VN:n yleisten lainanottovaltuuksien (1961 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 72, VvvM N:o 52, Edusk vast, A/30.12.1961, AsK N:o 598/61) puitteissa. Ks. myös VvMk VK:lle/28.3.1962 N:o 121/10—99/61.

[215] VN oikeutti 22. 7. 1940 VvM:n tekemään hankkijoiden kanssa sopimuksen siitä, että ne valtion suoritettavat maksut, jotka aiheutuivat puolustuslaitoksen tarpeisiin tehdyistä hankinnoista, voitiin kokonaan tai osittain suorittaa VK:ssa pidettävään valtion saamamieskirjaan merkittäviä valtion velkasitoumuksia käyttäen. Tämän johdosta VvM:n ja näitä hankintoja suorittavien teollisuuslaitosten asiamiehenä esiintyneen Suomen Teollisuusliiton välillä tehtiin sopimus mainittujen hankintojen maksamisesta. Sen mukaan 40 prosenttia hankinnoista suoritettiin korollisilla velkasitoumuksilla, jotka erääntyivät kokonaisuudessaan viiden vuoden kuluttua niiden asettamispäivästä. 1944 VttK s. 27.

C. HALLITUKSEN TOIMIVALTA VALTIONLAINAN OTTAMISESSA

1. *Lainaehtojen määrääminen.* Valtionlainojen ehdot, niin kuin korko, kuoletussuunnitelma, emissiokurssi sekä lainan liikkeeseen laskemisen ja lunastamisen tapa ja paikka jäävät useimmiten VN:n päätettäviksi. Lainapääoman sitomisella täydellisesti tai osittain elinkustannus-, tukkuhinta- tahi muuhun indeksiin pyritään turvaamaan lainanantaja lainavarojen reaaliarvon menettämiseltä inflaation sattuessa. Luotonannossa tällainen menettely on verraten yleistä.[216] Vaikka eduskunnan vapaamuotoisella ponnella annetussa lainanottosuostumuksessa ei koskaan ole ollut puhe indeksiehtoisten lainojen ottamisesta,[217] ei valtiontilintarkastajain[218] eikä eduskunnan taholta ole esitetty huomautuksia sen johdosta, että vuodesta 1953 alkaen on laskettu liikkeeseen valtion indeksilainoja kaikkina muina vuosina paitsi v. 1959. Eduskunnan voidaankin katsoa vakiintuneesti antaneen lainanottosuostumuksessaan luvan myös siihen, että hallitus saa ottaa valtiolle indeksilainoja. Näistä syistä ei indeksiehdon sisällyttäminen valtionlainan ehtoihin pelkästään VN:n toimivallan nojalla merkitse tämän valtuuksien ylittämistä.[219]

---

[216] Vakuutuslaitosten lainananto on 50-prosenttisesti sidottu indeksiin ja rajoitetumpaa indeksiehtoa sovelletaan nykyisin muidenkin luottolaitosten lainanannossa olennaiselta osalta.

[217] Eduskunta lausui tuloarvion perusteluissa, että Kelasta saatavaan lainaan liittyy sanotun laitoksen yleisesti soveltama indeksiehto. VvvM N:o 49, Edusk vast/1963 Vp Asiak, Hall es N:o 111 (1963 III Lisäbudj), 6. Os. VI: 1 (Vuoden 1963 valtionlainat) momentin kohdalla. Mainittu lausuma oli tarkoitettu vain toteavaksi. Kun valtionlainan ottamista koskeva asia on VJ $75_{,1}$ §:n nojalla käsiteltävä erillisenä asiana, ei budjetin perusteluissa voida antaa sellaisia määräyksiä valtionlainan ehdoista, jotka sitovat hallitusta oikeudellisesti.

Lain muodossa annettu eduskunnan suostumus indeksiehdon liittämiseen valtionlainaan sisältyi II KorvausL/5. 5. 1945 (AsK N:o 390/45) $22_{,4}$ §:ään. Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut varsinainen valtionlaina, vaan siirtoväen korvaussuoritusten järjestely.

[218] Valtiontilintarkastajat totesivat, että valtionlainoista oli aiheutunut v. 1962 indeksikorotuksia, toimituspalkkioita ja muita kustannuksia n. 855.9 milj. mk, mutta eivät esittäneet sellaista huomautusta, että indeksiehtoa ei olisi saanut soveltaa valtion lainanotossa. 1962 VttK s. 113.

[219] Tosin 100-prosenttisen indeksiehdon liittämistä valtionlainoihin on arvosteltu viittaamalla siihen, etteivät reaaliomaisuuteenkaan tapahtuvat sijoitukset ole riskittömiä ja että tämän vuoksi 100-prosenttisesti indeksiin sidottu valtion laina, johon käytännöllisesti katsoen ei liity riskiä, on varmempi kuin reaaliomaisuuteen tapahtuva sijoitus. Tämä seikka on usein todettu valmisteltaessa valtion lainanottosuunnitelmia Finanssitoimikunnassa. Täydellinen indeksiehto liittyi, paitsi II

Jos eduskunnan lainanottosuostumukseen ei sisälly ehtoa valtionlainan korosta, on katsottava, että VN:lla on oikeus hyväksyä korko lainanannossa yleensä sovellettavan korkokannan rajoissa. Jos lainan myynnin tehostaminen on välttämätöntä valtion kassatilanteen kehityksen kannalta, voidaan rahalaitosten antolainauskorko tällöin ylittääkin. Valtionlainan ylikorkean koron avulla ei saa kuitenkaan suorittaa tulonsiirtoa lainanottajalta lainanantajalle. Tätä sääntöä ei ole lupa kiertää alhaisella emissiokurssilla eikä sellaisella suurehkolla välityspalkkiolla, joka ei vastaa rahamarkkinoiden yleistä käytäntöä. Mitä RL 38 luvun 10_2 §:n mukaisesti on pidettävä rangaistavana koronkiskomisena, on kiellettyä valtionlainankin suhteen. VN ei saa siis hyväksyä valtionlainalle ylikorkoa.[220] Jos hätätilanne — esim. vihollisen

---

korvauslainan obligaatioihin, neljään vuosina 1953—1955 liikkeeseen laskettuun valtion obligaatiolainaan, joiden lunastukset ovat jo erääntyneet. Valtionlainoja, joihin liittyy 50 prosentin indeksiehto, on laskettu liikkeeseen vuodesta 1954 alkaen.

Indeksiehdon talouspoliittisista ja oikeudellisista edellytyksistä ks. Finanssitoimikunnan Ls indeksiehdon sopivaisuudesta luotonantoon ja -ottoon/20. 4. 1953. — Indeksilainoista ks. *Cartou* s. 80—104.

[220] VN päätti v. 1958 — kassakriisin seuraamusten vielä vaikuttaessa valtiontalouteen — ottaa kolmelta liikepankilta yhteensä 4 000 000 000 markan lyhytaikaisen luoton, jonka laina-aika oli lyhyempi kuin yksi vuosi. Sen koroksi VN hyväksyi 8 prosenttia sekä jätti VvM:n asiaksi sopia luotonantajien kanssa luoton toimituspalkkiosta. Koska po. rahalaitokset joutuivat hankkimaan lainavarat ankarin rediskonttausehdoin SP:sta, määrättiin provisioksi 5 prosenttia vuodessa, mikä merkitsi saman suuruista lisäkorkoa. Toimituspalkkio käsiteltiinkin VvM:n luvalla VK:n tilinpidossa korkomenona. Vaikka tähän luottoon ei liittynyt indeksiehtoa ja vaikka provisiota jouduttiin suorittamaan vain 1. 5. 1958 saakka, muodostui luotto valtiolle raskaaksi, varsinkin kun VN sitoutui sellaiseen luotonantajien asettamaan ehtoon, ettei valtio vuoden 1958 aikana laske liikkeeseen yleisölle myytäviä, pankkien talletusten kanssa kilpailevia obligaatioita. Valtio sai aikanaan osan provisiosta takaisin tuloarvion 3. Os. II: 1 momentille tuloutettuna osuutena SP:n voittoon. VvMk VK:lle/14. 1. 1958 N:o 21/594 VvMKD 1958 N:o 223; VvMk HOP:lle, KOP:lle ja PYP:lle/14. 1. 1958 N:o 21/594 VvMKD 1958 N:o 222; VKk VvM:lle/16. 1. 1958 N:o 366; VvMk VK:lle/20. 1. 1958 N:o 21/594 VvMKD 1958 N:o 437; VvMk VK:lle/6. 5. 1958 N:o 10/461 VvMKD 1958 N:o 2856 ja sen liitteenä oleva PYP:n, KOP:n ja HOP:n lisäsitoumus/30. 4. 1958; VvMk VK:lle/30. 7. 1958 N:o 21/594 VvMKD 1958 N:o 4294.

Kyseinen luotto konvertoitiin vuoden 1958 lopulla velkakirjalainaksi, jonka laina-aika oli neljä vuotta. Tämän edellytykseksi lainanantajat olivat asettaneet, ettei valtio myöskään vuoden 1959 aikana laskenut liikkeeseen yleisölle myytäviä pankkien talletusten kanssa kilpailevia obligaatioita, mikäli lainanantajat merkitsevät lisäksi valtion vuoden 1958 kassaobligaatiolainaa yhteensä 2 000 000 000 markan määrän. VvMk VK:lle/23. 12. 1958 N:o 729/711 VvMKD 1958.

hyökkäys maahan — edellyttää hallitukselta nopeita lainanottotoimenpiteitä, voi olla pakko korottaa valtionlainan korko sellaiseksi, mikä normaalioloissa on kiellettyä.

2. *Valtioneuvoston lainanottovaltuuksien perustelut.* Eduskunnan lainanottosuostumuksen perustelut eivät yleensä ole valtiontalouden hoidon oikeusohjeita niin kuin tulo- ja menoarvion perustelut.[221] Ne eivät näet sisälly olennaisena osana lainanottosuostumukseen. Tähän liittyvät määräykset ja ehdot on mahdollista sisällyttää tuon suostumuksen käsittävään ponteen. Hallituksen esitykseen ponsiehdotuksen ulkopuolella sisältyvät lausumat ovat ensi sijassa hallituksen eduskunnalle antamia selontekoja lainanottoa koskevista aikomuksista. Eduskunnan vastaukseen samoin ponnen ulkopuolella sisältyvät lausumat ovat useimmiten hallituksen lainanottotoimenpiteisiin kohdistuvia toivomuksia. Lainanottosuostumuksen perustelut ovat siis lähinnä lain perustelujen kaltaisia. Kuitenkin niillä on hallitusta oikeudellisesti sitova merkitys sellaisessa tapauksessa, että ponsi ja perustelut kiinteästi liittyvät toisiinsa ja vasta yhdessä muodostavat lainanottosuostumuksen.[222] Tällaisessa tapauksessa voidaan katsoa sekä hallituksen että eduskunnan nimenomaan tarkoittaneen, että eduskunnan lainanottosuostumuksen perusteluihin sisältyvä lausuma on oikeusohje.

Eduskunnan lainanottosuostumuksen perustelut eivät yleensä siis sido hallitusta oikeudellisesti. Silloin kun eduskunta ei ole vastauksessaan puuttunut hallituksen esityksen perusteluihin, voidaan tätä seikkaa pitää sellaisena eduskunnan vastaanottamana hallituksen lupauksena hoitaa valtionlainan ottaminen perusteluissa esitetyllä tavalla, jonka täyttämiseen velvoittaa eräänlainen sovinnaissääntö. Jos eduskunta on sitävastoin vastauksessaan lausunut mielipiteensä hallituksen perustelujen erityisestä kohdasta tai esittänyt siinä kannan sellaisesta asiasta, jota ei ole käsitelty hallituksen perusteluissa, on kysymys yleensä hallitukseen kohdistetusta toivomuksesta.[223] Käytännössä hallitus ei ole jättänyt noudattamatta eduskunnan mainitunlaisia toivomuksia.

---

221 Budjetin perustelujen merkityksestä ks. s. 110—119.

222 Täten olisi ollut asianlaita, jos ponnessa olisi — niin kuin hallitus eräässä tapauksessa esitti — annettu eduskunnan suostumus lainanottoon sillä nimenomaisella ehdolla, että lainan ehdot ovat perusteluissa mainitut. Näin 1917 Vp Asiak III, VvvM N:o 13/Hall es N:o 14, minkä asian toista käsittelyä »ei ehditty suorittaa».

223 Toivomuksena on pidettävä esim. sellaista eduskunnan lainanottosuostumuksessa esiintyvää lausumaa, jossa »eduskunta edellyttää» hallituksen suorittavan tietyt toimenpiteet tai menettelevän määrätyllä tavalla.

3. *Valtionlainan ehtojen muuttaminen.* Jo liikkeeseen lasketun valtionlainan ehtojen muuttaminen [224] lainanantajalle epäedullisemmiksi on vastoin sopimusten sitovuutta koskevaa yleistä oikeussääntöä sekä myös HM 6_1 §:ssä julki lausutun kansalaisten omaisuuden perustuslainsuojan vastaista. Jos valtionlainan merkintä ei ole vielä alkanut, ei sanotunlaiselle lainaehtojen muuttamiselle ole estettä, sillä pelkästään toimeenpanovallan elimen lainanottopäätöksellä ei kenellekään synny lainanantajalle kuuluvia oikeuksia. Nämä oikeutensa lainanantaja saa vasta valtionlainaa merkittäessä.

Valtionlainan ehtojen muuttamisella lainanantajalle edullisemmiksi ei sitävastoin rikota oikeussääntöjä. Kun valtionlainan merkintä takaa merkitsijälle lainaehtojen mukaiset edut, ei sopimusten sitovuutta koskevaa yleistä sääntöä tietenkään syrjäytetä sillä, että lainanottaja suostuu lainaa merkittäessä syntyvän sopimuksen mukaisen vähimmäisedun lisäksi myöntämään lainanantajalle tietyn lisäedun. Jos valtionlainan liikkeeseen laskemisen mahdollisuudet ovat osoittautuneet heikoiksi, voikin olla tarkoituksenmukaista esim. korottaa lainan korkoa [225] tai alentaa sen emissiokurssia [226] tahi sitoa se indeksiin.[227] Valtionlainan ehtojen tällaisen muuttamisen edellytyksenä on, että se tapahtuu eduskunnan ao. lainanottosuostumuksen rajoissa, ts. että lainaehdot alun perin olisi voitu määrätä tällä tavoin muutetun kaltaisiksi.

Valtion obligaatiolainan merkitsijöillä, jotka ovat suorittaneet merkinnän ennen lainaehtojen muuttamista edullisemmiksi, ei ole oikeutta mainittuun etuun, ellei VN tähän suostu. Kun ehdoiltaan parannettua valtionlainaa edelleen käsitellään samana lainana, ei VN yleensä voi jättää lainan aikaisempia merkitsijöitä lisäeduista osattomiksi. Jollei hallitus myöntäisi lisäetuja myös aikaisemmille merkitsijöille, saattaisi valtionobligaatioiden arvopaperimarkkinoilla nauttima suosio vähentyä, mikä puolestaan voisi heikentää valtionlainojen tulevan markkinoinnin edellytyksiä.[228]

---

[224] Valtionlainan konvertoimisesta ja konsolidoimisesta on ollut puhe s. 285—288.

[225] VvMk VK:lle/14. 8. 1953 N:o 443/623 VvMKD 1953 N:o 4128; VvMk VK:lle/17. 6. 1954 N:ot 27/269 ja 581/135 VvMAD 1954 N:o 3034.

[226] VvMk VK:lle/18. 5. 1955 N:o 297/596 VvMKD 1955 N:o 2405; VvMk VK:lle/2. 6. 1955 N:o 353/605 VvMKD 1955 N:o 2730; VvMk VK:lle/29. 9. 1955 N:o 288/512 VvMKD 1955 N:o 4374.

[227] VvMk VK:lle/2. 4. 1958 N:o 240/48 VvMAD 1958 N:o 2256; VvMk Lapin LH:lle/9. 4. 1958 N:o 240/48 VvMAD 1958 N:o 2366.

[228] Jos on kysymys valtionlainan efektiivisen korkokannan korottamisesta alentamalla emissiokurssia, saattaa tällainen menettely olla kuitenkin myyntiteknillisesti hankalaa. Mikäli yhdessä tai useammassa erässä tiettyyn määrään nou-

4. *Lainanottoa koskeva toimivallan siirto.* Nykyisten säännösten mukaisesti eduskunta ei saa lainanottosuostumuksessaan syrjäyttää VN:lle kuuluvaa lainanottotoimivaltaa ja antaa suostumustaan esim. VvM:lle tai VK:lle. HM $2_{,3}$, $40_{,1}$ ja $41_{,1}$ §:n sekä VNRatkL $2_{,2}$ §:n (2 §, L/6. 2. 1931, AsK N:o 49/31) säännöksien nojalla lainanottovalta kuuluu VN:lle. VNOS $12_{,1}$ §:n 10 kohdan mukaan mm. obligaatiolainan ottamista koskevat asiat kuuluvat VN:n käsiteltäviin. VNRatkL $2_{,3}$ §:n mukaan VN:lle kuuluvia hallitus- ja hallintoasioita voidaan eräin poikkeuksin asetuksella uskoa ministeriön ratkaistaviksi. Kun valtionlainan ottaminen ei kuulu näihin poikkeuksiin, ei olisi estettä sille, että valtionlainan ottamista koskevan päätöksen teko siihen sisältyvine lainaehtojen määräämisineen asetuksella uskottaisiin VvM:n ratkaistavaksi.[229]

Muulla tavoin kuin lailla tai asetuksella ei VN:lle kuuluvaa toimivaltaa voida siirtää ministeriölle.[230] Kun VN valtionlainan ehdot määrätessään antaa VK:n tehtäväksi määrätä »muut lainaehdot», tämä tapahtuu lähinnä sen varalta, että lainan liikkeeseen laskemisen toimeenpanemiseksi osoittautuu tarpeelliseksi antaa selventäviä ja täydentäviä määräyksiä lainaehtojen erityiskohdissa. Eräissä lyhytaikaisen luoton ottamista koskevissa päätöksissään VN on määrännyt vain luoton enimmäismäärän, mutta jättänyt sen ehdot VvM:n sovittaviksi luotonantajan kanssa.[231] Kun VN on näissäkin tapauksissa päät-

---

sevaan valtionobligaatioiden merkintään lainaehtojen mukaan liittyy oikeus saada obligaatiot alennettuun emissiokurssiin, ei tämän edun ulottuminen myös aikaisemmin tapahtuneisiin merkintöihin aiheuta hankaluuksia. VvMk VK:lle/29. 9. 1955 N:o 288/512 VvMKD 1955 N:o 4374.

229 Samaan johtopäätökseen tulee *Kaira,* Eduskunnan lainanottosuostumus s. 20—21. — Ehdotuksesta, joka tarkoitti valtion lainanottoa koskevan päätöksenteon siirtämistä osittain VvM:lle, ks. Finanssitoimikunnan Ls/Lainanottovaltuudet, liitteenä olevan asetusehdotuksen 3 ja 6 §.

230 *Uotila* tulee tähän johtopäätökseen HM 40 ja 41 §:n sekä VNRatkL 2 ja 3 §:n säännösten nojalla. Lailla voitaneen kuitenkin valtuuttaa VN siirtämään toimivaltansa tarkoin rajoitetun asiaryhmän osalta ministeriölle. VN:lle perustus- tai muun lain tahi asetuksen nojalla kuuluvan päätösvallan siirtäminen muulle hallintoviranomaiselle kuin ministeriölle voi tapahtua vain muuttamalla ko. toimivaltasäännöksiä samassa järjestyksessä kuin ne on säädettykin. Menettely, jossa VN antaa ministeriölle tai muulle viranomaiselle tehtäviä, jotka liittyvät VN:n tekemien päätösten toimeenpanoon ja niiden noudattamisen valvontaan, ei ole päätösvallan siirtämistä. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 117—118.

231 Tällaiseksi luotoksi VvM ilmoitti hyväksyvänsä VK:n kolme päivää aikaisemmin eräältä rahalaitokselta VvM:stä saadun suullisen luvan nojalla ottaman vekseliluoton. VvMk VK:lle/12. 2. 1959 N:o 99/608 VvMKD 1959 N:o 782; VvMk VK:lle/12. 2. 1959 N:o 100/609 VvMKD 1959 N:o 783. Ks. myös VvMk VK:lle/16. 7.

tänyt luotonoton olennaisimmista seikoista, ensinnäkin siitä, että otetaan luottoa, ja toiseksi sen määrästä, ei voida katsoa, että olisi kysymys VN:lle kuuluvan toimivallan luvattomasta siirtämisestä ministeriölle, vaikka koron määräämisen siirtyminen VN:lta VvM:lle ei merkitsisikään pelkästään täytäntöönpanomääräysten antamisen jättämistä ministeriölle. Ennen vuotta 1964 VN kuitenkin useimmiten määräsi lyhytaikaisen luoton koron.[232]

VN:n päätöksessä pitkäaikaisen valtionlainan ottamisesta on ollut tapana hyväksyä lainaehdot tarkemmin kuin normaalisti on ollut asianlaita VN:n päätöksessä lyhytaikaisen kotimaisen luoton ottamisesta. Myös pitkäaikaisen lainanoton osalta ovat olennaisimmat seikat päätös, että otetaan lainaa tai että VvM tahi VK oikeutetaan ryhtymään lainanottoon, ja lainan määrä suomen- tai ulkomaanrahana. Tällainen olennainen seikka on myös kysymys suomenrahan määräisen lainan mahdollisesta sitomisesta indeksiin.[233] Kun VN:n asiana on tehdä päätös

---

1959 N:o 473/679 VvMKD 1959 N:o 3739; VvMk VK:lle/16. 7. 1959 N:o 498/683 VvMKD 1959 N:o 3933.

VN oikeutti VK:n ottamaan lyhytaikaista luottoa VvM:n hyväksyttävillä ehdoilla siten, että luottoja sai samanaikaisesti olla yhteensä tietty enimmäismäärä. VvMk VK:lle/31. 12. 1963 N:o VvM 43/03—31/63.

[232] Ks. esim. VvMk VK:lle/21. 12. 1963 N:o VvM 41/03—31/63. — Lyhytaikaisen ulkomaisen luoton osalta VN luotonottopäätöksessään vahvisti tarkoin yksilöidyt luottoehdot. VvMk VK:lle/31. 10. 1963 N:o 29/03—31/63.

Sellaisessakin tapauksessa, että VvM oli asian kiireellisyyden vuoksi ryhtynyt luotonottotoimenpiteeseen jo ennen VN:lta saamaansa valtuutta, sai ministeriö myöhemmin VN:lta luottoehdoiltaan mm. koron osalta yksilöidyn valtuuden tämän luoton ottamiseen. VvM oikeutti nimittäin VK:n ottamaan eräältä rahalaitokselta tietyn vekseliluoton ja hankki kuusi päivää myöhemmin tälle VN:n hyväksymisen. VvMk VK:lle/17. 2. 1961 N:o 820 14/12—21/61 ja VvMk VK:lle/23. 2. 1961 N:o 891 14/12—21/61.

[233] Myös lyhytaikaisen luoton sitomista indeksiin olisi oikeastaan pidettävä sellaisena luotonottoon liittyvänä olennaisena seikkana, josta päättäminen kuuluu VN:lle. Tämän tulkinnan heikkous on kuitenkin siinä, ettei se nojaudu säännökseen. Päättäessään valtion lyhytaikaisen luoton ottamisesta VN ei yleensä enää vahvista luoton ehtoja yhtä yksityiskohtaisesti kuin pitkäaikaisen lainanoton ollessa kysymyksessä. Mainituista syistä ei sellaista, eräässä tapauksessa suoritettua menettelyä, että lyhytaikaisen luoton sitomisesta indeksiin päättää VvM, voitane katsoa virheelliseksi. Indeksiehto on liitetty eräisiin valtion lyhytaikaisiin luottoihin, jotka valtio on saanut Kelasta. Ks. esim. VvMk VK:lle/27. 12. 1963 N:o 42/03—31/63; Kelan k VK:lle/24. 3. 1964 Sij. MM. LSu, jolla Kela ilmoitti pidentäneensä alun perin ajaksi 2. 1.—2. 4. 1964 valtiolle myöntäneensä »lyhytaikaisen», puoleksi indeksiehtoisen »lainan» ajan 2. 12. 1964 asti. Selostetussa tapauksessa VN oli päättänyt luoton ehdoista ja siis myös sen sitomisesta indeksiin. Seu-

valtionlainan ottamisesta, ei pelkästään sen omalla päätöksellä voida luopua vaatimuksesta, että VN:n tulee ratkaista sanotut lainanottoon liittyvät olennaisimmat seikat. Käytännössä VN on tosin aina päättänyt myös pitkäaikaisen valtionlainan korosta ja emissiokurssista, mutta oikeudellista estettä ei olisi sille, että VN siirtäisi näiden kysymysten ratkaisun VvM:lle tai tämän ohikin VK:lle.

Muulta kuin edellä käsitellyltä osalta VN:lla on oikeus jättää lainaehtojen määrääminen VvM:n tai VK:n ratkaistavaksi, sillä tällaisten määräysten antaminen kuuluu lainanoton täytäntöönpanoon. VvM:llä on puolestaan valta jättää sen tehtäväksi siirretty valtionlainan tarkempien ehtojen määrääminen VK:n tehtäväksi.[234]

Toimivallan siirto VN:lta eduskunnalle valtionlainan ottamista koskevan päätöksen teossa olisi tietenkin perustuslainvastainen. Se olisi vastoin sitä HM $2_{,3}$ §:n säännöstä, jonka mukaan eduskunta ei saa ryhtyä hallitustehtäviin muutoin kuin niissä erityistapauksissa ja siinä rajoitetussa laajuudessa kuin valtiosäännössä määrätään.[235]

ValtiokonttoriL $1_{,1}$ §:n 1 kohdan mukaan valtiokonttorin asiana on, paitsi hoitaa valtionvelkaa, saamiensa valtuuksien rajoissa ottaa lainaa valtion menojen suorittamista varten.[236] Säännöksestä on 1919 HM:n voimassa ollessa poikettu vain eräässä tapauksessa, jossa lupa valtionlainan ottamiseen annettiin eräälle tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevalle rahastolle. Tälle lain muodossa annettu eduskunnan lainanottosuostumus ei oikeuta kuitenkaan hallitusta myöntämään rahastolle lainaa valtion kassavaroista eikä sallimaan, että rahasto käyttää sanottuja varoja tarkoituksiinsa lainana. Näiden käyttäminen rahaston tarkoituksiin on luvallista vain, jos menoarviossa on myönnetty

---

raavassa tapauksessa sitävastoin VvM oli vahvistanut luoton ehdot ja tällöin hyväksynyt sen sitomisen 50-prosenttisesti indeksiin: VvMk VK:lle/29. 10. 1964 N:o 52/03—31/64. Tämä luotonotto tapahtui VN:n niille lyhytaikaisille luotoille vahvistaman enimmäismäärän rajoissa, jotka VK:lla sai samanaikaisesti olla v. 1964. Ks. VvMk VK:lle/28. 10. 1964 N:o VvM 53/03—31/64.

234 Perustuslain kannalta sallittavaa toimivallan siirtoa käsittelee *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 56—58 ja mainituilla sivuilla olevat viitteet 36—45, 45 a, 46—49.

235 *Kaira* huomauttaa, että lainanottopäätös, jonka eduskunta tekisi ilman siihen oikeuttavaa perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyä lakia, »absurditeetti itsessään», olisi niin räikeä perustuslain loukkaus, että se olisi pätemätön (tarkoittanee: mitätön). Eduskunnan tekemä lainanottosopimus ei sitoisi oikeudellisesti valtiota. *Kaira,* Eduskunnan lainanottosuostumus s. 7—8.

236 Valtiontilintarkastajat huomauttivat, ettei hyväksyttävänä voitu pitää lainanottoa, jonka posti- ja lennätintoimisto oli suorittanut eräästä paikallisesta rahalaitoksesta eräiden maksujen suorittamista varten. 1953 VttK s. 82.

määräraha rahastoon tapahtuvaa siirtoa varten. Mikäli on kysymys valtion kassavarojen väliaikaisesta käyttämisestä tähän tarkoitukseen, on nämä varat aikanaan palautettava »varsinaiseen valtiovarastoon»,[237] mikä palautus on merkittävä tuloarvion 6. Osaston momentille vastaavaksi siirroksi rahastosta. On virheellistä, että eduskunnan suostumus tällaiseen valtion kassavarojen käyttämiseen annetaan lain hyväksymisen sisältävän eduskunnan vastauksen perusteluissa.[238]

5. *Valtionlainan ottamisen enimmäismäärä ja ajallinen raja.* Lainanotto ei saa ylittää HM 64 §:n mukaisessa eduskunnan lainanottosuos-

---

[237] »Varsinaisesta valtiovarastosta» on ollut puhe edellä s. 15 viitteessä 39.

[238] 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 4, MaatvM N:o 2, Edusk vast, L/30. 4. 1953 (AsK N:o 185/53) 5 a §. Valtion viljavarasto sai oikeuden ottaa lainaa VN:n luvalla varmuusvarastojen hankkimista ja säilyttämistä varten. Lainan määrä voi olla samanaikaisesti enintään 3 000 000 000 mk. Valtion viljavarastosta annetun L:n/30. 12. 1961 (AsK N:o 595/61) 13 §:n mukaan on myös tällaisen lainan ehdot VN:n määrättävä ja sen enimmäismäärä saa olla 6 000 000 000 mk. Viljavarastolla oli valtuus lainanottoon VN:n luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla valtion viljavaraston lainanottovaltuuksista 10. 11. 1961 annetun L:n (AsK N:o 496/61) 1 §:n nojalla. Myös tämän lainan määrä sai samanaikaisesti olla enintään 6 000 000 000 mk. Sanotulla lailla (2 §) kumottiin valtion viljavarastosta 26. 10. 1951 annetun L:n 5 a §, sellaisena kuin se oli L:ssa/30. 4. 1953, ja po. L/10. 11. 1961 kumottiin puolestaan edellä mainitulla L:lla/30. 12. 1961 (18 §).

Viljavarasto, jolle VN oli antanut oikeuden ryhtyä toimenpiteisiin ruista ja vehnää käsittävän varmuusvaraston hankkimiseksi maahan osoittamatta ostoihin tarvittavia varoja, oli muun pääoman puuttuessa joutunut käyttämään siihen valtion kassavaroja, mihin sillä ei ollut valtuuksia. Viljavarasto ei kuitenkaan saanut lainaa otetuksi, vaan sen täytyi edelleenkin turvautua valtion yleisistä kassavaroista tapahtuvaan luotonottoon, jonka määrä vuoden 1953 aikana kasvoi huomattavasti jo viljavarastolle annettujen muiden tehtävien vuoksi. Eduskunnan vastaukseen sisältyvän lausuman mukaan hallituksen oli, mikäli viljavarasto ei voinut saada tarvitsemaansa lainaa vapailta luottomarkkinoilta, huolehdittava siitä, että laina järjestetään jostakin valtion määrättävänä olevasta rahalaitoksesta tai valtion yleisistä kassavaroista. Siinä tapauksessa, ettei viljavarastolle voitu hankkia tarvittavaa lainapääomaa, oli varojen tarve tyydytettävä kiireellisesti menoarviossa myönnettävän määrärahan avulla korottamalla viljavarastorahaston pääomaa. VN määräsi, että viljavaraston oli suoritettava tästä kassavelasta korkoa ja maksettava velka takaisin rahoitustilanteensa suomin edellytyksin. Lähivuosien kuluessa vuoden 1953 jälkeen mainittu kassaluotto pieneni huomattavasti. Tarkvir:n toimistopäällikkö *Heinon* Tarkvir:ssa säilytetty PM Eräitä näkökohtia valtion viljavaraston toiminnasta/24. 2. 1956 s. 5—7; 1952 VttK s. 53.

OK *Möller* oli vastannut kielteisesti MtM:n tiedusteluun, oliko viljavarastolla oikeus ottaa lainaa ja käyttää viljavarastorahaston varoja lainan korkojen maksamiseen. Laissa ei ollut näet myönnetty oikeutta tähän lainanottoon eikä eduskunta muutoinkaan ollut antanut siihen suostumustaan. 1952 OKK s. 29.

tumuksessa ilmaistua enimmäismäärää. Säännöstä olisi oikeastaan tulkittava siten, että lainanottosopimuksen mukaiselle lainan koko määrälle tulee olla kate eduskunnan lainanottosuostumuksessa, vaikka lainaa nostettaisiin myöhemminkin kuin sinä vuonna, jota varten annetun lainanottosuostumuksen rajoissa lainanottosopimus on tehty. Jos hallitus olisi kuitenkin tehnyt sellaisen lainanottopäätöksen, joka merkitsisi eduskunnan lainanottosuostumuksen määrän ylittämistä siltä osalta, jolta lainanotto tapahtuu vasta myöhempinä vuosina, olisi täten seuraaviin vuosiin siirtyvän lainanoton edellytyksenä, että se voi tapahtua näitä vuosia varten hankittavien eduskunnan lainanottosuostumuksien rajoissa. Varsinkin sellaisen ulkomaisen lainan saanti, joka nostetaan valtiolle useamman vuoden aikana, saattaisi näet vaikeutua, ellei lainanottosopimusta voitaisi alun perin tehdä myöhempinäkin vuosina nostettavien lainaerien osalta. Useata vuotta koskevan eduskunnan lainanottosuostumuksen hankkiminen ei voisi tapahtua nopeasti, jos mahdollisuuksia sanotunlaisen lainan saantiin ilmenisi eduskunnan ollessa lomalla. Kuten edellä [239] on ollut puhe, on HM $66_{,1}$ §:n mukaista merkitä tuloarvioon ao. vuonna tapahtuvan lainanoton todennäköinen määrä.

Luottolaitoksille ja yleisölle myytävien valtionlainojen kokonaismäärä voi olla helpommin ennakoitavissa kuin valtionlainojen myynnin jakaantuminen erilaisten lainojen kesken. Tämän vuoksi saattaa osoittautua tarpeelliseksi korottaa sellaisen obligaatiolainan enimmäismäärää, jonka menekki on hyvä. Jos VN on jo tehnyt päätöksiä valtionlainojen liikkeeseen laskemisesta eduskunnan lainanottosuostumuksessa tarkoitettuun enimmäismäärään saakka, on kysytyksi osoittautuneen obligaatiolainan enimmäismäärän korottaminen sallittua vain, jos samalla alennetaan sellaisen obligaatiolainan enimmäismäärää, jonka menekki on osoittautunut heikoksi. Kun ennen obligaatioiden merkintää ei kenellekään synny valtion suhteen velkojan oikeuksia, voi VN päättää lopetettavaksi jonkin obligaatiolainan merkinnän jo ennen kuin VN:n aikaisemmin liikkeeseen laskettavaksi päättämä määrä tätä obligaatiolainaa on tullut loppuun merkityksi.[240]

---

[239] Ks. s. 277.

[240] Eduskunnan lainanottosuostumuksessa tarkoitettu valtionlainojen enimmäismäärä on useimmiten ollut riittävä kattamaan menekiltään hyviksi osoittautuneiden valtionlainojen enimmäismäärien korotukset, joten VN:n ei ole ollut tarpeen ryhtyä alentamaan sellaisten valtionlainojen enimmäismäärää, joiden menekki on osoittautunut heikoksi. Toisin kuitenkin esim. VvMk VK:lle/18. 4. 1955 N:o 237/587 VvMKD 1955 N:o 1868; VvMk VK:lle/20. 8. 1964 N:o 42/03—31/64.

Vaikka eduskunnan tiettyä vuotta varten antamassa lainanottosuostumuksessa olisi vielä katetta lainanotolle, ei yksinomaan tämä seikka oikeuta obligaatioiden myynnin jatkamiseen mainitun vuoden päättymisen jälkeen.[241] Jos tämän vuoden aikana merkittyjen obligaatioiden myyntihintaa ei kuitenkaan ole voitu sen vuoden aikana periä valtiolle,[242] on perimättä jäänyt määrä BudjL $9_{,1}$ §:n mukaisesti siirrettävä tulorästinä seuraavaan vuoteen. Tällaisesta lainanotosta on jo merkitsemisvuoden aikana syntynyt valtiolle oikeus saamiseen ja merkitsijälle velvollisuus tämän suorittamiseen. Myös myöhempään vuoteen sanotulla tavalla siirtynyt lainaerän periminen kuuluu merkitsemisvuotta varten annetun eduskunnan lainanottosuostumuksen puitteisiin.[243]

---

241 Kun valtion vuoden 1954 vaihtuvakorkoisen tielainan obligaatioita myytiin aikana 1. 7. 1954—30. 7. 1957, tapahtui se kunkin myyntivuoden osalta sitä vuotta varten VN:lle myönnettyjen lainanottovaltuuksien rajoissa. Tämän lainan myyntiajan viimeksi tapahtuneesta jatkamisesta ks. VvMk VK:lle/17. 1. 1957 N:o 50/598 VvMKD 1957 N:o 446.

242 Näin on ollut asianlaita mm. sellaisessa tapauksessa, jolloin obligaatiolainan merkinnän yhteydessä ei vielä ole voitu vaatia obligaatioiden hinnan suorittamista, koska ilman myyntihinnan suoritusajankohdan siirtämistä yli seuraavan vuodenvaihteen obligaatioiden myynti olisi rauennut. Esim. vuoden 1963 vakuutuslaitoslainan osalta VK suostui siihen, että sanotun vuoden aikana merkittyjen obligaatioiden myyntihinta voitiin suorittaa vielä vuoden 1964 tammikuun aikana.

VK:ssa merkittiin 1940-luvulla BudjL $9_{,1}$ §:n vastaisesti tulorästiksi valtionlainojen seuraavaan varainhoitovuoteen jatkuvan myynnin tuona vuonna myytäväksi arvioitu määrä.

243 Tällaisessa tapauksessa valtio perii tietenkin lainanantajalta lainan myynnin alkamispäivästä obligaatioiden hinnan suorituspäivään saakka juosseen koron, jota vastaavan hyvityksen lainanantaja saa korkoon sisältyvänä silloin, kun tämä ensiksi erääntyy. Samalla tavoin menetellään näet aina, kun obligaatioita myydään sen päivän jälkeen, jona ao. valtionlainan myynti on alkanut. Kysymyksessä on suorituksen periminen obligaatioille myyntipäivään mennessä jo juossutta korkoa vastaavasti, johon obligaatioiden ostaja merkitessään obligaatiot myös saa oikeuden. Perittäessä obligaatioille myyntipäivään mennessä juosseesta korosta suoritus on tarkoituksena, ettei obligaatioiden merkitsijä saa ostamiensa obligaatioiden todelliselta laina-ajalta korkoa korkeamman prosenttimäärän mukaan kuin sellainen obligaatioiden ostaja, joka merkitsee obligaatioita jo ensimmäisenä myyntipäivänä. Kun VK:lla VN:n päättämien lainaehtojen mukaan säännönmukaisesti on oikeus määrätä valtionlainan »muista lainaehdoista», on VK:lla valta määrätä sovellettavaksi myös sellaista lainaehtoa, että obligaatioiden ensimmäisen myyntipäivän jälkeen niiden merkitsijän on suoritettava obligaatioille jo juossutta korkoa vastaava maksu. Kysymys on siis obligaatiolainan ehtojen mukaisesta obligaatioiden hintaan kuuluvasta suorituksesta. Kun tämä maksu samoin kuin obligaatioiden merkintä yleensä tähän liittyvine obligaatioiden hinnan suorituksi-

Jos valtionobligaatioiden merkintä tapahtuu jo ennen kuin sitä varten on saatu eduskunnan lainanottosuostumus, on merkitsemistä — kuten edellä [244] on esitetty — pidettävä ehdollisena, joten se voi tulla voimaan vasta kun suostumus on annettu. Mikäli valtionlainan merkintä suoritetaan ennen kuin se varainhoitovuosi alkaa, jota varten annetun lainanottosuostumuksen puitteissa laina on tarkoitus ottaa valtiolle, on se merkittävä tuloarvioon vasta tämän vuoden tulona, joten tulorästin teko edellisen vuoden tileihin ei ole mahdollista.

6. *Valtion vuoden 1953 vakauttamislainan tulouttaminen.* Esitettyjen sääntöjen nojalla ei aina voida ratkaista, mikä on oikea tulouttamismenettely valtionlainan ottamisen jakaantuessa useammalle varainhoitovuodelle. Kysymyksen, jossa toisaalta VvM:n ja VK:n sekä toisaalta Tarkvir:n ao. tarkastajan käsitykset erosivat toisistaan, muodosti aikanaan SP:sta otettavaksi tarkoitettu valtion vuoden 1953 vakauttamislaina sen määrän tulouttamisen osalta, jota ei käytetty lainanottoon mainittuna vuonna, vaan vasta myöhemmin.[245]

Valtion vekseliluoton konsolidoimiseen tarvittiin vakauttamislainan obligaatioita 20 000 000 000 markan nimellismäärä. Tästä käytettiin vekseliluoton loppuun maksamiseen 19 624 179 969 mk ja mainitun luoton saldon ylittävä osa, 375 820 030 mk merkittiin valtion saamiseksi sen SP:ssa olevalle shekkitilille (pano- ja ottotilille). SPOS:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan oli tarkoituksena,

---

neen ei nojaudu pakkoon, ei sanottua maksua voida pitää kuittauksena obligaatioiden ostajalle ensimmäisen koron maksun yhteydessä tulevaa vastaavansuuruista suoritusta vastaan.

[244] Ks. s. 283.

[245] Vuoden 1939 lopulta alkaen valtio oli menojensa rahoittamiseksi turvautunut vekseliluoton ottoon SP:sta. SPOS 6 § oli väliaikaisesti muutettu siten, että tietyt ehdot täyttävien kotimaisten vekselien lisäksi myös valtion vekselit kelpasivat liikkeessä olevien SP:n setelien katteeksi, aluksi rajattomasti, mutta sittemmin tiettyyn ylärajaan saakka. Valtion oikeus vekseliluottoon tarjosi keinon lisätä valtion menoja yli tulojen, mikä oli osaltaan syynä inflatoriseen kehitykseen. Tämän vuoksi vekseliluotto konsolidoitiin valtion vuoden 1953 vakauttamislainaksi, mikä tapahtui sitten, kun SPOS 6 § oli muutettu siten, etteivät valtion vekselit enää kelvanneet liikkeessä olevan setelistön katteeksi, mutta katteeksi kelpasi kuitenkin enintään 25 000 000 000 markan määrä vakauttamislainan obligaatioita. Näiden hyväksyminen setelistön katteeksi kelpaaviksi — lainan kuoletussuunnitelman mukaisesti vuosittain alenevassa määrässä — oli välttämätöntä, jotta SP:n setelinantooikeus säilyi riittävänä. 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 39, PankvM N:o 3, Edusk vast, L/29. 6. 1953 (AsK N:o 282/53). Ks. myös *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 45—51, 164—166 viitettä 3.

että vakauttamislainan loppuerä, 5 000 000 000 mk jää mainitulle tilille valtion kassantarpeen kausiluonteisia ja tilapäisiä vaihteluja varten. Pankkivaliokunnan mietintöön ja eduskunnan vastaukseen sisältyvän lausuman mukaan lakiehdotuksen hyväksymisen edellytyksenä oli mm., »ettei lainaa oteta kokonaisuudessaan yhdellä kertaa, vaan sen mukaan kuin valtion vekseliluoton takaisin maksaminen ja valtion rahaliikkeen hoito välttämättä vaatii». Kun lain perustelut eivät sisälly lakiin tämän olennaisena osana, eivät ne velvoita hallitusta oikeudellisesti, mutta käytännössä hallitus, jonka toiminnan edellytyksenä on eduskunnan luottamuksen säilyttäminen, pyrkii yleensä ottamaan lain perustelut varteen. Kun SPOS on laki, ei mainittu edellytys velvoittanut siis hallitusta oikeudellisesti, mutta VvM:ssä pidettiin itsestään selvänä, että vakauttamislainan loppuerän suhteen oli meneteltävä eduskunnan vastaukseen sisältyvässä lausumassa mainitulla tavalla.

Samanaikaisesti SPOS:n muutoksen kanssa eduskunta hyväksyi 25 000 000 000 markan määrään nousevaa valtion lainanottoa koskevan suostumuksen vuotta 1953 varten.[246] Vakauttamislainan 5 000 000 000 markan suuruista loppuerää ei vuoden 1953 aikana käytetty lainanottoon SP:sta, mutta lainan koko määrä tuloutettiin mainitun vuoden tileissä 6. Osaston VI: 6 momentille merkitsemällä kertymätön loppuerä tulorästiksi.

Tämän vuoksi Tarkvir:ssa laaditussa tarkastuskertomuksessa asetuttiin sille kannalle, ettei valtion tileissäkään voida hyväksyä muuta perustetta lainan tulouttamiselle kuin sen ottaminen. Koska tätä ei ollut tapahtunut, ei edellytyksiä tulorästiksi merkitsemiselle ollut, vaan tämä oli suoritettu virheellisin perustein. BudjL $9_{,1}$ §:n tulorästin tekoa koskevaa säännöstä tulkittiin sen sanamuodon erilaisuudesta huolimatta vastaavasti kuin BudjL $9_{,3}$ §:n menorästin tekoa koskevaa säännöstä.[247]

---

[246] Suostumusponnen perusteluissa viitattiin vakauttamislainan ottamiseen, mutta ponnessa ei suostumusta yksilöity mihinkään erityiseen valtionlainaan kohdistuvaksi. 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 40, VvvM N:o 29, Edusk vast, A/29. 6. 1953 (AsK N:o 283/53).

[247] Tässä kertomuksessa esitetyn käsityksen mukaan lainsäätäjän kanta oli, että varainhoitovuoteen kuuluvana tuloutetaan vain sellainen tulo, jonka saamiseen juuri sen vuoden lukuun on olemassa oikeudellinen peruste. BudjL:ssa ei edellytetty sellaista tulouttamista, joka menoissa vastasi siirtomäärärahan varaamista käytettäväksi myöhempänä vuonna. Sovellettu menettely merkitsi sellaista poikkeusta tulo- ja menoarvion vuotuisperiaatteesta, että sitä voitiin helposti käyttää budjetin asiallisen tasapainotuksen sijasta tehtäviin muodollisiin järjestelyihin. Eri kysymys oli, missä määrin sellaista tulorästiä voitiin pitää tileissä, jota vastaavan laina-

Po. tarkastuskertomuksen johdosta antamassaan selityksessä VK mm. oli sitä mieltä, ettei kysymyksessä ollut tavallinen valtionlaina, vaan järjestely, jolla pyrittiin lopettamaan sotien jälkeen jatkunut setelirahoitus.[248] Asian johdosta VvM viittasi eduskunnan vastauksessa olevaan lausumaan ja huomautti, että ao. asetukseen sisältyvä »lainanottopäätös» oli yleisvaltuus, jota ei ollut rajoitettu vain vakauttamislainaa koskevaksi.[249]

---

erän ottamiseen ei ollut valtuuksia. Ao. varainhoitovuotta seuraavan vuoden (1954) osalta saadut pitkäaikaisen lainan ottamista koskevat valtuudet oli siihen mennessä tehtyjen päätösten mukaan suunniteltu käytettäviksi eräiden, tosin vain enimmäismäärältään vahvistettujen lainojen ottamiseen, joihin ei miltään osalta sisältynyt vakauttamislainan käyttämättä olevaa erää. Samaan aikaan, jolloin valtio olisi voinut ottaa yhden prosentin korolla saatavan vakauttamislainan loppuerän, se oli pysyttänyt korkeakorkoisen, eräiltä rahalaitoksilta ja vakuutuslaitoksilta ottamansa tilapäisen luoton. Vt. toimistopäällikkö *Heiskasen* eräistä valtionlainan tulouttamiseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä koskevista havainnoista laatima K/30.11.1954 s. 7—16.

248 Tämän tuli kuitenkin tapahtua siten, ettei valtio toimenpiteen vuoksi joutunut maksuvaikeuksiin. Vakauttamislainan käyttämättä olevaa osaa vastaava kassavarojen tarve oli VK:n mielestä olemassa jo v. 1953, mutta seuraavassa viitteessä tarkoitetun tilapäisluoton vuoksi valtionvelkaa ei voitu samanaikaisesti lisätä vakauttamislainaerällä, koska siitä olisi aiheutunut tarpeettomia korkoeriä. VKk Tarkvir:lle/20.1.1955 N:o 777.

249 Jos sitä ennen vuodeksi 1953 myönnetyt valtuudet olisivat riittäneet myös vakauttamislainan ottamiseen, ei näitä lisävaltuuksia olisi tarvittu. Mitä mainitun tulorästin tekoon tuli, saattoi VvM:n mielestä BudjL:n sanamuotoon nojautuva muodollinen tulkinta jossakin määrin antaa tukea käsitykselle, ettei tulorästin teolle ollut edellytyksiä. Ministeriö ei kuitenkaan yhtynyt tähän käsitykseen, koska kysymyksessä oli valtiontalouden ja rahanarvopolitiikan tervehdyttämistarkoituksessa lainsäädäntötoimenpitein aikaansaatu erityisjärjestely, joka monessa suhteessa poikkesi normaalista valtion lainanottotoiminnasta. BudjL $9_{,1}$ §:n säännös ei ollut tässä tapauksessa esteenä tulorästivarauksen tekemiselle, sillä vakauttamislainan jäännöserää ei voitu periä sen vuoksi, että sen nostaminen olisi v. 1953 ollut »tarpeetonta, epätarkoituksenmukaista tai vastoin valtion etua.» Valtiolla oli edelleen vuoden 1953 jälkeen mahdollisuus nostaa loppuerä niiden valtuuksien rajoissa, jotka sillä tämän lainaerän nostamisvuonna oli. BudjL:n säännöksien merkitystä arvosteltaessa oli otettava huomioon valtion edun suojaaminen, johon näillä säännöksillä on asiallisesti pyritty. VvMk Tarkvir:lle/28.1.1955 N:o 131/314 VvMKD 1954 s. 1—7.

VK:n ja VvM:n lausuntojen johdosta antamassaan vastineessa tarkastuskertomuksen laatija huomautti mm., ettei VvM:n lausunto nojautunut oikeus- vaan tarkoituksenmukaisuusperusteisiin. *Heiskanen,* PM Tarkneuv:lle/5.2.1955.

Valtiontilintarkastajat sisällyttivät asiaa koskevan selonteon kertomukseensa lausumatta käsitystään siitä, oliko ko. menettelyä pidettävä lakiin perustumattomana. 1953 VttK s. 35.

Vakauttamislainan koko määrä oli VK:n milloin tahansa nostettavissa.[250] Sanotun lainan loppuerä olisi ilman tulorästivaraustakin ollut myöhempinä vuosina nostettavissa kulloinkin voimassa olleen lainanottosuostumuksen rajoissa. Kun vuoden 1953 aikana ei tehty nimenomaista sopimusta vakauttamislainan loppuerän nostamisesta, ei olisi ollut oikein kattaa tätä lainaerää jo sanottua vuotta varten annetulla eduskunnan lainanottosuostumuksella. Tämä seikka ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei tulorästin tekoon olisi ollut laillisia edellytyksiä. Vakauttamislainan koko määrän käsittävän lainan ottaminen kuului alun perin VvM:n v. 1953 toteutettaviin suunnitelmiin. Valtiontalouden tilannearviointi muuttui kuitenkin sellaiseksi, että pidettiin välttämättömänä siinä vaiheessa edelleen rahoittaa valtion menotaloutta verraten korkeakorkoisella ja lyhytaikaisella, muualta kuin SP:sta saatavalla vekseliluotolla, jota ei budjetoida. Tällaisella luotonotolla pyrittiin näet samalla supistamaan liikkeessä olevia maksuvälineitä ja siten torjumaan inflaation uhkaa. Vakauttamislainan jäännöserän varaaminen käytettäväksi vasta myöhemmin valtiontalouden tilan vaikeuduttua, mihin kehityssuuntaan VvM:ssä pyrittiin varautumaan, oli syynä tämän lainaerän nostamisen lykkäämiseen ajankohtaan, jolloin se voi tapahtua paremmin yleistaloudellisin perustein. VvM:ssä ei missään vaiheessa pidetty mahdollisena kokonaan luopua tästä lainanotosta. Valtiontalouden tilanne arvioitiin siis sellaiseksi, ettei kyseistä tuloerää vielä tosiasiallisesti »voitu» periä valtiolle.[251]

Tulorästin edellytyksiä koskevan BudjL:n 9,1 §:n sana »voitu» ei ole tulkittavissa siten, että se tarkoittaisi yksinomaan perintäteknillistä

---

[250] SP:n VK:lle antamassa kirjeessä ilmoitettiin pankin johtokunnan päättämät lainan ehdot. Että VK:lla oli tämän nostamisoikeus, käy selville kirjeen loppukappaleesta, jossa lausuttiin, että jos VK luovuttaa vakauttamislainan obligaatioita pankille enemmän kuin tarvitaan vekseliluoton maksamiseen, hyvitetään tällä erotuksella valtion pano- ja ottotiliä. SPk VK:lle/9. 9. 1953 S EL IV.

Kun vakauttamislainan jäännöserä sittemmin, kassakriisin uhan vielä vaikuttaessa valtiontalouteen 16. 9. 1957 sekä 17. 3. ja 21. 4. 1958 käytettiin luotonottoon SP:sta, tapahtui tämä välittömästi sen jälkeen, kun valtiovarainministeri ja pankin johtokunnan puheenjohtaja olivat sopineet asiasta suullisesti. — Ennen vakauttamislainan obligaatioiden luovuttamista SP:lle olisi ollut tarpeen vielä erityinen VN:n lainanottopäätös. Samaa mieltä *Heiskanen,* PM Tarkneuv:lle/5. 2. 1955 s. 3.

[251] Kun oikeus saada nostaa vakauttamislainan loppuerä oli varma, jätettiin se lainanottoreserviksi. Sitävastoin korkeampikorkoisen vekseliluoton saantia myöhemmin yksityisistä luottolaitoksista pidettiin epävarmana.

mahdottomuutta.[252] Valtionlainan ottamisen osalta näin ahdas tulkinta estäisi tulorästin mahdollisuuden kokonaan muussa kuin siinä tapauksessa, että lainan merkintä ja maksaminen tapahtuvat eri vuosina.[253]

Velvollisuus merkitä sellainen tuloarvion momentille jo tuloutettu lainanottotulo tulorästiksi, jonka kertyminen on siirtynyt myöhempään vuoteen, ei rajoitu siihen tapaukseen, että obligaatioiden merkintä on tullut katetuksi merkintävuodelle annetussa eduskunnan lainanottosuostumuksessa.[254] BudjL 9,1 §:n mukaista on myös, että tulorästiksi merkitään sellainen varmana tuloeränä tuloutettu lainanottotulo, jonka valtiolle myöhemmin tapahtuvasta perimisestä ei tosin ole vielä lainanantajan ja lainanottajan välillä nimenomaista sopimusta, mutta jonka tällaista perimistä on pidettävä itsestään selvänä, koska valtiolle tarpeellista tuloerää ei ole »voitu» periä tulouttamisvuoden loppuun mennessä. Tällaistakin, myöhempään vuoteen siirtynyttä tuloerää voidaan näet pitää siihen varainhoitovuoteen kuuluvana, jonka aikana tarve periä tuloerä valtiolle on ollut katsottava välttämättömäksi, vaikka perimisen ajankohdasta ei ole ollut vielä mahdollista sopia.

Po. lainanottotulosta tehtyä tulorästiä on saatava pitää tileissä, vaikkei sen tekoa seuraavana vuonna olisikaan tähän tarkoitukseen riittävää eduskunnan lainanottosuostumusta. Tämän puuttuminen on tosin esteenä lainan ottamiselle, mutta lainanottosuostumus on mahdollista hankkia kulumassa olevan tai seuraavien vuosien aikana. Tulorästin toteutumismahdollisuus voi täten toistaiseksi »jäätyä», mutta lainanottosuostumuksen puuttuminen ei lopullisesti ratkaise kysymystä, saadaanko lainaerä myöhemmin periä valtiolle. Suostumuksen puuttuminen ei sinänsä osoita, että eduskunta tahtoo kieltää lainanoton. Sen puuttumisen voidaan ajatella johtuvan siitä, ettei hallitus ole pitänyt asianmukaisena vielä antaa eduskunnalle ao. esitystä.

Jos eduskunnalta on kuitenkin koetettu hankkia tulorästin toteuttamista varten tarvittava lainanottosuostumus, mutta tämä on hylännyt

---

[252] Menorästin edellytyksistä on ollut puhe edellä s. 193—196.

[253] Kyseistä tulorästiä vastaava määrä tuloarvion tuloja loi tosin tuloihin katteen vastaavalle määrälle v. 1953 budjetoituja menoja, mutta kun tulorästi sittemmin toteutui, ei sitä vastaavalla tuloerällä enää ollut mahdollista kattaa uusia menoja, sillä sitä ei ollut mahdollista kahdesti budjetoida tuloksi. Kun VN:lla kunakin vuotta 1953 seuranneena varainhoitovuonna oli riittävät lainanottovaltuudet ja kun valtiolla SP:n kirjeen mukaan oli oikeus nostaa nämä varat milloin tahansa SP:sta, ei ristiriitaa eduskunnan finanssivallan kanssa voinut syntyä sen johdosta, että po. erä merkittiin tulorästiksi.

[254] Tällaisesta tapauksesta on ollut puhe edellä s. 307.

hallituksen esityksen, on olemassa eduskunnan juuri tähän tapaukseen kohdistama tahdonilmaisu. Kansanedustuslaitoksen finanssivallan voimassa pitäminen edellyttää silloin, että tällaista eduskunnan kieltämää lainanottoa vastaava tulorästivaraus viipymättä peruutetaan veloittamalla menoarviossa tähän tarkoitukseen soveltuvaa määrärahaa.[255]

7. *Eduskunnan lainanottosuostumuksen rajat ylittäen annetun VN:n lainanottopäätöksen pätevyys.* Jos valtionlaina on laskettu liikkeeseen ilman eduskunnan suostumusta tai sellaisin ehdoin, jotka merkitsevät suostumuksessa asetettujen lainanoton rajojen ylittämistä, tulee harkittavaksi, sitooko valtion ja lainanantajan välille tällaisin edellytyksin syntynyt sopimus valtiota? Kun valtionlainan obligaatioita merkittäessä lainanantajan ja lainanottajan välillä syntyy oikeudellisesti vastaavanlainen sopimus kuin tehtäessä lainasopimus esim. kahden luonnollisen henkilön välillä, on valtionobligaatioiden pätevyyskysymystä arvosteltava yksityisoikeudellisten näkökohtien mukaisesti. Lainanottopäätöksen tehneen hallituksen ja ao. esittelijän samoin kuin täytäntöönpanoviranomaisten menettelyn virheellisyyskysymystä on sitävastoin arvosteltava julkisoikeudellisten näkökohtien mukaisesti.

Edellä [256] on käsitelty kysymystä menoarvion soveltamistoimen pätemättömyydestä. Valtionlainan ottamista koskevan päätöksen suhteen ei voida ajatella mahdolliseksi, että päätöksen tekijänä voisi olla joku

---

[255] Kuten edellä (s. 185 viite 113) on esitetty, tapahtuu tulorästin peruuttaminen yleensä menoarvion 15 Pl. II luvun tileistä poistoihin varattua arviomäärärahaa veloittaen.

Myöskään se seikka ei ollut esteenä vakauttamislainan edelleen pitämiselle tulorästinä tileissä, että VN vuoden 1956 tammikuussa päätti sitoa tämän lainan jäännöserän SNT-Liittoon tapahtuvien tavarantoimitusten ennakkomaksujen katteeksi, jotka suoritettiin SP:n varoista. Tässä tilanteessa SP:n ja VvM:n taholla vallitsi käsitys, että vakauttamislainan obligaatioiden loppuerän myyminen SP:lle juuri siihen aikaan olisi vaikuttanut inflatorisesti. Silloisessa tilanteessakaan ei tuohon lainanottoon »voitu» turvautua. Kun mainittujen ennakoiden maksaminen lopetettiin SP:n toimesta vuoden 1958 alusta, ei vakauttamislainan käyttämisellä tähän tarkoitukseen SP:n ja VvM:n mielestä enää ollut inflaation vastaisen katteen merkitystä. Tämän vuoksi VN päätti vuoden 1958 tammikuussa kumota vuoden 1956 tammikuussa antamansa ko. päätöksen. VvMk SP:lle/5. 1. 1956 N:o 8/556 VvMKD 1956 N:o 152; VvMk SP:lle/11. 1. 1958 N:o 18/593 VvMKD 1958 N:o 178. Jo sitä ennen oli vakauttamislainan jäännöserää käytetty lainanottoon SP:sta yhtä vakauttamislainan obligaatiota vastaava 1 250 000 000 markan määrä. Tämä oli tapahtunut vakauttamislainan 16. 9. 1957 takaisin maksettavaksi erääntyneen samansuuruisen obligaation maksamiseksi.

[256] Ks. s. 207—210.

kokonaan julkista toimivaltaa vailla oleva tai että syrjäytettäisiin tällaisen päätöksen teossa välttämätön kirjallinen muoto. Tällaisissa tapauksissa lainasopimusta ei olisi syntynytkään, ja nuo tapaukset olisivat siis lainanottopäätöksen mitättömyyden edellytyksinä.

Kun oikeusjärjestys suojaa vilpittömässä mielessä olevaa sopimuskumppania oikeustoimen mitättömyydeltä, lainanottopäätös on katsottava mitättömäksi vain, jos voidaan pitää yleisesti tunnettuna, ettei lainanottovalta kuulu lainanottopäätöksen tehneelle elimelle.[257] Paitsi oikeudellisiin perusteisiin voidaan tällaisen käsityksen tueksi nimenomaan lainanottopäätöksen osalta viitata kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Jos luvattomasti liikkeeseen lasketun valtionlainan obligaatio olisi mitätön, olipa se lainan merkitsijän hallussa tai vaihtanut omistajaa jo useita kertoja, ei valtion kanssa sopimukseen ryhtyvä voisi luottaa siihen, että valtion puolesta tähän sopimussuhteeseen ryhdytään asianmukaisen valtuuden rajoissa. Olisikin kohtuutonta vaatia henkilöltä, joka ostaa valtionobligaatioita arvopaperimarkkinoilta, tietoa siitä, onko laina sekä sen jokainen obligaatio ja tämän kukin maksulippu, joka sekin voi erikseen esiintyä markkinoilla, annettu eduskunnan lainanottosuostumuksen rajoissa. Kun obligaation merkitsijän ja ostajan joutuminen alttiiksi obligaation mitättömyyden uhalle saattaisi olla omiaan vaikeuttamaan uusien valtionlainojen myyntiä, ei se olisi valtion kannalta tarkoituksenmukaista.[258]

---

[257] Lainanottopäätös sitoisi siis valtiota, vaikka sen olisi VN:n sijasta tehnyt VvM tai VK. Jos lainanottopäätöksen olisi sitävastoin tehnyt esim. TilP tai MaanmH, olisi pidettävä yleisesti tunnettuna, ettei näillä virastoilla ole oikeutta päättää valtionlainan ottamisesta, joten niiden tekemä lainanottopäätös olisi mitätön.

[258] Suomalaisista tutkijoista on tarkasteltavana olevaan kysymykseen kiinnittänyt huomiota *Kaira*. Hän lausuu, että eduskunnan suostumuspäätös vaikuttaa vain valtionelimien välillä ja ettei se normaalitapauksessa edes näy ulospäin eikä vaikuta vastapuolen oikeusasemaan. Lainanantajan ei tarvitse varmistua siitä, että eduskunnan suostumus kattaa lainanottotoimenpiteen. *Kaira*, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 3.

Ruotsin osalta *Cavallí*, s. 3, lausuu, ettei sellaista tulkintaa ole voitu käytännössä hyväksyä, että virheellisen lainanottopäätöksen nojalla liikkeeseen lasketut obligaatiot olisi katsottava pätemättömiksi. *Herlitz*, Finansmakt s. 165, katsoo oikeudellisen yhteiselämän varmuuden vaatimuksen useimmissa tapauksissa olleen syynä siihen, että po. obligaatioita on pidetty valtiota sitovina.

Castberg viittaa Norjan käytännössä sattuneeseen tapaukseen ja huomauttaa, että suurkäräjäin lainanottosuostumus voi olla annettu sellaisen sisältöisenä, mikä on selvä vain asiantuntijavirkamiehelle. *Castberg*, Statsforfatning II s. 142—143. — Mitä erityisesti ulkomaille myytävään valtionlainaan tulee, pitää *Castberg*, main.

Jos se seikka, että hallitus on päättänyt laskettavaksi liikkeeseen valtionlainan eduskunnan lainanottosuostumuksen ylittäen tai ilman tätä,[259] voidaan katsoa hallituksen syyksi virkavirheenä, on hallitus tämän toimivaltansa ylityksen johdosta rangaistuksen ja vahingonkorvauksen uhan alainen. Sama on asianlaita tällaisen asian esitelleen virkamiehen suhteen. HM 64 §:n säännöksen syrjäyttämisen johdosta ovat HM 92,1 §:n nojalla saman uhan alaisia myös ne VK:n johtokunnan jäsenet, jotka ovat toimeenpanneet mainitunlaisen valtionlainan liikkeeseen laskemisen. Tämä rangaistuksen ja vahingonkorvauksen uhka kohdistuu ankarimmin valtionvelkaosaston johtajaan, jonka käsiteltäviin asia VK:ssa kuuluu.

---

teos s. 143, myös kansainvälisen oikeuden kannalta kohtuuttomana, että valtio kieltäytyisi tunnustamasta parlamentin lainanottosuostumuksen tarjoamaa katetta ylittäen myytyä obligaatiolainaa.

259 Jos hallitus on ominpäin ryhtynyt valtionlainan ottamista tarkoittaviin toimenpiteisiin, mutta on sittemmin hankkinut eduskunnan suostumuksen lainanottoon, merkitsee tapahtuneen tosiasian eteen saatetun eduskunnan tällainen päätös käytännössä yleensä, että hallitus vapautuu vastuuseuraamuksista. Tämä seikka ei kuitenkaan poista hallituksen menettelyn perustuslainvastaisuutta. Mainitunlaisesta tapauksesta ks. 1917 II Vp Asiak III, Hall es N:o 44, VvvM N:o 13, Edusk vast, A/17. 6. 1918 (AsK N:o 84/18).

7. LUKU. VALTIONTAKAUS JA VALTIONTAKUU EDUSKUNNAN SUOSTUMUSTA EDELLYTTÄVINÄ VALTION SITOUMUKSINA

A. VALTIONTAKAUS JA VALTIONTAKUU VALTIONTALOUSOIKEUDELLISELTA KANNALTA YLEENSÄ

1. *Valtiontakauksen ja valtiontakuun tunnusmerkit Suomessa ja eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan.* Antaessaan valtiontakauksen valtio sitoutuu takausmiehelle kuuluvin takautumisoikeuksin vastaamaan tietystä valtiovarastoon kuulumattomasta velasta siinä tapauksessa, ettei velallinen suorita velkaansa eräpäivänä.[260] Valtion-

---

[260] Suomessa on myönnetty sekä omavelkaisia että laillisia valtiontakauksia. Nimenomaan omavelkaisina on myönnetty esim. seuraavissa VvM:n kirjeissä tarkoitetut valtiontakaukset: VvMk VK:lle/1. 7. 1949 N:o 3674, Keski-Suomen Valo Oy:n Keskinäinen Vakuutusyhtiö Suomesta saaman 10 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/14. 7. 1949 N:o 27/410 VvMAD 1949, Pohjois-Karjalan Sähkö Oy:n PSP:sta saaman 60 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/29. 10. 1953 N:o 1482/312 VvMAD 1952 N:o 5408, Iniö Elektricitets Aktiebolag nimisen osakeyhtiön Turun Säästöpankista saaman 6 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/19. 1. 1956 N:o 376/75 VvMAD 1955 N:o 748, Södra Pargas Elektricitetsandelslag nimisen osuuskunnan Turun Säästöpankista saaman 8 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/2. 3. 1961 N:o 5/03—30/61, Kemijoki Oy:n PSP:sta saaman 500 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/11. 1. 1962 N:o 38/03—30/61 N:o 160, Kemijoki Oy:n Kelasta saaman 500 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta. Seuraavissa VvM:n kirjeissä tarkoitetuissa tapauksissa ei valtiontakausta ole myönnetty nimenomaan omavelkaisena, mutta takaussitoumuksen sanamuodon perusteella (»— — — ellei korkoa ja kuoletusta suoriteta eräpäivänä, maksetaan suorittamatta jäänyt määrä valtion varoista — — —») on katsottava, että kysymyksessä on omavelkainen valtiontakaus: VvMk VK:lle/21. 10. 1948 N:o 2059/290 VvMAD 1948 N:o 6429, Revon Sähkö Oy:n Kelasta saaman 25 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/21. 6. 1951 N:o 6381, Keski-Suomen Valo Oy:n Kelasta saaman 15 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/11. 10. 1951 N:o 1169/209 VvMAD 1951 N:o 5781, Kainuun Valo Oy:n Kelasta saaman 15 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta. Seuraavissa VvM:n kirjeissä

takuun antaessaan valtio sitoutuu, turvatakseen takuun saajan mahdolliselta vahingolta, muunlaiseen taloudelliseen vastuuseen takuupäätöksessä tarkoitettujen edellytysten toteutumisen varalta kuin velan takaisinmaksuun velallisen osoittautuessa maksukyvyttömäksi. Valtiontakauksen ja valtiontakuun yhteisenä tunnusmerkkinä on riippuvuus sitoumuksen antamisen hetkellä vielä epävarmasta asiasta, joka toteutuessaan aiheuttaa valtiolle sen vastuun, johon tämä on sitoutunut.[261]

Sopivampi yleisnimitys niille sitoumuksille, joissa valtio ottaa vastatakseen sellaisista taloudellisista velvoitteista, jotka eivät ole takauksia, olisi oikeastaan vierasperäinen ilmaisu garantia, jonka käsite näyttää olevan laajempi kuin varsinaisen takuun. Garantioina olisi pidettävä myös sellaisia jäljempänä puheeksi tulevia valtion vastuusitoumuksia, jotka koskevat ulkomaisen lainan kurssiriskiä tai valtion ulkopuolella olevalle oikeussubjektille jostakin toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvien menojen korvaamista. Kun myös tällaisia valtion sitoumuksia on arvosteltava samojen valtiontalousoikeudellisten näkökohtien perusteella kuin varsinaisia valtiontakuita, kutsutaan niitäkin esityksen yhtenäisyyden vuoksi tässä tutkimuksessa — niin kuin usein käytännössäkin — valtiontakuiksi.

---

tarkoitetuissa tapauksissa ei takaussitoumuksessa ole mainittu, että takaus on myönnetty omavelkaisena, eikä sitoumuksen sanamuodonkaan perusteella voida katsoa, että olisi kysymys tällaisesta takauksesta, minkä vuoksi näitä takauksia on pidettävä laillisina valtiontakauksina: VvMk VK:lle/21. 5. 1954 N:o 1134/263 VvMAD 1953 N:o 2710, Kasviöljy Oy:n 800 000 000 markan suuruisen obligaatiolainan maksamisesta; VvMk VK:lle/29. 6. 1961 N:o 17/03—30/61, Aero Oy:n SP:sta saaman 900 000 000 markan suuruisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/20. 12. 1962 N:o 31—35/03—30/62, Rautaruukki Oy:n Gebrüder Sulzer AG nimiseltä osakeyhtiöltä saaman 755 192 sveitsinfrangin määräisen lainan maksamisesta; VvMk VK:lle/5. 9. 1963 N:o 33/03—30/63, Teollistamisrahasto Oy:n Kansainvälisestä Jälleenrakennuspankista saaman 7 000 000 US-dollarin määräisen lainan maksamisesta.

Käsitellessään takaajan takautumisoikeutta ei *Ylöstalo*, s. 274—282, mainitse, että teorian kannalta olisi eroa omavelkaisen ja laillisen takauksen välillä. Käytännössä on takautumisoikeus laillisessa takauksessa kuitenkin vaikea toteuttaa, sillä velallinen on ennen takaajaan kohdistuvaa maksuvaadetta todettava maksukyvyttömäksi, minkä vuoksi maksaneen takaajankin on vaikeata saada saamistaan velalliselta.

261 Kotimaisessa terminologiassa on ollut epämääräisyyttä valtiontakauksen ja valtiontakuun käsitteiden eron suhteen. Eräiden muiden maiden kielenkäytössä takuun vastine »garantia» merkitsee, paitsi takuuta, oikeusvaikutuksiltaan takaukseksi katsottavaa sitoumusta (ks. viitteitä 262, 263, 266, 267, 268). Saksan perustuslaissa esiintyy takauksen ja takuun käsittävä yleisilmaisu (ks. viitettä 264).

Englannissa valtiontakaus annetaan Treasuryn päätöksellä, mikäli laissa (Act) on annettu Treasurylle oikeus myöntää tällaisia takauksia.[262] *Ranskassa* valtiovarainministeri saa valtuuden mainitunlaisen sitoumuksen antamiseen budjetissa.[263] *Saksan* BGrG 115 Art:aan sisältyvän säännöksen mukaan saadaan vain lain nojalla antaa sellaisia valtion takaus- ja takuusitoumuksia, joiden oikeusvaikutus ulottuu varainhoitovuoden jälkeiseen aikaan.[264] *Ruotsin* RF:n valtiontaloutta koskevien säännösten mukaiseksi on katsottava, että valtiontakausten myöntäminen edellyttää valtiopäivien hyväksymistä,[265] jonka antamisen

---

[262] *Brittain* s. 200—201.

Esimerkkinä viitataan Treasuryn takaukseen (Statement of Guarantee)/28. 3. 1955, jonka Itä-Aasian ylikomissio sai Kansainvälisestä Jälleenrakennuspankista otettavalle lainalle. PP 1954—1955 VIII N:o 98 (Colonial Loans Act 1949).

[263] *Trotabas,* Précis s. 388—389.

Esimerkkinä ks. projet de loi de finances/1957 80 Art.

[264] Vastaavaan oikeudelliseen asemaan kuin valtion takaus- ja takuusitoumukset *(Sicherheitsleistungen,* joihin kuuluvat sekä *Bürgschaftsverträge* että *Garantieverträge)* asetetaan BGrG:ssä käsitteellisesti niihin verraten etäinen luotonantositoumus *(Kreditgewährung).* Tämän rahallinen enimmäismäärä on niinikään laissa määrättävä. Tapana on, että BGrG 115 Art:ssa tarkoitettuihin sitoumuksiin annetaan lupa BHplG:ssä, jossa myös vahvistetaan ko. sitoumusten rahalliset enimmäismäärät. Verrattuna WRV 87 Art:aan (ja sitä vastaavaan 1871 RV 73 Art:aan), joka eräin muutoksin muutoin vastaa BGrG 115 Art:aa, on luotonantositoumuksen käsittely tässä yhteydessä uutta. *Freund* s. 119; *Greuner* s. 5—6; *Mangoldt* s. 601—606; *Neumark,* Reichshaushaltplan s. 28—29; *Stier—Somlo* s. 824—825; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 84—85, 150—151, 283. Ks. myös *Lotz* s. 929—930.

RHO 8 b §:n mukaan on tämänkaltaisista sitoumuksista mahdollisesti aiheutuvia menoja varten otettava määräraha budjettiin. Näiden sitoumusten antaminen on RHO 45 $c_{,1}$ §:n mukaisesti luvallista valtiovarainministerin ennakkoon antamalla suostumuksella. Poikkeuksen tästä säännöstä muodostavat kuitenkin »im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossene, ihrer Natur nach regelmässig wiederkehrende Vertrage». Ks. myös RWB 61 §.

Esim. 1958 BHplG 19 §:ssä annettiin valtiovarainministerille valtuus »Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen zu übernehmen». Vastaavanlaisia valtuuksia myönnettiin 1964 BHplG:ssä tämän 23—26 §:ssä.

[265] *Herlitzin* mielestä velan käsite esiintyy RF 76 §:ssä laajassa merkityksessä ja jokaista toimenpidettä, mikä aiheuttaa valtiolle maksuvastuun, koskee mainittu säännös. Käsityksensä tueksi hän viittaa valtakunnanoikeuden käsiteltävänä 1800-luvulla olleisiin tapauksiin. *Herlitz,* Finansmakt s. 160—161. — *Lagerroth* huomauttaa, että lainsäätäjä sisällyttämällä RF 76 §:ään sanat »eller riket med ny gäld belasta» on saattanut säätyjen myötävaikutuksen ehdoksi kaikille sitoumuksille, joilla valtio ottaa itselleen maksuvastuun. Käsitteeseen »riket» kohdistuvat täten myös valtion takaussitoumukset. *Lagerroth,* StatsvT 1938 s. 49—50 myös viite 2. — Ks. lisäksi *Cavalli* s. 71—72.

tulisi tapahtua hallitukselle annettavan valtuuden muodossa. Käytännössä valtiontakaus annetaan kuitenkin ao. hallintoviraston päätöksellä, jossa vahvistetaan tämän sitoumuksen ehdot.[266] *Tanskassa* on vakiintunut käytäntö, jonka mukaan valtiontakauksen antaminen on luvallista, jos erityislaissa tai finanslovissa tahi tillaegsbevillingslovissa on annettu siihen lupa. Se voi tulla kysymykseen myös på forventet efterbevilling. Jollei laissa ole määrätty, että tällaisen sitoumuksen antajana on tietty ministeri, kuuluu asia valtiovarainministerin toimivaltaan.[267] *Norjassa* valtiontakauksen antaminen on luvallista suurkäräjäin suostumuksen nojalla, mikä annetaan valtuutena sille departementille, jonka toimialaan kuuluvat tällaisen sitoumuksen avulla tuettavat toimenpiteet.[268]

2. *Valtiontakauksen ja valtiontakuun antamisen valtiosääntöoikeudellinen perusta.* Nimenomaista säännöstä, jonka mukaan valtiontakauksen ja valtiontakuun antaminen on sallittua vain eduskunnan suostumuksella, ei ole Suomen perustuslaissa. Hallituksen tai muun viranomaisen tällainen sitoutuminen käyttämään valtion varoja tiettyjen edellytysten mahdollisesti toteutuessa merkitsee sellaista toimenpidettä,[269] jonka luvallisuus riippuu eduskunnan harkinnasta. Jos ei näin olisi asianlaita, voisi hallitus ilman kansanedustuslaitoksen suostumusta aikaansaada valtiolle sellaisia menoja, jotka sitovat eduskuntaa, kun tämä päättää budjetin. Kuten HM 68,$_1$ §:stä käy selville, saa-

---

266 Tällaisia sitoumuksia kutsutaan Ruotsissa yleisesti valtiongarantioiksi.

Esimerkkeinä tapauksista, joissa valtiontakauksen antaminen on tullut kysymykseen Ruotsissa, ks. SOU 1952: 45 s. 199—201. — Eräissä tapauksissa budjettiin on sisältynyt määräraha valtiontakauksista (statlig kreditgaranti, statlig garanti av lån) aiheutuvien tappioiden korvaamiseksi. Ks. esim. 1958/59 Statsliggare (Ruotsin erikoismenoarvio) I, Driftbudgeten IX Htl. C 12 (s. 816) ja X C 39 (s. 946).

RGKRegl 26 §:n nojalla valtionvelkakonttorin asiana on lainanotolla hankkia tarvittavat varat valtion lainojen takaisinmaksuihin ja muista sellaisista, niihin verrattavista sitoumuksista aiheutuviin menoihin, joihin valtio on sitoutunut tai valtiopäivien päätöksen mukaisesti vastedes voi sitoutua.

267 *Bjarne* s. 63.

Valtiontakauksen (garanti for laan) myöntämisestä finanslovissa ks. esim. 1959—1960 Finanslov 30 §, Tekstanmaerkningar Nr. 13. ad I. C. 1. B (s. 302).

268 Norjan finanssi- ja tullidepartementin kirje tekijälle VvM:öön/30. 4. 1958, VvM:n arkisto. — Tällaisia sitoumuksia kutsutaan Norjassakin garantioiksi.

269 Kun valtiontakaus ja valtiontakuu ovat julkiseen valtaan perustuvia viranomaisen konkreettisia ja yksipuolisia ratkaisuja, jotka välittömästi vaikuttavat tietyn tai tiettyjen ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan, täyttävät ne *Uotilan* esittämät hallintotoimen tunnusmerkit. Ks. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen s. 72.

daan tällaisia menoja aiheuttaa valtiolle vain lailla tai niitä voi johtua valtion velvoituksista. Nämä puolestaan saattavat aiheutua eduskunnan lainanottosuostumuksen nojalla otetuista valtionlainoista ja niitä voi syntyä myös menon sitomisesta määrärahan käyttötarkoitukseen. HM $66_{,1}$ §:n säännöksestä johtuu nimittäin välittömästi, ettei menoja saa aiheuttaa valtiolle pelkästään hallituksen toimesta, koska ennakolta sitomattomat menot ovat sallittuja vain, jos eduskunta on myöntänyt niitä varten määrärahat. Tämän vuoksi on kansanedustuslaitoksen suostumus tarpeen myös siihen, että hallitus antaa sitoumuksen, josta saattaa johtua valtiolle sellainen menoerä, joka on suoritettava riippumatta siitä, onko tarkoitusta varten varattu määräraha vai ei.[270] Muutoinhan eduskunnan budjettivalta menettäisi olennaisen osan merkitystään.

---

[270] Valtiontakauksen johdosta joutui valtio suoritusvelvolliseksi v. 1953 Ruona Oy:n tehtyä konkurssin. Eräistä ns. OpintotakausL:n/16. 1. 1959 (AsK N:o 13/59) nojalla annetuista takauksista on valtiolle aiheutunut suoritusvelvollisuus 1960-luvulla. Kun valtio on joutunut rahallisesti vain vähäisessä määrin vastaamaan antamistaan takauksista, ei tällaisia mahdollisia menoja varten ole yleensä varattu määrärahaa. Määrärahan myöntämistä sanotunlaista tarkoitusta varten edellytettiin kuitenkin ehdotuksessa laiksi maatalouden perusluotoksi ($8_{,4}$ §), joka ehdotus raukesi. 1960 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 118. Tässäkin lakiehdotuksessa (8 §) esiintyi epäasianmukainen ilmaisu »takuu». Samoin 1963 Vp, Liitteet, Lakialoitteessa N:o 85 tarkoitetussa *Antilan* ym. ehdotuksessa laiksi maatalouden perusluotosta (8 §). Ilmaisua »takaus» on sitävastoin käytetty laissa maatalouden perusluotosta/ 12. 3. 1965 (AsK N:o 156/65) ($11_{,2,3}$ §). 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 53, MtvM N:o 12, tämän liitteinä olevat VvvLs N:o 2/17. 3. 1964 ja PankvLs N:o 1/2. 12. 1964, Edusk vast. Myös mainitussa lakialoitteessa tarkoitetun lakiehdotuksen mukaan oli menoarvioon otettava määräraha takauksista mahdollisesti aiheutuvia menoja varten, mutta säädetyksi tulleessa laissa maatalouden perusluotosta ei ole tällaista säännöstä.

Jos valtio joutuu suoritusvelvolliseksi, ilman että tarkoitusta varten on hyväksytty määräraha, olisi sopivin menettely merkitä menoerä velallisten ja velkojain tilille ja, mikäli suoritus ei tapahdu aivan varainhoitovuoden lopulla, jolloin sen sinä vuonna budjetointiin ei enää ole teknillisiä mahdollisuuksia, sisällyttää tämä sidottu menoerä eduskunnalle annettavaan lisämenoarvioehdotukseen. Mikäli varainhoitovuosi on jo lopullaan, olisi sopivinta merkitä valtiontakauksesta aiheutunut menoerä menoarvion veloitukseksi 15 Pl. II: 1 momentille; tämän määräraha on varattu sellaisiin lakiin tai asetukseen perustuviin menoihin, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa.

Eduskunnan finanssivallan syrjäyttämistä merkitsi VvM:n SP:lle 1. 8. 1957 antama kirjallinen ilmoitus, että ellei Kemijoki Oy määräpäivänä lunasta sitä yhtiön asettamaa vekseliä, jossa Imatran Voima Oy on tunnustajana ja jonka SP on diskontannut, sitoutuu VvM lunastamaan mainitun vekselin »samoin ehdoin kuin valtion maksettavaksi erääntyneen obligaatiolainan». VvM ei joutunut kuitenkaan täyttämään mainittua sitoumustaan.

Kun lailla voidaan aiheuttaa valtiolle menoja, saadaan lailla myös oikeuttaa hallitus tai muu viranomainen antamaan sellaisia sitoumuksia, joista voi aiheutua valtiolle menoa. Mitä tulee ensinnäkin valtiontakauksiin, voi eduskunnan takaussuostumus sisältyä siis lain hyväksymiseen. Jos oikeudesta antaa valtiontakauksia ei sitävastoin ole lailla säädetty, on niiden myöntämisen edellytyksenä eduskunnan erillisenä antama suostumus. Kun valtiontakauksen toteutuminen merkitsee valtiolle samankaltaista rahallista vastuuta kuin valtionlainasta aiheutuva, on valtiontakaukseen — jollei tämän sitoumuksen myöntämiselle ole siis laissa perustetta — sovellettava analogisesti HM 64 §:ää.[271]

Lainanotossa valtio saa hyväkseen sitoumuksensa vasta-arvon, mutta takauksen se antaa vastikkeetta. Tämä eroavuus sanottujen sitoumusten välillä ei merkitse kuitenkaan olennaista eroa eduskunnan finanssivallan kannalta. Tämän kannalta on merkityksetön myös se seikka, että takauksesta valtiolle mahdollisesti aiheutuva suoritusvelvollisuus on takautumisoikeutta koskevien sääntöjen mukaan tai mahdollisen vastatakauksen johdosta ehkä siirrettävissä muille.

Sellaiseen sitoumukseen, jolta puuttuvat takauksen tunnusmerkit, mutta jolla valtio antaa takuun muunlaisen taloudellisen velvoitteen toteuttamisesta, ei HM 64 §:n analoginen tulkinta sovellu. Sanotunlaisen sitoumuksen osalta ei ole näet kysymys sellaisen sitoumuksen antamisesta, jota voidaan pitää samankaltaisena kuin sitoutumista vastuuseen jostakin velasta. Valtiontakuun tunnusmerkkinä on normaalisti, että valtio sitoutuu suorittamaan sellaisen toimenpiteen tiettyjen edellytysten toteutuessa, mistä aiheutuu valtiolle menoerä, jonka määrä takuuta annettaessa vielä on tuntematon. Eduskunnan finanssivallan voimassa pysyttäminen edellyttää, että markkamäärältään täsmentämättömänkin sitoumuksen antamiseen hankitaan eduskunnan suostumus. Tämä voidaan antaa joko hyväksymällä erillinen määräraha sitoumuksesta mahdollisesti aiheutuvaa menoa varten tai lain

---

[271] *Erich,* Valtio-oikeus II s. 250, mainitsee HM 64 §:stä johtuvan, ettei hallitus omalla vastuullaan voi tehdä takuusitoumuksia (tarkoittanee lähinnä takaussitoumuksia) valtion puolesta. Samaa mieltä ovat *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 181, ja *Hakkila* s. 265. Ks. myös *Paalanen* s. 56, 60.

Mitä edellä (s. 315 myös viite 259) on esitetty hallituksen ja virkamiehen vastuusta sellaisessa tapauksessa, että on ryhdytty lainanottotoimenpiteisiin eduskunnan suostumuksen ylittäen tai ilman tätä, soveltuu myös valtiontakaukseen.

Valtion tilinpäätökseen on liitettävä luettelo varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takaussitoumuksista (BudjL 11_2 § ja TiliS 52 §).

hyväksymisen muodossa,[272] jolloin tämän nojalla myönnetyistä takuista aiheutuvat suoritukset ovat HM 68,$_1$ §:ssä tarkoitettuja sidottuja menoeriä. Hallituksen oikeuttaminen antamaan valtiontakuita hyväksymällä takuista mahdollisesti aiheutuvia menoja varten määräraha olisi asianmukaista vain, jos voitaisiin pitää todennäköisenä, että valtio joutuu takuiden johdosta suoritusvelvolliseksi. Käytännössä hallitus on saanut lailla valtuudet takuiden antamiseen.

Vastaavin perustein kuin lainanotto kuuluu valtiontakauksen ja valtiontakuun antaminen hallituksen toimivaltaan. VN:n käsiteltävinä asioina mainitaan VNOS 12,$_1$ §:n 10 kohdassa ne, jotka koskevat »valtiontakuuta». Eduskunta ei itse voi antaa näitä vastuusitoumuksia,

---

[272] Vvv:n sihteeri *Rautapää* oli sitä mieltä, että eduskunnan suostumusta valtiontakuun myöntämiseen ei voida antaa pelkällä vapaamuotoisella ponnella, koska siihen vaaditaan laki. Esimerkkeinä viitataan seuraaviin kahteen tapaukseen: 1) Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion vastuusta talviolympiakisojen järjestelymenoista/7. 12. 1962 ehdotettiin, että eduskunta oikeuttaisi VN:n päättämään, voidaanko ja millä ehdoilla valtion vastattaviksi ottaa enintään 200 000 000 markan määrään saakka niitä tappioita, jotka saattavat aiheutua Suomessa v. 1968 mahdollisesti pidettävien talviolympiakisojen järjestelymenoista. Vvv:n sihteerin Rautapään ilmoitettua suullisesti VvM:öön, että mainitunlaisesta takuuvaltuudesta oli säädettävä lailla, annettiin eduskunnalle hallituksen esitys laiksi valtion vastuusta talviolympiakisojen järjestelymenoista/20. 9. 1963, joka tuli hyväksytyksi, mutta ensimmäiseksi annettu ehdotus sitävastoin hylättiin. 1962 Vp Asiak III,$_{II}$, Hall es N:o 147, VvvM N:o 9, Edusk vast; 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 86, VvvM N:o 35, Edusk vast, L/15. 11. 1963 (AsK N:o 506/63). 2) Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion vastuusta Teollistamisrahasto Oy:n ottamasta ulkomaisesta luotosta/15. 3. 1963 ehdotettiin mm., että VN oikeutettaisiin määräämillään ehdoilla päättämään, että valtio voi ottaa vastatakseen niistä kurssitappioista, jotka saattavat aiheutua Teollistamisrahasto Oy:lle sanotun yhtiön ottamista, saman ponsiehdotuksen edellisessä kohdassa tarkoitetuista ulkomaisista luotoista. Myös tässä tapauksessa Vvv:n sihteeri Rautapää ilmoitti suullisesti VvM:öön, että takuuvaltuudesta — joka koski siis kurssitappioita — oli säädettävä lailla. Tämän johdosta annettiin eduskunnan hyväksyttäväksi ehdotus laiksi valtion vastuusta Teollistamisrahasto Oy:n ulkomaisen lainan kurssitappiosta, joka sisällytettiin hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi Teollistamisrahasto Oy nimiselle yhtiölle verotuksessa myönnettävästä vähennyksestä ja valtion vastuusta saman yhtiön ulkomaisen luoton kurssitappiosta/18. 4. 1963. Nämä ehdotukset tulivat hyväksytyiksi, mutta mainittuun esitykseen/15. 3. 1963 sisältynyt ponsiehdotus, joka koski kurssitappiotakuuta, jäi sitävastoin hyväksymättä. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 32, VvvM N:o 22, Edusk vast; 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 45, VvvM N:o 23, Edusk vast, L/20. 6. 1963 (Ask N:o 338/63). Vvv:n sihteerin edellä selostetuista kannanotoista on tekijä saanut suullisesti tiedon VvM:n hallitussihteereiltä *Knuutilta* ja *Sainiolta*.

Muissakin tapauksissa on valtuudesta valtiontakuiden antamiseen säädetty lailla. (Erilaisista valtiontakuista tulee puhe jäljempänä s. 327—330.)

sillä kansanedustuslaitoksen tällainen päätös olisi vastoin HM $2_{,3}$ §:n säännöstä ja sen vuoksi mitätön.

Valtiosääntöoikeudellisesti virheetöntä terminologiaa olisi, että ponnessa, joka koskee eduskunnan suostumusta valtiontakauksen antamiseen, käytettäisiin juuri tämän suostumuksen sisältävää ilmaisua. Käytännössä eduskunta mainitussa ponnessa kuitenkin »oikeuttaa valtioneuvoston» antamaan tietyn valtiontakauksen tai tiettyjä valtiontakauksia ponnessa ilmaistuun enimmäismäärään saakka. Tuon oikeuttamisen asiallinen sisältö on siis kansanedustuslaitoksen suostumuksen antaminen sellaiselle asialle, jonka hallitus suostumuksen saatuaan voi oman toimivaltansa nojalla ratkaista.

Kun HM 64 §:ää sovelletaan valtiontakaukseen, tulee eduskunnan suostumuksen antamisen tapahtua samanlaisin VJ:ssä säädetyin muodoin kuin kansanedustuslaitoksen lainanottosuostumuksen antamisen. Tietyn säännöksen analogisessa soveltamisessa on näet noudatettava samanlaisia, laissa määrättyjä muotoja kuin sovellettaessa tuota säännöstä varsinaisessa merkityksessä. Muutoinhan analogia olisi epätäydellistä. Myös valtiontakauksen osalta on siis sovellettava VJ $68_{,1}$ §:n sitä säännöstä, jonka mukaan on noudatettava lainsäädäntöjärjestystä, kun kysymys koskee valtionlainan ottamista, kuitenkin niin, ettei tätä koskevaa ehdotusta voida jättää lepäämään. Niinikään on valtion takaussitoumuksen osalta sovellettava VJ $75_{,1}$ §:n sitä säännöstä, jonka mukaan valtionlainan ottamista tarkoittava ehdotus on käsiteltävä valtiopäivillä erityisenä asiana, »vaikka se sisältyykin tulo- ja menoarvioehdotuksen laskelmiin». Se seikka, ettei valtiontakauksesta mahdollisesti aiheutuvia menoja varten ole tapana ottaa menoarvioon erillistä määrärahaa, ei ole esteenä VJ $75_{,1}$ §:n mainitun säännöksen soveltamiselle po. sitoumukseen.[273] Säännöksessä olevalla viittauksella budjettiehdotuksen laskelmiin ei ole näet itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan siinä vain todetaan HM $66_{,1}$ §:n oikeussäännöstä itsestään selvänä johtuva seuraamus. — Samat oikeusohjeet, jotka koskevat eduskunnan lainanottosuostumuksen esittelemistä tasavallan presidentille,[274] soveltuvat myös eduskunnan takaussuostumukseen.[275]

---

[273] Menoarvion 15 Pl. II: 1 momentin määräraha sellaisiin lakiin tai asetukseen perustuviin menoihin, joita varten ei menoarvioon ole erikseen merkitty määrärahaa, on tietenkin käytettävissä sellaiseen takauksesta aiheutuvaan suoritukseen, josta valtio joutuu vastaamaan. (Ks. s. 320 viitettä 270.)

[274] Tästä asiasta on ollut puhe s. 268, 278—280.

[275] *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 235.

Säätyvaltiopäivien aikana oli vakiintunut sellainen menettely, että valtiontakaus

3. *Valtiontakauksen ja valtiontakuun yksityisoikeudellinen eroavuus sekä näiden käsitteiden soveltuvuus valtion sitoumuksiin.* Vasta 1950-luvun lopulta alkaen on VvM:n kameraalisessa kielenkäytössä järjestelmällisesti pyritty erottamaan toisistaan valtiontakaus ja valtiontakuu.[276] Pääasiallisena erona yksityisoikeudellisen takauksen ja ta-

---

annettiin normaalisti hallituksen esityksen nojalla vapaamuotoisen ponnen muodossa. Vuosien 1863—1864 valtiopäivillä hyväksyttiin säätyjen »garantia» Hypoteekkiyhdistyksen ulkomaisesta valtionlainasta. Säätyjen päätöstä ei kuitenkaan vielä tällöin annettu erityisen ponnen muodossa. Tästä ks. Kejs Maj:ts Nådiga Propositioner till Finlands ständer å landtdagen 1863—64 III, Kejs Maj:ts Proposition N:o 49, Sammansatta Stats- och Bank-Utskottets betänkande N:o 1, Ständers svar. — Säätyjen suostumus valtiontakaukseen annettiin ponnen muodossa. 1894 Vp Asiak III, Keis Maj:tin es N:o 26, ValtvM N:o 8, Säät vast, A/29. 1. 1895 (AsK N:o 3/95).

Alkuaikoina 1919 HM:n voimaantulon jälkeen ponnen muodossa annetuista valtiontakausta koskevista eduskunnan suostumuksista ks. edusk vast esim.: 1923 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 27, VvvM N:o 19, A/21. 12. 1923 (AsK N:o 287/23); 1924 Vp Asiak III, Hall es N:o 105, VvvM N:o 45, A/30. 12. 1924 (AsK N:o 332/24); 1927 Vp Asiak III, Hall es N:o 31, VvvM N:o 7, A/28. 10. 1927 (AsK N:o 272/27). Vastaavin muodoin hankitaan eduskunnan suostumus valtiontakauksen antamiseen edelleenkin.

Kun säädyt vuosien 1863—1864 valtiopäivillä takasivat erään »maan kulkuyhdistysten parantamiseksi» otettavan valtionlainan, ei ollut kysymys valtiontakauksen tunnusmerkit täyttävän hallintotoimen edellytyksestä, vaan kansanedustuslaitoksen garantianluonteisen lainanottosuostumuksen antamisesta. Tästä ks. Keis Maj:tin Julistuksen/14. 7. 1880 (AsK N:o 14/80 s. 1) johtolauseessa oleva maininta. — Säädyt hyväksyivät »valtion takaaman ja hoidettavan» PSP:n perustamisen. 1885 Vp Asiak I, Keis Maj:tin es N:o 10, ValtvM N:o 3, Säät vast, A/24. 5. 1886 (AsK N:o 15/86). — Ks. *Kastarin* käsitystä HM 73,1 §:n sen säännöksen merkityksestä, jonka mukaan SP toimii »eduskunnan takuulla». *Kastari*, SP:n erikoisasema s. 15—16.

276 Ilmaisu »takaus» esiintyi tosin valtiopäiväasiakirjoissa joskus jo säätyvaltiopäivien aikana. Näin esim. 1894 Vp Asiak III, Keis Maj:tin es N:o 26, ValtvM N:o 8, Säät vast, A/29. 1. 1895 (AsK N:o 3/95), säädyt hyväksyivät puolestaan Hypoteekkiyhdistyksen anoman takauksen niiden sitoumusten täyttämisestä, jotka yhdistys saattoi tehdä ottaessaan ulkomaisia lainoja saatuaan ao. luvan kussakin tapauksessa.

Osoituksena terminologian selvenemisestä viitataan: OpintotakausL/16. 1. 1959 (AsK N:o 13/59); VoimalaitostakausL/30. 12. 1959 (AsK N:o 560/59).

Vaikka ilmaisua »valtiontakuu» joltisessakin määrin käytetään edelleenkin vp-asiakirjoissa myös silloin, kun on kysymys takauksen tunnusmerkit täyttävästä sitoumuksesta, pyritään tässä tutkimuksessa välttämään tuota ilmaisua silloin, kun on kysymys takauksesta. Näin menetellään niissäkin tapauksissa, joissa viitteissä mainituissa vp-asiakirjoissa on esillä olevassa merkityksessä puhe valtiontakuusta.

kuun eli garantian tunnusmerkit täyttävän sitoumuksen välillä on, että takaus kohdistuu tiettyyn päävelkaan, takuusitoumus sitävastoin annetaan itsenäisenä, päävelasta riippumattomana.[277] Oikeusvaikutuksiltaan takauksenluonteiseen sitoumukseen sisältyy takautumisoikeus päävelallisen suhteen.[278] Sen selvittämiseksi, tarkoittaako valtiontakuun nimellä annettu sitoumus takausta vai takuuta, on tarkoin tutkittava eduskunnan suostumusponnen tai suostumuksen sisältävän lain sisältö ja perustelut.[279]

Valtiontakauksella saattaa mainittujen tunnusmerkkien lisäksi olla myös tietty yleisluonteinen merkitys takauksella tuettavan yhteisön taloudessa. Takaus voi nimittäin vaikuttaa siten, että sellaisen investointiohjelman toteuttamiskelpoisuus varmistuu, joka on kansantalouden kannalta tärkeä, mutta josta valtio ei itse huolehdi.[280]

Eduskunnan takaussuostumuksen sisällyttäminen lakiin on tullut kysymykseen ensinnäkin silloin, kun takauksen myöntäminen liittyy olennaisena osana järjestelmään, joka joltakin osalta on toteutettavissa vain lainsäädännöllä.[281] Tämä on perusteltua myös silloin, kun on kysy-

---

277 Takaussitoumuksen ja takuusitoumuksen käsitteistä yksityisoikeudessa ks. *Vihma* s. 113—118; *Ylöstalo* s. 31—34; *Guggenheim* s. 10—30; *Knoellinger* s. 94—132; *Ussing* s. 1—8, 395—403.

278 *Ylöstalo* s. 13, 196 viite 3, s. 243, 273—289.

KKO hyväksyi eräässä tapauksessa äänestyksen jälkeen käsityksen, että »valtiontakuu» tarkoittaa yksityisoikeudellista takausta. KKO 1950 II s. 383. *Ylöstalo* s. 31—32.

279 Ks. esim. L/1.11.1946 (AsK N:o 754/46); L/11.3.1949 (AsK N:o 191/49); L/22.12.1951 (AsK N:o 633/51); L/11.12.1953 (AsK N:o 475/53); L/25.3.1955 (AsK N:o 142/55); L/12.4.1957 (AsK N:o 151/57). Nämä lait koskivat voimalaitoksille annettavia ja ensimmäiseksi mainittu L lisäksi sotakorvausteollisuuden helpottamiseksi annettavia, valtiontakauksina pidettäviä »valtion takuita». Laissa voimataloudelle annettavista valtion takauksista/30.12.1959 (AsK N:o 560/59), jota on muutettu laeilla/28.12.1962 (AsK N:o 665/62) ja 20.6.1963 (AsK N:o 340/63), laissa pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden tuotteiden markkinointia varten annettavista valtiontakauksista/20.6.1963 (AsK N:o 341/63) ja laissa pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden sekä työliikkeiden valtiontakauksista/4.7.1963 (AsK N:o 375/63) on terminologia kuitenkin — kuten lakien otsakkeistakin ilmenee — asianmukainen.

280 Kiinnittäessään huomiota kysymykseen, millaisten lainojen vakuudeksi valtiontakauksia on yleensä annettu, Opintotakauskomitea lausui, että valtiontakausta, joka on myönnetty suuren yhtiön ottaman lainan vakuudeksi, voidaan pitää pikemminkin valtion antamana, lainavaroilla rahoitettavan yrityksen toteuttamiseen kohdistuvana sitoumuksena kuin tavallisena takauksena. KM 1957:11 s. 26—27.

281 VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä edellytti L maatalouden velkojen va-

mys sellaisen pysyvän järjestelmän luomisesta, jonka puitteissa valtiontakauksia annetaan, vaikka siihen ei liity järjestelyä, mikä muutoin edellyttäisi lainsäädäntöä.[282]

Lailla voidaan järjestää sellaisiakin asioita, jotka kuuluvat hallinnollisessa järjestyksessä hoidettaviin.[283] Sille että eduskunnan suostumus valtiontakauksen antamiseen sisällytetään lakiin, ei ole esteenä HM 64 § eivätkä myöskään VJ 68,$_1$ ja 75,$_1$ §:n ne säännökset, jotka koskevat valtionlainaa ja joita sovelletaan valtiontakaukseen analogisesti. Sekään seikka, ettei VJ 68,$_1$ §:n tulkinnan mukaan — kuten edellisessä jaksossa on esitetty — valtiontakausta koskevaa asiaa saa jättää lepäämään, ei ole siis esteenä sille, että eduskunnan suostumus tällaiseen sitoumukseen annetaan laissa, mutta tätä ei siis saa silloin jättää lepäämään.

Kun valtion viljavarastosta annettuun lakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan viljavarasto sai VN:n luvalla ottaa lainaa (L/30. 4. 1953, AsK N:o 185/53, 5 a §), sai VN oikeuden antaa tällaisen lainan takaisin maksamisesta valtiontakauksen. Kun viljavarasto on valtion rahastotalouteen kuuluva laitos, on valtio ilman erityistä takaustakin vastuussa tällaisesta ns. varsinaisen valtiovaraston ulkopuolella syntyneestä velasta. Mainittu takausvaltuus, jota käytännössä ei sovellettu, kumottiin valtion viljavaraston lainanottovaltuuksista annetulla L:lla/10. 11. 1961 (AsK N:o 496/61).

Toisaalta ei ole estettä sellaiselle valtiontakaukselle, joka kohdistuu

---

kauttamisesta. Velkojan oli joko otettava valtion taattavia obligaatioita velkasaamisensa suoritukseksi tai hän ei saanut määräaikana irtisanoa tällaista saamista. 1932 Vp Asiak I, Hall es N:o 7, MtvM N:o 1, Edusk vast, L/11. 3. 1932 (AsK N:o 79/32). Vastaavanlaisesta järjestelystä ks. 1932 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 82, VvvM N:o 69, tämän liitteenä oleva LvLs N:o 2/23. 11. 1932, SuurvM N:o 97 a, Edusk vast, L/17. 2. 1933 (AsK N:o 52/33). — Valtion viljavarastosta annettuun lakiin lisättiin sellainen säännös, että valtio voi myöntää takauksen viljavaraston ottamalle enimmäismäärältään tietynsuuruiselle lainalle. 1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 4, MtvM N:o 2, Edusk vast, L/30. 4. 1953 (AsK N:o 185/53) 5 a §. — Voimalaitoksille annettavista valtiontakauksista säädettiin, ettei niihin sovelleta, mitä määräajasta velkomisasioissa sekä vuosihaastosta 9. 11. 1868 annetussa A:ssa on säädetty takauksen vanhentumisesta. 1959 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 83, VvvM N:o 76, Edusk vast, L/30. 12. 1959 (AsK N:o 560/59) 4 §.

282 Näin oli asianlaita esim. toteutettaessa valtion opintotakausjärjestelmä. 1958 Vp Asiak I, Hall es N:o 7, SivvM N:o 5, Edusk vast, L/16. 1. 1959 (AsK N:o 13/59).

283 *Kaira*, Eduskunnan lainanottosuostumus s. 5, lausuu, että eduskuntalailla voidaan ryhtyä sääntelemään sellaisia oloja, jotka on aikaisemmin järjestetty asetuksella.

laajassa merkityksessä tulkitun valtiovaraston ulkopuolella olevan valtion laitoksen, niin kuin SP:n, Kelan tai PSP:n ottamaan lainaan. Nämä laitokset voivat puolestaan olla valtion ottaman lainan takaajina.

Hallitus on vakiintuneesti lailla oikeutettu myöntämään sellaisia kurssiriskitakuiksi kutsuttuja sitoumuksia, jotka koskevat yksinomaan ulkomaisesta lainasta mahdollisesti aiheutuvien kurssitappioiden korvaamista.[284] Kun valtio säännönmukaisesti sitoutuu kurssiriskitakuussa rahalliseen vastuuseen riippumatta siitä, onko velallinen maksukyvytön velan erääntyessä, sulkee pelkkä tämä seikka pois mahdollisuuden, että kurssiriskitakuussa voisi olla kysymys takauksen tunnusmerkit täyttävästä sitoumuksesta.

Valtio ei ole sitoutunut vastuuseen pelkästä lainan indeksikorotuksesta. Jos valtio garantoisi sen, että velasta mahdollisesti suoritettava indeksikorotus maksetaan valtion varoista, vaikka velallinen olisi maksukykyinen, olisi kysymyksessä takuu. Mikäli valtio sitoutuisi vastaamaan sitävastoin siitä, että indeksikorotus maksetaan vain edellyttäen, että velallinen on maksukyvytön, olisi kysymyksessä takaus.

Jos samalla kertaa sitoudutaan vastaamaan velan nimellismäärästä

---

284 Kurssiriskitakuita koskevien lakien säätämisestä ks. esim. 1945 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 130, VvvM N:o 60, Edusk vast, L/28.12.1945 (AsK N:o 1272/45); 1946 Vp Asiak I, Hall es N:o 65, VvvM N:o 37, tämän liitteenä oleva PankvLs N:o 2/27.9.1946, Edusk vast, L/1.11.1946 (AsK N:o 753/46); 1948 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 85, VvvM N:o 1 ja Edusk vast/1949 Vp Asiak III,II, L/18.2.1949 (AsK N:o 118/49); 1950 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 115, VvvM N:o 98, tämän liitteenä oleva PankvLs N:o 1/5.12.1950, Edusk vast, L/29.12.1950 (AsK N:o 651/50); 1952 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 63, VvvM N:o 42, Edusk vast, L/14.11.1952 (AsK N:o 398/52). Lakien otsakkeissa puhutaan »takuista» (ks. edellä s. 324 viitettä 276).

Valtion kurssiriskitakuun antamisessa on tullut kysymykseen sellainen vastavaatimus, että VN:n takuupäätöksessä mainittujen yhtiöiden, jotka saivat tietyn tavaran ostamista varten valuuttakiintiön, oli suoritettava valtiolle kurssiriskin varalta prosenttinen maksu valtiontakuun saajalta, SP:lta tavaran ostamista varten saamansa lainan ja sen koron siitä markkamäärästä, joka vastasi näiden takuuta annettaessa voimassa ollutta kurssia US-dollareissa. Tämä maksu perittiin tosin vasta kyseisen lainan kuoletusten yhteydessä, mutta sen vakuudeksi yhtiöt antoivat pantiksi VK:lle kiinnitettyjä haltijavelkakirjoja. Kun mainitun korvauksen pidättäminen ei kohdistunut päävelkaan sellaisenaan, ei tällaista sitoumusta voida pitää takauksena, vaan pidätyksen suorittaminen on katsottava valtiontakuun ehdoksi asetetuksi korvaukseksi takuun antamisesta. VvMk SP:lle/17.7.1952 N:o 3767.

Virheellisen kurssiriskitakuun antamisesta ks. 1949 VttK s. 19—20. — Virheellisesti annetusta muunlaisesta valtiontakuusta ks. 1940 VttK s. 56—57.

ja korosta sekä lisäksi mahdollisesta indeksikorotuksesta [285] tai lainan ulkomaan valuutassa laskettua vasta-arvoa vastaavan suomenmarkkamäärän mahdollisesta kasvusta,[286] on katsottava, että koko sitoumuksen luonne määräytyy sitoumuksen sen osan mukaisesti, joka koskee velan nimellismäärää. Mainitunlaiset tiettyyn päävelkaan olennaisesti kuuluvat sitoumukset annetaan näet säännönmukaisesti koko laajuudessaan

---

[285] VN sai oikeuden antaa tarkemmin määräämillään ehdoilla valtion omavelkaisen takauksen Aero Oy:n ottaman kotimaisen obligaatiolainan pääoman, koron ja mahdollisen indeksihyvityksen suorittamisen vakuudeksi. Lainanottajan oli valtion mahdollisen takaussaamisen turvaamiseksi talletettava kiinnitettyjä haltijavelkakirjoja VK:iin määrä, joka oli 30 prosenttia valtion takaaman lainan nimellismäärää suurempi. Täten pyrittiin hankkimaan vastavakuus kyseiseen lainaan liittyvän 50-prosenttisen indeksiehdon soveltamisen varalta. Eduskunnan takaussuostumus annettiin lainan pääomalle, korolle ja indeksihyvitykselle rajoittamatta tähän kohdistuvaa enimmäisvastuuta. 1957 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 197, VvvM N:o 180, Edusk vast, A/14. 6. 1958 (AsK N:o 262/58), VvMk VK:lle/19. 6. 1958 N:o 634/127 VvMAD 1958.

OpintotakausL (AsK N:o 13/59) 3 §:n nojalla voidaan valtiontakaus myöntää, paitsi opintolainan koko nimelliselle määrälle, myös lainasta mahdollisesti maksettavalle indeksikorotukselle ja sakkokorolle, enintään 30 prosenttiin asti lainan nimellisestä määrästä.

Lainan indeksikorotuksen edellä mainitun merkityksen vuoksi (ks. s. 298) ja jos valtiontakauksen antamista myös lainan mahdolliselle indeksikorotukselle ei ole kielletty eduskunnan takaussuostumuksen sisältävässä ponnessa tai laissa, saadaan indeksikorotuksesta antaa valtiontakaus, vaikka siitä ei ole lausuttu mitään eduskunnan takaussuostumuksessa. Kemijoki Oy:n Kelasta v. 1963 saamille lainoille on myönnetty valtiontakaus myös lainan mahdolliselle indeksikorotukselle, vaikka laissa, jolla eduskunnan takaussuostumus on annettu, ei ole annettu erityistä valtuutta indeksikorotusta koskevaa takausta varten. L voimataloudelle annettavista valtiontakauksista/30. 12. 1959 (AsK N:o 560/59), sellaisena kuin se on muutettuna laeilla/28. 12. 1962 (AsK N:o 665/62) ja 20. 6. 1963 (AsK N:o 340/63). Tällaisista tapauksista ks. esim. VvMk VK:lle/10. 10. 1963 N:o 34/03—30/63.

Jollei eduskunnan takaussuostumuksessa ole annettu lupaa indeksikorotukseen kohdistuvalle takaukselle, sisällytetään toisinaan valtiontakausta koskevaan VNp:een lausuma, ettei valtio vastaa velkakirjassa olevan indeksiehdon mahdollisesti aiheuttamasta velan lisäyksestä. Ks. esim. VNp:tä, joka koski valtiontakauksen antamista Rovakairan Sähkö Oy:n PSP:stä otettavalle lainalle. VvMk VK:lle/17. 3. 1960 N:o 14/03—30. Ks. myös VNp:tä, joka koski valtiontakauksen antamista Saarijärven Voima Oy:n Kelasta otettavalle lainalle. VvMk VK:lle/29. 9. 1960 N:o 41/03—30.

[286] Ks. 1954 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 99, VvvM N:o 50, Edusk vast, A/30. 12. 1954 (AsK N:o 504/54), joka koski Neste Oy:n ja Typpi Oy:n investointeja varten otettavien ulko- ja kotimaisten lainojen ja niiden korkojen sekä lainojen hoidosta aiheutuvien muiden kustannusten vakuudeksi annettavia valtiontakauksia. Neste Oy:n lainojen vakuudeksi annettujen valtiontakausten osalta ks. myös VvM:n

siltä varalta, että velallinen osoittautuisi velan erääntyessä maksukyvyttömäksi. Tällaisessa tapauksessa valtion vastuusitoumukseen liittyy vastuun koko määrää koskeva takautumisoikeus päävelallisen suhteen.[287]

Valtiontakuita on annettu myös tietyn elinkeinoalan, esim. vientiteollisuuden tukemiseksi.[288] Elinkeinon tukemiseen kohdistuva eräänlainen valtiontakuu on kysymyksessä myös niissä tapauksissa, joissa valtio sitoutuu vastaamaan siitä, että tiettyjen tarvikkeiden tuottajat saavat näistä tuotteistaan takuuhinnan. Täten on lailla taattu eräiden maataloustuotteiden sekä kotimaisen kasviöljyn, villan ja sokerijuurikkaan hinnat.[289] Valtio on lailla sitoutunut suorittamaan tietyn tukipalk-

---

kaksi kirjettä VK:lle/22.12.1955 N:ot 1237/263 VvMAD 1955; VvM:n neljä kirjettä ao. lainojen antajille/2.2.1956 N:ot 1237/263 VvMAD 1955. Yhtiön oli luovutettava VK:lle valtion kunkin takaussaamisen turvaamisen ja VNp:ssä määrättyjen muiden ehtojen noudattamisen vakuudeksi takaussaamisia vastaava määrä haltijavelkakirjoja. V. 1957 suoritetun devalvaation jälkeen VK vaati yhtiöltä valtion takaussaamisten markkamäärän nousua vastaavat lisävakuudet. VKk Neste Oy:lle/28.11.1957 N:o 10383. Typpi Oy:n lainalle annetun valtiontakauksen osalta ks. VvMk VK:lle/31.3.1955 N:o 402/80 VvMAD 1955, jonka mukaan yhtiöltä vaadittiin kurssiriskin varalta valtion takaussaamisen turvaamiseksi kiinnitettyjä haltijavelkakirjoja määrä, joka ylitti valtion takaaman lainan määrän 50 prosentilla.

287 Ulkomaisen lainan ottamista koskevan valtiontakauksen antamisessa menetellään yleensä siten, että ensin annetaan ns. valmistava VNp. Sitten kun siinä tarkoitetun takauksen antamiselle asetetut ehdot on täytetty, saadaan antaa jo valmistavassa päätöksessä lopullisen sisältöisenä mainittu valtiontakaus. Tällöin asia esitellään uudelleen VN:ssa, joka antaa lopullisen takaussitoumuksen.

288 Tällaisia sitoumuksia ovat VN:n metalli- ja laivanrakennusteollisuuden tuotteiden viennin turvaamiseksi antamat valtiontakuut. Vuodesta 1963 alkaen vientitakuut myöntää lailla perustettu valtion vientitakuulaitos. 1950 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 103, VvvM N:o 85, Edusk vast, L/29.12.1950 (AsK N:o 636/50); 1952 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 83, VvvM N:o 53, Edusk vast, L/6.3.1953 (AsK N:o 114/53); 1954 Vp Asiak III_{II}, Hall es N:o 104, VvvM N:o 41, Edusk vast, L/21.1.1955 (AsK N:o 41/55); 1957 Vp Asiak III_I, Hall es N:o 171, VvvM N:o 166, L/28.6.1958 (AsK N:o 297/58); 1959 Vp Asiak I, Hall es N:o 54, VvvM N:o 42, Edusk vast, L/30.12.1959 (AsK N:o 549/59); Vientitakuutoimikunnan KTM:lle jättämä M/9.4.1951; Vientitakuutoimikunnan (KTM:n asettama uusi elin) kirjeet KTM:lle/9.3.1959 ja 27.4.1959 sekä toimikunnan M/31.3.1962; 1962 Vp Asiak I, Hall es N:o 38, VvvM N:o 16, Edusk vast, L/14.9.1962 (AsK N:o 479/62). Tämän lain 2 §:ssä on lueteltu ne tapaukset, joiden varalta valtion vientitakuu voidaan myöntää. Mainituissa tapauksissa voidaan katsoa olevan kysymyksessä valtiontakuun varsinaisessa merkityksessä (ks. s. 317).

289 Vuoden 1956 MaataloustuloL:n/17.5.1956 (AsK N:o 298/56) ja vuoden 1958 vastaavan L:n/14.10.1958 (AsK N:o 407/58) sekä tämän muuttamisesta anne-

kion valtion varoista, mistä aiheutuu valtiolle HM $68_{,1}$ §:ssä tarkoitettuja, budjetin valmistajaa, päättäjää ja soveltajaa sitovia menoeriä. Vaikka näiden menoerien perusteista on laissa säädetty, ei valtion suoritusvelvollisuuden rahallinen määrä ole näissäkään tapauksissa ennakolta tarkoin tiedossa.

---

tun L:n/29. 6. 1961 (AsK N:o 401/61) säännösten mukaan oli rukiilla ja vehnällä lain soveltamisaikana takuuhinta sekä sianlihalla, maidolla ja kananmunilla tavoitehinta. Näitä sovellettiin viimeisen kerran 31. 8. 1962 päättyneenä satovuonna. Viljan osalta VN oli vahvistanut takuuhinnat, joilla valtion viljavarasto oli velvollinen sen ostamaan. Viljavarastolle ei tämän johdosta ollut välttämätöntä suorittaa välitöntä korvausta menoarvion varoista. Sianlihan, maidon ja kananmunien osalta VN määräsi tietyissä rajoissa tavoitehinnat, joiden noudattaminen oli mahdollista näiden tuotteiden tuontiin ja vientiin sekä tulliin kohdistuvin järjestelyin sekä lisäksi vientipalkkioin, joihin voitiin käyttää menoarvion 15 Pl. II luvun momentille kotimaisen tuotannon turvaamiseen varattua määrärahaa. Maatalouden hintatasosta annetussa L:ssa/15. 8. 1962 (AsK N:o 449/62) takuuhinta korvattiin myös rukiin ja vehnän osalta tavoitehinnalla, mistä tosiasiallisesti oli kysymys aikaisemmissakin hintajärjestelmissä. Tätä lakia sovelletaan kolmena satovuonna, ensimmäisen kerran sinä satovuonna, joka alkoi 1. 9. 1962 ja päättyi 31. 8. 1963. Ks. myös eduskunnan hyväksymää, mutta lepäämään jättämää ehdotusta laiksi maatalouden hintatasosta. Edusk vast/1965 Vp Asiak, Hall es N:o 2.

Kotimaisen kasviöljyn hintatakuusta annetun L:n/25. 3. 1955 (AsK N:o 144/55) mukaan viljavarasto oli vuosina 1955—1958 velvollinen ostamaan maassa tuotetun rypsin takuuhintaan. Vuosina 1959—1962 sovellettiin rypsin hintaan vapaaehtoista takuujärjestelyä, jonka mukaan viljavarasto esiintyi hintatakuun antajana niissä ao. sopimuksissa, jotka tehtiin öljynpuristamoiden ja margariinitehtaiden välillä. Nykyisin ei rypsin suhteen sovelleta minkäänlaista hintatakuuta. Villaa koskeva hintatakuu perustuu kotimaisen villan tuotannon edistämisestä annettuun L:iin/ 10. 5. 1961 (AsK N:o 247/61). Kotimaisen villan hinnan alentamista varten on menoarvion 15 Pl. II luvun momentille merkitty siirtomääräraha. Kotimaisen sokerijuurikkaan hintatakuu perustui säännöksiin viimeisen kerran silloin, kun siitä oli voimassa kotimaisen sokerintuotannon turvaamisesta annettu L/9. 3. 1962 (AsK N:o 223/62). Tätä lakia sovellettiin viimeksi vuoden 1963 sokerisadosta aiheutuviin toimenpiteisiin. Eduskunnalle annettiin 5. 12. 1963 hallituksen esitys laiksi kotimaisen sokerintuotannon turvaamisesta, jossa ehdotetun lain eduskunta hyväksyi, mutta jätti lepäämään. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 157, Edusk vast. Tämän vuoksi kotimaisen sokerintuotannon turvaamiseksi 1964 Budj:ssa 15 Pl. II: 27 momentille myönnetyn arviomäärärahan käyttö järjestettiin eduskunnan lisäbudjettipäätöksellä pääpiirteittäin samankaltaiseksi kuin vastaavan määrärahan käyttö oli järjestetty mainitun lain (AsK N:o 223/62) säännöksin. 1964 III Lisäbudj, 1964 Vp Asiak, Hall es N:o 75, VvvM N:o 32, Edusk vast. Eduskunnan hyväksyttäväksi annettiin 29. 1. 1965 hallituksen esitys laiksi kotimaisen sokerintuotannon turvaamisesta. Siinä ehdotetaan säädettäväksi kaksivuotinen laki, joka pääpiirteissään vastaa mainittua lepäämään jätettyä lakiehdotusta. 1965 Vp Asiak, Hall es N:o 1.

B. VALTIONTAKAUKSEN ANTAMISEEN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ

1. *Vastavakuuden vaatiminen valtiontakausta annettaessa.* Valtion maksettavaksi joutuvasta takaussitoumuksesta aiheutuva takautumisoikeus päävelallisen suhteen on pyritty turvaamaan sillä, että ennen takauksen lopullista antamista päävelalliselta vaaditaan valtion vastuun kattava vastavakuus.[290] Valtiontakausta annettaessa on luovuttu vaatimasta vastavakuutta yleensä vain silloin, kun eduskunta on takaussuostumuksen sisältävässä ponnessa antanut suostumuksensa myös siihen, ettei vastavakuus ole tarpeen, tai kun siitä lain nojalla voidaan luopua.[291] Kun kysymys vastavakuudesta, jota ilman takaajan takautumisoikeus jäisi useinkin tehottomaksi, olennaisesti kuuluu takausasian sisältöön, ei valtiontakauksen vastavakuudesta normaalisti ole lupa luopua ilman eduskunnan suostumusta. Valtiolle takausmiehenä kuuluva takautumisoikeus ei kuitenkaan vaarannu, jos sen takaaman lainan ottajana on sellainen vakavarainen rahalaitos kuin esim. SP:n tytärpankki Mortgage Bank of Finland Oy tai liikepankki, joka on pankkitarkastuksen alainen, tahi Osuuskassojen Keskus Oy, joka myös on valtion tarkastuksen alainen. Tämän vuoksi on katsottava luvalliseksi, ettei vastavakuutta vaadita näiden laitosten velasta annettujen valtiontakausten johdosta. Samoin voidaan menetellä, jos tällaisen velan ottajana on vakavarainen kunta, esim. Helsingin kaupunki.

Milloin eduskunnan takaussuostumus annetaan ponnessa, on siis — edellä esitetyin poikkeuksin — perusteltua sisällyttää itse ponteen lausuma, jossa sallitaan vastavakuudesta luopuminen.[292] Vastavakuudesta luopuminen on tullut kuitenkin kysymykseen silloinkin, kun eduskunnan voidaan, ilman että sen ponnessa on tästä mainittu, katsoa hyväksyneen hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvän lausuman, jossa ehdotetaan vastavakuudesta luovuttavaksi tai esitetään käsitys,

---

290 Mainitussa tarkoituksessa tarjotun vastavakuuden tutkimisen ja hyväksymisen on VN takauspäätöksessään säännönmukaisesti jättänyt VK:n asiaksi.

Vastatakauksesta ks. *Ylöstalo* s. 151—154.

291 OpintotakausL:n (AsK N:o 13/59) mukaan päävelalliselta ei vaadita vastavakuutta. Ks. myös KM 1957: 11 s. 19—27.

292 Näin oli asianlaita annettaessa eduskunnan suostumus esim. Kemijärvi Oy:n ulko- ja kotimaisille lainoille annettaville valtiontakauksille. Hallituksen esityksessä lausuma vastavakuuksista luopumisesta oli tosin perusteluissa, mutta eduskunta otti Vvv:n ehdotuksesta tämän lausuman ponteen. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 51, VvvM N:o 24, Edusk vast, A/20. 6. 1963 (AsK N:o 346/63).

että näin olisi meneteltävä.[293] Myös silloin voidaan päätellä eduskunnan suostuneen siihen, ettei valtiontakaukselle vaadita vastavakuutta, kun Vvv:n mietinnön perusteluihin sisältyy valiokunnan myönteinen kannanotto vastavakuudesta luopumisen suhteen, mutta tätä koskeva lausuma on — ilmeisesti epähuomiossa — jäänyt ottamatta eduskunnan ponteen. Jos eduskunta olisi ollut tällaiseen asiaan nähden toisella kannalla kun Vvv, voidaan edellyttää, että sen vastauksen perusteluihin olisi otettu asiaa koskeva huomautus.[294]

Mitä edellä on esitetty eduskunnan takaussuostumuksen perustelujen merkityksestä tietynlaisen erityistapauksen osalta, ei kuitenkaan oikeuta tekemään sellaista johtopäätöstä, että näillä perusteluilla olisi normaalisti hallitusta oikeudellisesti sitova merkitys. Vastaavanlaisin perustein kuin edellä [295] on esitetty asianlaidan olevan kansanedustuslaitoksen lainanottosuostumuksen perustelujen suhteen ei eduskunnan

---

[293] Näin oli asianlaita esim. hankittaessa eduskunnan suostumus Vuorikemia Oy:n titaanioksiiditehtaan ja Rautaruukki Oy:n terästehtaan rakentamista ja käyttökuntoon saattamista varten ottamien ulko- ja kotimaisten lainojen ja niiden korkojen sekä lainojen hoidosta johtuvien muiden kustannusten vakuudeksi annettaviin valtion takauksiin. Kun yhtiöillä ei ollut rakennusvaiheen aikana mahdollisuutta tarjota lainalle riittävää vastavakuutta, ehdotti hallitus esitystensä perusteluissa, että tällaiseksi vakuudeksi saataisiin hyväksyä tarvittava määrä yhtiön kiinnityskelpoiseen omaisuuteen kiinnitettyjä haltijavelkakirjoja, vaikka mainitunlainen vakuus ei riittäisikään peittämään valtion takaussaamista ennen kuin tehdaslaitos on valmistunut käyntiinpanoa varten. 1958 Vp Asiak III,II, Hall es N:o 71, VvvM N:o 21, Edusk vast, A/23.12.1958 (AsK N:o 519/58); 1961 Vp Asiak I, Hall es N:o 46, VvvM N:o 35, Edusk vast, A/8.7.1961 (AsK N:o 393/61).

[294] VN päätti muuttaa eduskunnan takaussuostumuksen sisältävän asetuksen nojalla antamiaan päätöksiä siten, että Rautaruukki Oy:n saamalle kahdelle ulkomaiselle luotolle voitiin antaa takaus vastavakuudetta. Saman takausvaltuuden nojalla on VN sittemmin antanut useita takauksia sanotun yhtiön luotoille vaatimatta vastavakuutta. Hallituksen esitykseen ei sisältynyt lausumaa takauksen antamisesta ilman vastavakuutta eikä tällaista lausumaa sisältynyt myöskään eduskunnan vastaukseen. Tästä asiasta oli Vvv kuitenkin mietintönsä perusteluissa esittänyt myönteisen käsityksen. Edellisessä viitteessä tarkoitetut 1961 Vp-asiakirjat ja A (AsK N:o 393/61); VvMk VK:lle/12.7.1962 N:o 12/03—30/62; VvMk VK:lle/8.11.1962 N:o 12/03—30/62; VvMk VK:lle/20.12.1962 N:o 31—35/03—30/62; VvMk VK:lle/3.10.1963 N:o 42/03—30/63; VvMk VK:lle/13.2.1964 N:o 7/03—30/64.

Jos eduskunnan tarkistajat olisivat poistaneet takaussuostumusta koskevasta eduskunnan ponnesta lausuman vastavakuudesta luopumisesta, vaikka eduskunta on tämänkin asian päättänyt, olisi hallituksen katsottava saaneen valtuuden valtiontakauksen vastavakuudesta luopumiseen. Eduskunnan päätöstä ei ole näet lupa muuttaa tarkistamisenkaan yhteydessä.

[295] Ks. s. 300.

takaussuostumusta koskevan hallituksen esityksen perusteluilla, jotka eduskunta on hyväksynyt, eikä tämän vastauksen perusteluilla yleensä voida katsoa olevan sitovan oikeusohjeen merkitystä. Parlamentaarisen luottamuksen varassa toimiva hallitus pyrkii kuitenkin menettelemään siten, että eduskunnan takausponnen perusteluissa hyväksymät näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon.

2. *Edellytys, »että valtio ei sitoudu vastaamaan mahdollisten kurssitappioiden korvaamisesta».* Sellaisen ponnen perusteluissa, joka sisältää eduskunnan suostumuksen ulkomaiselle lainalle annettavaan takaukseen, on eräissä tapauksissa edellytetty, »että valtio ei sitoudu vastaamaan mahdollisten kurssitappioiden korvaamisesta».[296] Tällä lausumalla on tarkoitettu sitä, ettei valtio sitoudu suorittamaan päävelalliselle mahdollisen devalvaation tapahduttua välitöntä korvausta takauksessa tarkoitetun velan suomenrahan määräisen vasta-arvon lisäyksestä.[297] Tässäkin tapauksessa voidaan katsoa, että sekä hallitus että eduskunta ovat nimenomaan tarkoittaneet oikeusohjeeksi eduskunnan suostumusponnen perusteluihin otetun mainitunsisältöisen edellytyksen, joka kiinteästi liittyy tuohon ponteen.

---

[296] Ks. esim. 1956 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 88, VvvM N:o 65, Edusk vast, A/7. 12.1956 (AsK N:o 593/56); 1957 Vp Asiak I, Hall es N:o 2, VvvM N:o 10, Edusk vast, A/21.3.1957 (AsK N:o 144/57). Viimeiseksi mainitussa tapauksessa edellytettiin vastaavasti myös, että kurssiriski siirretään »alilainanottajille», ts. niiden yritysten vastattavaksi, joille päävelallinen antoi edelleen lainaksi ne varat, jotka se sai ottamastaan valtion takaamasta lainasta. Tämän takaussuostumuksen nojalla ei käytännössä jouduttu antamaan valtiontakauksia, sillä siinä tarkoitetun päävelallisen, Teollistamisrahasto Oy:n ei onnistunut eduskunnan takaussuostumuksen verraten lyhyenä voimassaoloaikana hankkia ulkomaisia lainoja. Ensimmäiseksi mainitussa tapauksessa edellä tarkoitettu lausuma sisältyi vain hallituksen esityksen perusteluihin, mutta Vvv ilmoitti yhtyvänsä esityksen perusteluihin. Tässäkin tapauksessa on (samoin perustein kuin viitteessä 294 tarkoitetussa tapauksessa) katsottava, että Vvv:n kannanotto on tullut myös eduskunnassa hyväksytyksi, vaikka eduskunnan tätä koskeva lausuma huomaamattomuuden johdosta puuttuu. Viimeiseksi mainitussa tapauksessa oli po. lausuma otettu myös Vvv:n ja eduskunnan vastauksen perusteluihin.

[297] Tällä VvM:ssä asianmukaiseksi katsotulla lausumalla pyrittiin aikaansaamaan oikeudellinen este sellaiselle takaussitoumuksen sanamuodolla ministeriössä esiintyneen käsityksen mukaan ehkä perusteltavissa olevalle vaatimukselle, että valtiontakauksen saajan tulisi devalvaation tapahduttua saada välittömästi valtiolta tämän takaaman lainan uuden ja vanhan valuuttakurssin mukaisten, suomenrahan määräisten vasta-arvojen välistä erotusta vastaava korvaus. VvM:ssä pidettiin mahdollisena tällaisen korvausvaatimuksen esittämistä erityisesti Aero Oy:n taholta tälle yhtiölle ulkomaisista lainoista myönnettäviä valtiontakauksia koskevissa asioissa.

Arvosteltaessa eduskunnan takaussuostumuksen käsiteltävänä olevan edellytyksen merkitystä on syytä kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin: Eduskunnan ponnessa, joka sisältää ulkomaiseen lainaan kohdistuvan takaussuostumuksen, on tapana määrätä, että valtiontakauksia saa tämän »valtuutuksen» nojalla olla voimassa enintään tiettyyn suomenrahan määrään nousevasta lainanotosta ja että lainan määrä tällöin lasketaan takausta annettaessa voimassa olleen virallisen kurssin mukaan. Eduskunnan takaussuostumuksessa mainittu markkamäärä on hallitusta sitova kunkin takauksen antamishetkeen saakka. Jos kyseisen ulkomaanvaluutan vasta-arvo suomenrahassa nousee ennen takauksen antamista, ei tätä voida myöntää suuremman ulkomaanrahan määräisen lainan vakuudeksi, kuin mikä ulkomaanvaluutan kohonneen kurssin mukaan vastaa eduskunnan takaussuostumuksen sisältävässä ponnessa mainittua suomenmarkkamäärää. Päinvastainen vaikutus on kotimaanvaluutan revalvoimisella ennen valtiontakauksen antamista tai ulkomaanvaluutan devalvoimisella, jos tämä ei välittömästi aiheuta kotimaanvaluutan devalvointia.

Tarkasteltavana olevan tyyppisen valtiontakauksen tunnusmerkkinä on, että se annetaan ulkomaanrahan määräisenä. Takaussitoumuksen mukaisesti valtio on vastuussa ao. velan siitä suomenmarkka-arvosta, mikä kulloinkin vastaa ulkomaanvaluutassa ilmaistua takausmäärää. Eduskunnan takaussuostumuksen perusteluihin sisältyvällä, kurssiriskin korvaamisen kieltoa koskevalla lausumalla ei sanamuodostaan huolimatta voi olla sellaista merkitystä, että se olisi esteenä ulkomaanrahan määräisen ja siis todella kurssiriskin sisältävän valtiontakauksen antamiselle. Muutoinhan suostumusponteen sisältyvällä määräyksellä, joka koskee lainan määrän laskemiseen sovellettavaa ulkomaanvaluutan kurssia, ei olisi merkitystä. Johtopäätös, ettei eduskunnan takaussuostumuksen merkitys ole sanotunlainen, aiheutuu jo siitä, että kysymyksessä on ulkomaista lainaa koskeva takaus. Vain ulkomaanrahan määräinen valtiontakaus voi näet normaalisti tyydyttää ulkomaisen lainanantajan lainan varmuuteen kohdistuvat vaatimukset.

Jos eduskunta ei olisi antanut suostumustaan siihen, että hallitus saa sitoutua vastuuseen myös ulkomaanvaluutan määräisenä annetun valtiontakauksen siitä suomenmarkoissa ilmaistusta vasta-arvosta, joka takausmäärällä on suomenmarkan mahdollisen devalvoinnin jälkeen, olisi näin olennainen valtiontakauksen rajoitus — mikäli ulkomainen lainanantaja voisi tyytyä tällaiseen vakuuteen — mainittava eduskun-

nan suostumusponnessa.[298] Voidaankin olla sitä mieltä, että käsitellyn lausuman suhteen oli kysymys eräänlaisesta »ylivarmistuksesta», sillä mainitunlaiselle vaatimukselle ei saada tukea ao. takaussitoumusten sisällöstä. Tällaisen takauksen nojalla ei velalliselle näet voi syntyä sellaisia oikeuksia, joita tuo sitoumus ei lainkaan koske.

3. *Revolvoiva valtiontakaus ja kaksinkertainen valtiontakaus.* Se seikka, saadaanko valtiontakauksen tultua myönnetyksi eduskunnan takaussuostumuksessa tarkoitettuun enimmäismäärään saakka antaa suostumuksen rajoissa uusi takaus lainan kuoletusten takausvastuuta vapauttavaa määrää vastaavasti,[299] riippuu siitä, minkä sisältöisenä eduskunta on antanut takaussuostumuksensa. Jos tässä on tarkoitettu, että valtiontakauksia saa suostumusponnen soveltamisaikana olla voimassa enintään tiettyyn enimmäismäärään saakka,[300] ei estettä tietenkään ole tällaisen *revolvoivan valtiontakauksen* antamiselle. Aikaisemmin annetun takauksen vapauduttua osittain tai kokonaan lainan kuoletuksen johdosta saadaan mainituin edellytyksin siis antaa uusia takauksia vapautunutta takauskatetta vastaavasti.[301]

Jos eduskunnan takaussuostumuksen sisällöstä käy selville, että takauksia saadaan antaa yhteensä enintään tiettyyn enimmäismäärään saakka, ei revolvoiva takaus ole sallittu. Sen jälkeen, kun tuossa suostumuksessa tarkoitettu takauksien rahallinen enimmäismäärä on saavutettu, on tässäkin tapauksessa uuden takauksen antaminen vielä mahdollista, edellyttäen kuitenkin, että uutta takausta rahamääräisesti vastaava osa aikaisemmin annetuista, kyseisen suostumuksen puitteisiin

---

298 Tekijän VvM:n esittelijänä RV-esittelylistaan/16. 1. 1957 ja VN-esittelylistaan/17. 1. 1957 liittämä PM Aero Oy:lle annettavaa valtiontakausta koskevassa asiassa.

299 Ruotsissa kysymykseen tulevia valtiontakauksia, jotka koskevat maatalouden rationalisointitarkoituksiin otettavia lainoja, saadaan valtiopäivien päätöksen nojalla myöntää vain varainhoitovuoden aikana, joten takaussuostumuksen käyttämätön määrä »säästyy» valtiolle. Tällaisen lainan takaisinmaksu ei vapauta takauskatetta käytettäväksi uuteen valtiontakaukseen. SOU 1952: 45 s. 200—201.

300 Näin esim. OpintotakausL (AsK N:o 13/59) $1_{,3}$ §; A/4. 5. 1956 (AsK N:o 271/56); A/7. 12. 1956 (AsK N:o 593/56); A/21. 3. 1957 (AsK N:o 144/57); A/23. 12. 1958 (AsK N:o 518/58); A/30. 1. 1959 (AsK N:o 44/59).

301 Ainoastaan voimataloutta harjoittaville osakeyhtiöille annettavien valtiontakauksien osalta on vuoden 1965 maaliskuun loppuun mennessä myönnetty uusia valtiontakauksia mainitunlaisia, lainojen kuoletusten johdosta vapautuneita takauskatteita vastaavasti. Eduskunnan suostumuspäätöksessä takauksille asetettu rahallinen enimmäismäärä on näet riittänyt kattamaan kunkin suostumuksen rajoissa annetut uudetkin takaukset muiden kuin voimalaitostakauksien osalta.

kuuluvista takauksista peruutetaan.[302] Kun myönnetyn takauksen sijasta on alun perin ollut luvallista antaa toinen, sen myöhemmin korvaava takaus, ei mainitunlainen vastuusitoumuksen vaihtaminen merkitse eduskunnan finanssivallan syrjäyttämistä. Valtiontakauksen korvaaminen uudella tällaisella sitoumuksella voi tulla kysymykseen vain alkuperäisen takauksensaajan suostumuksella.

Eräässä tapauksessa valtiontakaus on annettu samojen lainavarojen takaisinmaksamisen vakuudeksi näiden kierron eri vaiheissa.[303] Vaikka eduskunnan takaussuostumukseen ei sisällykään nimenomaista lupaa lainavarojen takaamiselle sekä ensisijaisen että toissijaisen lainanottajan osalta, ei tällainen menettely ole mainitun suostumuksen vastaista. Jollei tämän sisältävässä ponnessa tarkoitettua takausten rahallista enimmäismäärää ylitetä — ensisijaisten ja toissijaisten takausten yhteenlaskettu raha-arvo tulee pysyttää tuon enimmäismäärän puitteissa — ja mikäli tällaista menettelyä ei ole ponnessa kielletty, ei mainitunkaltaiselle *kaksinkertaiselle valtiontakaukselle* ole estettä.

---

[302] VN päätti peruuttaa eräälle saksalaiselle yhtiölle antamansa US-dollarin määräisen takauksen, joka oli myönnetty tämän yhtiön ja Neste Oy:n välisessä öljynjalostamon rakentamista varten tehdyssä urakka- ja hankintasopimuksessa Neste Oy:lle myönnetyn luoton ja sen korkojen sekä luoton hoidosta johtuvien muiden kustannusten maksamisen vakuudeksi. Samalla VN päätti peruutetun takauksen sijasta antaa valtiontakauksen mainittua määrää jonkin verran pienempään dollarimäärään saakka toiselle saksalaiselle yhtiölle, jolle hankinta- ja urakkasopimus oli siirtynyt. VvMk VK:lle/14. 4. 1957 N:o 325/57 VvMAD 1957 N:o 2448; hallitusneuvos *Havun* RV-listaan/20. 3. 1957 liittyvä PM (liite I).

[303] PientonnistotakausA:ssa/30. 1. 1959 (AsK N:o 44/59) tarkoitetun eduskunnan suostumuksen nojalla annettiin toisaalta takaus Export-Import Bank of Washington'in Suomen Teollisuus-Hypoteekkipankki Oy:lle myöntämän dollarilainan takaisinmaksamisen vakuudeksi ja toisaalta niiden lainojen takaisinmaksamisen vakuudeksi, jotka Suomen Teollisuus-Hypoteekkipankki tuli myöntämään mainituista lainavaroista edelleen alilainanottajilleen. VvMk VK:lle/16. 4. 1959 N:o 484/90 VvMKD 1959; VvMk VK:lle/16. 7. 1959 N:o 625/125 VvMAD 1959.

8. LUKU. VALTION OMAISUUDEN LUOVUTTAMINEN

A. KIINTEÄN OMAISUUDEN, VEROJEN JA TULOA TUOTTAVIEN OIKEUKSIEN LUOVUTTAMISEN EDELLYTYKSET

1. *Valtion omaisuuden luovuttaminen eräiden muiden maiden järjestelmien mukaan.*[304] *Englannissa* valtion omaisuuden luovuttaminen ei edellytä laissa myönnettyä lupaa eikä parlamentin muulla tavoin antamaa suostumusta. Sanotun omaisuuden luovuttamista pidetään hallituksen oikeutena ja parlamentin asiaksi jää arvostella hallituksen toimenpiteitä.[305]

Ranskassa on valtion maaomaisuuden luovuttaminen sallittu, mikäli siihen on myönnetty lupa laissa. Jos tällainen omaisuus on arvoltaan vähäinen, on sen luovuttaminen luvallista hallituksen oman toimivallan nojalla. Erityisen tarkoin noudatetaan tätä sääntöä valtion metsämaan suhteen.[306] Oikeus lain nojalla luovuttaa valtion maaomaisuutta koskee kuitenkin vain ns. finanssiomaisuuteen kuuluvaa »yksityisluonteista» maaomaisuutta, *le domaine privée.* »Julkisluonteinen» maaomaisuus, *le domaine public* on luovutettavissa — alihintaan tai ilmaiseksikin — vain edellyttäen, että luovutus tapahtuu yleishyödylliseen tarkoitukseen.[307] Valtion irtaimen omaisuuden luovuttaminen on

---

304 Esityksen yhtenäisyyden vuoksi kosketellaan seuraavassa ulkomailla voimassa olevia valtion omaisuuden luovuttamisen edellytyksiä myös muun kuin kiinteän omaisuuden osalta.

305 Tekijä ei ole havainnut, että po. kysymystä olisi käsitelty kirjallisuudessa tai painosta julkaistuissa asiakirjoissa Englannin osalta.

306 Varsin yleistä on valtiolle tarpeettomaksi käyneen maaomaisuuden myyminen »avec publicité et concurrence» eli huutokaupalla. *G., P.*, RTr 1951 s. 213—221, 246—254, 258.

307 *G., P.* s. 214—215. Hän erottaa le domaine publicissa *naturelin:* meren lahtia muodostavat osat, solat, salmet, satamat yms. ja *artificielin:* tiet, rautatiet, kanavat, muut kulkureitit, satamalaitteet, majakat, liikenteen opastimet, linnat, linnoitukset, linnoitusesplanaadit, kasarmit, sotilasvarastot, sotaväen har-

sallittua, jos sitä ei tarvita hallinnon tarpeisiin, eikä siihen yleensä vaadita laissa myönnettyä lupaa.[308]

Saksan Liittotasavallan perustuslaissa ei ole sellaista säännöstä, joka koskisi valtaa luovuttaa valtion omaisuutta, mutta liittopäivien ja liittoneuvoston suostumus on sellaisen maaomaisuuden myymisen edellytyksenä, jolla on huomattava arvo ja erityinen merkitys (RHO $47_{,3}$ §).[309] Valtion maaomaisuuden sekä sen yksityisoikeudellisissa liikeyrityksissä omistamien osuuksien ja osakkeiden myymiseen on tarpeen valtiovarainministerin ennakolta antama lupa (RHO $47_{,2}$ §). Tämä on välttämätön siinäkin tapauksessa, että sanotunlaisen omaisuuden luovuttamiseen on saatu kansanedustuslaitoksen suostumus. Valtion muunlaisen irtaimen omaisuuden myyminen nojautuu lukuisiin hallinnollisessa järjestyksessä annettuihin erityismääräyksiin.[310]

---

joituskentät, sairaalat, katedraalit, kirkot, patsaat, riemukaaret, pylväät, suihkulähteet, yms. Le domaine privée'n ja le domaine publicin välinen ero ei ole selvä tieteisopissa eikä myöskään käytännössä. Valtion maaomaisuus voi lain nojalla ja joskus pelkästään hallituksen toimivallan piiriin kuuluvin viranomaisten toimenpitein siirtyä toisenluonteisesta maaomaisuuden ryhmästä toiseen tällaiseen ryhmään. Maaomaisuuden siirtämisestä le domaine publicin alalta le domaine privée'n piiriin käytetään ilmaisua »desaffectation et déclassement des biens du domaine public». *Durand,* RDP 1956 s. 233—273, erityisesti s. 234—236, 242, 271—273. — Valtion julkisluonteisen ja finanssiomaisuuden tunnusmerkeistä ks. myös *Castrén* s. 165, 167, 169—170; *Merikoski,* Julkisoikeus pp II s. 17—19; *Paalanen* s. 39—40; *Willgren,* Finansrätt s. 358—359.

308 Tällaisen omaisuuden myynti on luvallista vain käypään hintaan ja sekin tapahtuu yleensä huutokaupalla. Valtion irtaimen omaisuuden myynnin hoitaa domeenihallinnon virasto, joka tässä toiminnassaan on riippumaton yleisten töiden ministeriöstä. Tasavallan presidentille on kuitenkin lailla annettu oikeus määrätä valtiolle ostettuja kotimarkkinateollisuuden tuotteita luovutettavaksi alihintaan diplomaattikuntaan kuuluville sekä hyväntekeväisyystarkoituksiin. *G., P.* s. 249—250.

309 Selostetusta RHO $47_{,3}$ §:n säännöksestä saadaan poiketa silloin, kun se pakottavista taloudellisista syistä on välttämätöntä. Asia on kuitenkin jälkeenpäin viipymättä saatettava BT:n ja BR:n tiedoksi. Näiden elinten suostumus tarvitaan omaisuuden raha-arvosta riippumatta sellaisen maaomaisuuden myymiseen tai muutoin luovuttamiseen, jolla on erityinen taiteellinen, historiallinen tai kulttuuriarvo (RHO $47_{,5}$ §).

310 Valtion omaisuutta saadaan luovuttaa vain täyttä arvoa vastaavaan hintaan, mutta valtiovarainministerillä on oikeus sallia vähäisissä asioissa poikkeuksia tästä säännöstä (RHO $47_{,1}$ §). Omaisuuden alihintainen tai vastikkeeton luovuttaminen voi sen raha-arvosta riippumatta tulla normaalisti kysymykseen budjetin nojalla. Tästä ks. esim. 1964 BHplG $3_{,5}$ §.

Valtion maaomaisuuden myymisestä saatujen tulojen käyttö oli Saksassa aikaisemmin rajoitusten alainen. Keisarinvallan aikana hallitus sai käyttää tällaiset

Ruotsin RF 77 §:n mukaan kuningas ei saa ilman valtiopäivien suostumusta myydä eikä lahjaksi luovuttaa eikä myöskään pantata valtion maaomaisuutta, jonka eri lajeja luetellaan esimerkinluonteisesti mainitussa pykälässä. Tätä perustuslain säännöstä sovelletaan siten, ettei hallituksella ole oikeutta luovuttaa valtion maata ja sillä olevia rakennuksia eikä toisen maalla olevia valtion rakennuksia eikä myöskään sen lähetystörakennuksia ja sellaisia laitoksia, jotka ovat ulkomailla. Valtion liikeyritysten puitteissa tapahtuu kuitenkin jonkin verran kiinteistöjen myyntejä. Valtiopäivät ovat vuosittain antaneet hallitukselle oikeuden tehdä tietyn rahamäärän rajoissa valtion kiinteistöjen myyntiä koskevia päätöksiä. Kussakin tällaisessa myyntitapauksessa luovutettavan omaisuuden arvo ei saa ylittää tiettyä kruunumäärää.[311]

RF:iin ei sisälly sellaista säännöstä, joka koskisi oikeutta luovuttaa valtion irtainta omaisuutta. Hallituksella on toimeenpanovaltansa nojalla yleensä oikeus luovuttaa valtion irtainta omaisuutta. Tästä luovutuksesta valtiolle kertyviä varoja saadaan käyttää vain menoarviossa osoitettuihin tarkoituksiin. Jos valtiopäivien päätöksen sisältönä on, että budjetin määrärahalla hankitut osakeyhtiön osakkeet tai muu irtain esine on säilytettävä valtion omaisuutena, ei tällaista omaisuutta saa luovuttaa ilman valtiopäivien suostumusta.[312] Ilman parlamentin suostumusta ei myöskään ole lupa luopua valtion saamisoikeudesta.[313]

Tanskan perustuslaissa ei ole enää sitä säännöstä, jonka mukaan

---

tulot vain Bundesratin ja Reichstagin suostumuksella. Tavallisesti suostumus tuli hankituksi siten, että mainitut tuloerät merkittiin seuraavaan tulo- ja menoarvioon, jolloin niiden käyttö valtion menoihin tuli hyväksytyksi budjetin yhteydessä. *Vialon,* Haushaltsrecht s. 290—297. Ks. myös RWB 57 § ja RWB:n Anlage 3 (»Grundsätze über die Abgabe. Veräusserung und dingliche Belastung reichseigener Grundstücke»). Esitetyllä tavalla valtiolle kertyneitä varoja säilytettiin Haushaltsplanin voimaantuloon saakka kassavaroina, jollei niiden käyttämiseen jo sitä ennen hankittu mainittujen elinten suostumusta. *Laband,* Staatsrecht s. 557; *Vialon,* Haushaltsrecht s. 226.

311 SOU 1952: 45 s. 41; SOU 1954: 40 s. 71—72; *Herlitz,* Finansmakt s. 133—135; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 136; *Malmgren,* Grundlagar s. 88—90; *Malmgren,* Författning II s. 259—261; *Naumann* II s. 226—229; *Reuterskiöld,* Grundlagar I s. 139—141; *Söderqvist,* JFT 1914 s. 247—259. — Valtion saamisen pelastamiseksi pidetään sille pakkohuutokaupassa huudetun kiinteistön myymistä sallittuna ilman valtiopäivien lupaa. SOU 1952: 45 s. 41.

312 SOU 1952: 45 s. 41—42; *Herlitz,* Finansmakt s. 135—136; *Herlitz,* Statsrättens grunder s. 136; *Malmgren,* Grundlagar s. 89; *Malmgren,* Författning II s. 261—263.

313 *Herlitz,* Finansmakt s. 137—139; *Malmgren,* Grundlagar s. 89; *Malmgren,* Författning II s. 263.

domeenin [314] luovuttaminen oli luvallista lain nojalla. Tätä säännöstä, joka domeenin rajoitetun käsitteen vuoksi oli jäänyt vaille olennaista merkitystä, noudatetaan kuitenkin yleensä valtion maaomaisuuden osalta. Milloin on kysymys vähäisestä maaomaisuudesta, ei pidetä välttämättömänä sellaisen erityislain säätämistä, jolla luovuttaminen sallitaan, vaan parlamentin lupa tähän annetaan budjetissa.[315] Käytännössä sanotunlaisen omaisuuden luovuttaminen tapahtuu usein kansankäräjäin valtiovarainvaliokunnan suostumuksen nojalla, mutta toimenpiteelle on saatava finanslovissa myös kansankäräjäin suostumus. Hallituksen on ao. säännösten puuttuessa harkittava kussakin yksittäistapauksessa, onko valtion yksityisoikeudellisissa yhtiöissä omistamien osakkeiden luovuttamiseen hankittava kansankäräjäin tai tämän valtiovarainvaliokunnan suostumus. Oikeustieteessä ei ole määritelty, milloin parlamentin lupa on tarpeen viimeiseksi mainitun omaisuuden luovuttamiseen. Jos hallitus ei hanki tätä lupaa, joutuu se alttiiksi kansankäräjäin arvostelulle. Valtion muun kuin edellä puheena olleen irtaimen omaisuuden luovuttaminen on sallittua, jos kansankäräjät ovat antaneet finanslovissa siihen suostumuksensa hyväksymällä »bevillingin».

Norjassa on esiintynyt erilaisia käsityksiä siitä, tarvitaanko valtion maaomaisuuden luovuttamiseen kansanedustuslaitoksen suostumus. Hallintokoneiston piirissä tapahtuu verraten usein valtiolle kuuluvien kiinteistöjen myyntiä, ilman että siihen on ennakolta hankittu suurkäräjäin suostumus. Toisaalta tämä suostumus hankitaan varsinkin silloin, kun on kysymyksessä huomattavan arvokas kiinteistö. Lakiin voidaan sisällyttää yleinen kielto luovuttaa tietynlaista valtion omaisuutta.[316] Yleensä on perustuslainmukaista hankkia valtion maaomai-

---

[314] Domeenina pidettiin sellaista maa- ja metsätalouden tarkoituksia palvelevaa maaomaisuutta, jota perinteellisesti käsiteltiin kruunun tulolähteenä, ja tämän valtionomaisuuden luokkaan myöhemmin virallisesti siirrettyä maaomaisuutta.

[315] Domeenin luovuttamiseen vaadittiin 1866 DGrl 47 §:n ja 1915 DGrl 46 §:n mukaan laki, jolla tarkoitettiin muuta lakia kuin finanslovia, mutta käytännössä tällaisen omaisuuden myynti tapahtui näidenkin säännösten voimassa ollessa toisinaan pelkän finanslovissa olevan säännöksen nojalla. Valtion muun kiinteän omaisuuden kuin domeenin ja sen irtaimen omaisuuden luovuttamiseen oli oikeus kuninkaalla, mikäli luovutus ei ollut ristiriidassa erityisen lainsäännöksen kanssa. *Andersen,* Statsforfatningsret s. 424—425; *Aschehoug* s. 271; *Berlin* II,I s. 14—16; *Bjarne* s. 64; *Matzen* s. 9—12.

[316] *Morgenstierne* huomauttaa, että erityistapauksessa kuninkaan on saatava suurkäräjäin suostumus valtion maaomaisuuden myymättä jättämiseen. Näin on asianlaita silloin, kun valtion pelastaakseen saamisoikeutensa on pakko hankkia itsel-

suuden luovuttamiseen suurkäräjäin suostumus. Valtion omistamien yksityisoikeudellisten yhtiöiden osakkeiden ja muiden arvopaperien luovuttamisen edellytyksenä on suurkäräjäin suostumus, mikäli nämä arvopaperit on hankittu budjetin määrärahalla. Muussa tapauksessa hallitus voi myydä valtion arvopapereita kuninkaalle NGrl 3 §:n nojalla kuuluvan toimeenpanovallan puitteissa.[317] Vastaus kysymykseen, minkä elimen suostumus tarvitaan valtion muunlaisen irtaimen omaisuuden kuin arvopaperien luovuttamiseen, riippuu tämän omaisuuden laadusta. Oikeus luovuttaa tällaista omaisuutta kuuluu kuitenkin yleensä kuninkaan ja käytännössä siis hallituksen toimivallan puitteisiin.[318] Norjan tieteisopissa ei ole käsitelty kysymystä, milloin mainitunlaisen omaisuuden luovuttamiseen vaaditaan parlamentin lupa.

2. *Kiinteän omaisuuden sekä tuloa tuottavien oikeuksien luovuttaminen ja panttaaminen HM:n mukaan.* Valtion maaomaisuutta sekä veroja ja tuloja tuottavia oikeuksia ei ole lupa luovuttaa toisen omaksi, ellei sitä ole laissa myönnetty. Tämä HM $74_{,1}$ §:ään sisältyvä säännös[319] kohdistuu käytännössä lähinnä valtion maaomaisuuteen, mutta sanotulla oikeusohjeella on merkitystä myös valtion tuloa tuottavien oikeuksien osalta. Säännöksen soveltamisen kannalta ei sillä seikalla ole merkitystä, katsotaanko valtion maaomaisuus — niin kuin Ranskassa —

leen tietty omaisuusesine, joka on tuon saamisoikeuden vakuutena. Tällaisessa tapauksessa omaisuuden myynti kuuluu saamisoikeuden perintään. Sen valtion omaisuutena säilyttäminen olisi valtion varojen käyttämistä kiinteistön ostamiseen, mihin vaaditaan määräraha. *Morgenstierne* II s. 246—247.

317 *Morgenstierne,* II s. 245, on sitä mieltä, että suurkäräjäin suostumusta ei tarvita sellaisen omaisuuden luovuttamiseen, joka on kuulunut valtiolle jo ennen vuoden 1814 perustuslain voimaantuloa. — *Castberg* katsoo, että kun kuninkaan oikeus toimia valtion puolesta luovutettaessa tämän omaisuutta ei perustu mihinkään muuhun perustuslain säännökseen kuin NGrl 3 §:ään, voidaan tätä oikeutta säännellä sekä lailla että suurkäräjäin täysistuntopäätöksellä ja se voidaan sopivaksi harkitussa määrässä uskoa myös muille valtionelimille kuin kuninkaalle. Perustuslainvastaisena ei tämän vuoksi voida pitää sitä, että suurkäräjät antavat määräyksen, jonka mukaan valtio sitoutuu tiettyihin, esim. suurkäräjäin puhemiehistön sopimiin tai sen myötävaikutuksella sovittuihin valtion omaisuuden myyntisopimuksiin. *Castberg,* Statsforfatning II s. 143—146.

318 *Aschehoug* s. 271—273.

319 Vastaavanlaista säännöstä ei ollut PrK:n VOPL-ehd:ssa, mutta se otettiin komitean HM-ehd:een. KM 1917: 11 s. 19 (69 §), 43. Pääpiirteissään vastaavanlainen säännös sisältyi 1865 PrK:n HM-ehd:een (58 §), 1885 PrK:n HM-ehd:een (67 §, KM 1887: 9 s. 31) ja Sen ehd:een/1907 ($68_{,3}$ §). Tällaista säännöstä ei ollut 1772 HM:ssa. *Rauhala* I s. 242—243; *Vesanen,* KA 1962 s. 147, 152, 154.

julkisluonteiseksi vai yksityisluonteiseksi. Vastaavin edellytyksin kuin tietynlaisen omaisuuden luovuttaminen on HM $74,_1$ §:n mukaan luvallista myös sen panttaaminen.

Verojen luovuttaminen ja panttaaminen eivät voi enää tulla kysymykseen. Vaikka HM $74,_1$ §:n sanamuoto ei olisi esteenä sille, että veron luovuttamisesta tai panttaamisesta säädettäisiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, on kielto luovuttaa tai pantata vero niin vakiintunut, että se on katsottava velvoittavaksi oikeudeksi. Jos olisi kysymys tietyn veron ja siis sen perimisenkin luovuttamisesta valtiovarastoon kuulumattoman, yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön asiaksi, edellyttäisi se VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävää lakia. Tällä tavalla luovutettu vero ei näet enää täyttäisi sitä veron vakiintuneeksi katsottavaa tunnusmerkkiä, että sen perimisen tulee kuulua viranomaiselle. Lisäksi mahdollisuus luovuttaa tai pantata veroja veisi pitkällä tähtäimellä pohjan valtion koko tulotaloudelta. Verot kuuluvat niin olennaisesti valtion tulotalouteen, ettei nykyiseen laajuuteen kasvanutta menotaloutta ole mahdollista kattaa ilman niitä.[320] Tietyn veron tuottoa vastaavien varojen luovuttaminen erityiseen tarkoitukseen on sitävastoin luvallista sen nojalla, että budjetissa on myönnetty tarkoitukseen määräraha.[321]

Silloin kun valtion kiinteän omaisuuden luovuttaminen on lain nojalla sallittu, kuuluu luovuttamistoimi HM $2,_3$ §:ssä tarkoitettuun toimeenpanovallan haltijan toimivaltaan. Tällaisen asian ratkaisemista ei ole HM $41,_1$ §:n mukaisesti laissa tai asetuksessa pidätetty tasavallan presidentille eikä uskottu ministeriölle tai sitä alemmalle viranomaiselle. Tämän vuoksi ja kun säännönmukaisesti VN lailla oikeutetaan luovuttamaan valtion tietty tai tietynlainen kiinteä omaisuus,[322] on VN:n

---

[320] *Erich,* Valtio-oikeus I s. 331—332, II s. 250; *Hakkila* s. 308; *Kaira,* Valtiosopimukset II s. 170—171; *Nevanlinna,* Tulo- ja menoarvio s. 90; *Purhonen,* LM 1956 s. 830; *Tammio* s. 30—31.

Ennen Suomen itsenäisyyden aikaa ei valtion omaisuuden luovuttamista koskevia asioita saatettu kansanedustuslaitoksen käsiteltäväksi.

[321] Ks. mitä edellä s. 148—150 on lausuttu nonaffektaatioperiaatteesta.

[322] Näin on HM $74,_1$ §:ää sovellettu. Vallitsevan terminologian mukaan on tällaisessa laissa nimittäin kysymys VN:n oikeuttamisesta suorittamaan luovutustoimi, mikä siis merkitsee lainsäädäntöelimien ennakkosuostumuksen hankkimista. Esim. 1935 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 71, VvvM N:o 49, Edusk vast, L/29.10.1935 (AsK N:o 316/35); 1938 Vp Asiak I, Hall es N:o 28, VvvM N:o 18, Edusk vast, L/20.5.1938 (AsK N:o 203/38); 1940 Vp Asiak I, Hall es N:o 79, VvvM N:o 42, Edusk vast, L/2.8.1940 (AsK N:o 456/40); 1952 Vp Asiak I, Hall es N:o 22, VvvM N:o 40, Edusk vast, L/29.12.1952 (AsK N:o 458/52);

VNOS 12,$_1$ §:n 19 kohdan mukaisesti päätettävä tällaisesta luovutuksesta, edellyttäen kuitenkin, että laki, jossa kiinteän omaisuuden luovuttaminen sallitaan, on annettu vuoden 1930 jälkeen. Jos tällainen laki on sitävastoin annettu ennen vuotta 1931, ovat VNOS:n mainittu kohta ja 13,$_1$ § perusteena sille, että lain soveltaminen kuuluu ao. ministeriön toimivaltaan.[323] HM 41,$_1$ §:n mukaista olisi myös sellainen menettely, että lailla oikeutettaisiin ao. ministeriö luovuttamaan valtion kiinteätä omaisuutta. Myös sellaista menettelyä olisi pidettävä viimeiseksi mainitun säännöksen mukaisena, että laissa annettaisiin oikeus asetuksella säätää kiinteän omaisuuden luovuttamisesta.

Edellä esitetyn mukaisesti vaaditaan siis kiinteän omaisuuden luovuttamiseen siihen oikeuttavan lainsäännöksen lisäksi toimeenpanovallan elimen luovutustoimi. HM 74,$_1$ §:n sivulause »ellei sitä ole laissa myönnetty» ei kuitenkaan olisi esteenä sille, että lailla velvoitettaisiin VN luovuttamaan tietty kiinteä omaisuus. Tämän luovuttamisoikeus olisi näet tässäkin tapauksessa laissa myönnetty, vaikka laki olisikin VN:oa velvoittava.

HM 74,$_1$ §:ää sovellettaessa on tavallisesti kysymys tarkoin yksilöidyn valtion omaisuuden myymisestä. Säännös ei ole kuitenkaan esteenä sellaisen lain säätämiselle, joka sisältää yleisvaltuuden toimeenpanovallan haltijalle tietyntyyppisen, mutta tarkemmin yksilöimättömän valtion maaomaisuuden luovuttamiseen.[324] Samanlaisin oi-

---

1953 Vp Asiak I, Hall es N:o 42, VvvM N:o 30, Edusk vast, L/17.7.1953 (AsK N:o 318/53); 1954 Vp Asiak I, Hall es N:o 47, VvvM N:o 18, Edusk vast, L/29.10.1954 (AsK N:o 396/54); 1955 Vp Asiak I, Hall es N:o 31, VvvM N:o 5, Edusk vast, L/15.4.1955 (AsK N:o 169/55); 1957 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 93, VvvM N:o 110, Edusk vast, L/20.12.1957 (AsK N:o 420/57); 1961 Vp Asiak I, Hall es N:o 5, VvvM N:o 2, Edusk vast, L/21.4.1961 (AsK N:o 222/61).

[323] Tässäkin tapauksessa asia voi VNOS 13,$_2$ §:n nojalla siirtyä VN:n yleisistunnossa ratkaistavaksi. Jos ministeri nimittäin katsoo, että asia on niin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, ettei ministeriön tulisi sitä ratkaista, tulee hänen alistaa VN:n päätettäväksi, onko asia yleisistunnossa ratkaistava. Alistamisen perusteiden suhteen käytäntö on ollut vaihteleva.

[324] Esim. 1921 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 94, VvvM N:o 40, Edusk vast, L/27.7.1922 (AsK N:o 175/22). Tämän lain nojalla VN:lla on oikeus luovuttaa toisen omaksi valtion erinäistä maaomaisuutta ja eräänlaisia tuloa tuottavia oikeuksia. Käytännössä on tuon lain nojalla sallittu luovuttaa kussakin tapauksessa enintään 50 000 nykymarkan arvoinen omaisuus. Ks. myös 1939 Vp Asiak III, Hall es N:o 58, ja 1940 Vp Asiak III,$_{II}$, VvvM N:o 8, Edusk vast/po. Hall es, L/26.4.1940 (AsK N:o 174/40). Tämän lain nojalla VN:lla on oikeus luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita.

keudellisin perustein kuin kiinteän omaisuuden luovuttamista on arvosteltava sen vaihtamista toiseen kiinteistöön.[325]

Valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisen ehdot, niin kuin sen kauppahinta ja maksuaika yms., riippuvat ao. lain säännöksistä. Milloin niissä ei ole säädetty luovutusehdoista, voidaan VN:n katsoa saaneen oikeuden määrätä nämä. Toisaalta tällainen valtuus ei merkitse hallituksen oikeutta luovuttaa kiinteistö vastikkeetta tai ilmeiseen alihintaan; se on sallittua vain laissa nimenomaan myönnetyllä luvalla.

Milloin valtion kiinteistöä ei tarvita sen omiin tarkoituksiin, se voidaan antaa vuokralle. Tällöin ei ole kysymys valtion omaisuuden luovuttamisesta, vaan sen käyttämisestä tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän vuoksi valtion maaomaisuuden vuokralle antamiseen ei tarvita HM $74_{,1}$ §:n mukaista lupaa eikä muulla tavoin hankittua eduskunnan suostumusta, vaan siitä päättäminen kuuluu toimeenpanovallan haltijalle. Jos sellaiseen vuokrasopimukseen perustuva vuokra-aika, johon ei liity irtisanomisehtoa, on kuitenkin olennaisesti pitempi kuin se kiinteistön vuokralle antamista koskevissa sopimuksissa tavan mukaan on yleensä, on silloin oikeastaan kysymyksessä HM $74_{,1}$ §:ssä tarkoitetun valtion kiinteän omaisuuden luovutuskiellon kiertäminen. Kun tällaista menettelyä ei kuitenkaan ole mainitussa säännöksessä nimenomaan kielletty, ei voida vaatia, että se on sallittua vain lain nojalla, mutta se edellyttää eduskunnan suostumusta. Tämä voidaan antaa tuloarvion perusteluissa tai erilliseen hallituksen esitykseen annettuun eduskunnan vastaukseen sisältyvässä ns. vapaamuotoisessa ponnessa.[326]

---

[325] Kameraalinen käytäntö on sellainen, ettei valtiolle kuuluvan kiinteistön luovuttamista budjetoida tuloksi eikä uuden kiinteistön hankkimista menoksi, mikäli vaihdon kohteet vastaavat hinnaltaan toisiaan. Tällaisesta kiinteistön vaihdosta ks. esim. 1947 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 187, VvvM N:o 79, tämän liitteenä oleva UlkvLs N:o 4/2. 6. 1948, Edusk vast, L/1. 7. 1948 (AsK N:o 534/48); 1957 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 118, VvvM N:o 119, Edusk vast, L/30. 12. 1957 (AsK N:o 474/57). Ks. myös *Hakkila* s. 475 viitteessä 3 mainittua tapausta.

[326] Valtiontilintarkastajat olivat sitä mieltä, että Anjalan kartanon vuokralle antaminen enintään 50 vuoden ajaksi käypää alemmalla vuokralla ja eräiden vuosien osalta ilman vuokraa olisi vaatinut eduskunnan suostumuksen. Heidän mielestään vuokraaja sai täten budjetin ulkopuolella suuremman edun, kuin oli sallittua maatalousoppilaitoksista annetun L:n/1. 7. 1927 (AsK N:o 183/27) nojalla, sellaisena kuin se oli myöhemmin muutettuna. 1954 VttK s. 53—55.

Kaupungeissa, kauppaloissa ja asutustaajamissa olevien valtion omistamien tonttien ja niihin verrattavien maa-alueiden antaminen vuokralle viittä vuotta pitemmäksi ajaksi on alistettava ao. ministeriön ratkaistavaksi ja on asiasta ennen rat-

Ns. varsinaisen valtiovaraston ulkopuolelle jäävään, mutta laajassa merkityksessä ymmärrettyyn valtiovarastoon[327] sisältyvälle budjetinulkopuoliselle rahastolle kuuluvan maaomaisuuden luovutus on luvallista niinikään HM 74,$_1$ §:n mukaisesti eli siis laissa myönnetyllä luvalla, koska tässäkin tapauksessa on kysymys valtion kiinteän omaisuuden luovuttamisesta toisen omaksi. Kiinteistön siirtämiselle varsinaisesta valtiovarastosta tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevalle rahastolle ei sitävastoin ole edellytyksenä, että siihen on HM 74,$_1$ §:n mukaisesti myönnetty lupa laissa. Säännöstä voidaan soveltaa näet vain, jos on kysymys siinä mainitun omaisuuden luovuttamisesta tai panttaamisesta muulle kuin valtiolle.

Omin päin ei hallitus saa siirtää valtion kiinteistöä rahastolle, vaan tällainen kiinteistön luovuttaminen on luvallista budjetin nojalla.[328] Kun ei edes valtion ns. rahoitusvaroja,[329] joiden luovuttaminen toisen omaksi ei edellytä laissa myönnettyä lupaa, saa siirtää rahastolle muutoin kuin sen nojalla, että eduskunta on myöntänyt tarkoitukseen määrärahan, merkitsisi kiinteän omaisuuden siirtäminen rahastolle ilman määrärahan hyväksymisellä myönnettyä eduskunnan lupaa tämän finanssivallan syrjäyttämistä.

Kun SP, Kela ja PSP ovat laajassakin merkityksessä ymmärretyn valtiovaraston ulkopuolella olevia, erillisiä valtion laitoksia, on HM 74,$_1$ §:ää sovellettava luovutettaessa valtion maaomaisuutta näille laitoksille.[330]

---

kaisua pyydettävä RV:n lausunto. Tämä sääntö ei kuitenkaan koske asutustarkoituksiin hankitun maan vuokralle antamista. VvMyk/11.1.1962 N:o 25 F kohta.

Eduskunnan lupa on tarpeen valtion kiinteistön vuokralle antamiseen käypää halvemmalla vuokralla tai sen hallinnan luovuttamiseen ilman vuokraa; lupa voidaan tarvittaessa hankkia tuloarvion 4. Os. III luvun (Vuokratulot) ao. momentin perusteluissa.

327 Varsinaisesta valtiovarastosta ja laajassa merkityksessä ymmärretystä valtiovarastosta on ollut puhe edellä s. 15.

328 Budjettiteknillisesti on mahdollista antaa lupa luovuttaa kiinteistö vastikkeetta rahastolle tuloarvion 6. Os. III:1 momentin (Valtion maaomaisuuden ja tuloa tuottavien oikeuksien myynti) perusteluissa. Kameraalisen käytännön mukaisesti ei sitä omaisuusarvon vähennystä budjetoida, joka aiheutuu valtion kiinteistön luovutuksesta toisen omaksi, mutta kertyvällä kauppahinnalla hyvitetään mainittua momenttia.

329 Valtion rahoitusvaroista on ollut puhe edellä s. 24 viitteessä 68.

330 Erityistä lainsäännöstä katsottiin edellyttävän myös valtion ja Helsingin Yliopiston välisen tontinvaihdon. 1952 Vp Asiak I, Hall es N:o 42, VvvM N:o 32, Edusk vast, L/31.10.1952 (AsK N:o 363/52). Valtiopäiväasiakirjoissa ei lausuttu mitään siitä, minkä vuoksi VN:n oikeuttamisesta kyseiseen tontinvaihtoon

Valtion saamisoikeutensa pelastamiseksi ostaman, vakuutena olleen kiinteistön myymistä on HM 74,$_1$ §:n tulkinnan kannalta pidettävä sallittuna ilman laissa myönnettyä lupaa. Toimenpide kuuluu näet välttämättömänä vaiheena tällaisen saamisen perintään. Kun kiinteistön hankkiminen valtiolle edellyttää määrärahaa, jota tässä tapauksessa ei ole, on kiinteistö myytävä niin pian kuin siitä on mahdollista saada kohtuullinen hinta.[331]

Valtion tuloa tuottavat oikeudet ovat peräisin keskiajalla syntyneistä regaaleista *(jus regale,* kuninkaan oikeus). Kruunun tulolähteinä näillä on ollut aikanaan huomattava merkitys.[332] HM 74,$_1$ §:ssä mainituilla valtion tuloa tuottavilla oikeuksilla tarkoitetaan lähinnä postinkuljetus-, rautatie-, sähkösanomaliikenne- ja rahanlyöntioikeuksia.

---

oli säädettävä lailla. Helsingin Yliopiston järjestysmuodon perusteista annetun L:n/14.7.1923 (AsK N:o 191/23) 3 §:n mukaan Yliopisto nauttii loukkaamatta mm. sitä omaisuutta, joka sille on vakuutettu tahi luovutettu. Kun Helsingin Yliopiston omaisuus sanotun säännöksen mukaisesti on siis katsottava Ylipiston erillisomaisuudeksi eikä varsinaisessa merkityksessä valtion omaisuudeksi, oli edellä mainittuun tontinvaihtoon, johon sisältyi valtion kiinteistön luovuttaminen Yliopistolle, saatava lupa laissa. Tästä asiasta ks. myös *Kastari,* SP:n erikoisasema s. 189 viitettä 12.

331 Ruotsin osalta ks. s. 339 viitettä 311 ja Norjan osalta s. 340—341 viitettä 316. Valtion lainausrahastosta annetun L:n/8.5.1940 (AsK N:o 189/40) 7 §:n mukaan saadaan rahaston varoilla — käytännössä valtion kassavaroilla — valtion edun turvaamiseksi ostaa rahaston lainasaamisesta pantattu tai ulosmitattu kiinteä omaisuus, joka myydään huutokaupalla. Valtiolle tällä tavoin joutuneen omaisuuden käytöstä päättää VN. Täten valtiolle hankitun omaisuuden myynnin edellytyksenä on VvM:n lupa. Tämä on myös käytännön kanta.

332 Kruunun itselleen pidättämiä tuloa tuottavia oikeuksia olivat metsästys- ja kalastusregaalit sekä ns. maaregaalit, joita olivat metsä-, vesi- ja vuoriregaalit. Ulkomailla on regaaleina pidetty myös erityisiä valtionmonopoleja. Tietosanakirja VII, Helsinki 1915, p. 1660—1661; Iso Tietosanakirja X, Helsinki 1936, s. 1279; Otavan Iso Tietosanakirja 7, Keuruu 1964, p. 376; *Willgren,* Finansrätt s. 5, 345—346; *Castberg,* Statsforfatning II s. 106, 130—131; *Lotz* s. 28, 213, 254, 256, 680—681, 782, 805—806, 812—813; *Neumark,* Regalien (Finanzregalien), Handwörterbuch der Staatswissenschaften VI, 4. Aufl., Naumburg a. d. S. 1925 s. 1208—1214. — Säätyvaltiopäivien aikana esiintyi kruununkalastuksen käsite valtiopäiväasiakirjoissa ainakin vuosien 1863—1864, 1882, 1897 ja 1900 valtiopäivien kohdalla. Muista valtion tuloa tuottavista oikeuksista säätyvaltiopäivien alkuaikana ks. Kejs Maj:ts Nådiga Propositioner till Finlands ständer å landtdagen 1863—1864 II, Proposition N:o 29, Statsutskottets betänkande N:o 1, Ständers svar; Kejs Maj:ts Nådiga Propositioner till Finlands ständer å landtdagen 1867 III, Proposition N:o 33, Sammansatta Ekonomi- samt Stats- och Bevillnings-utskottets betänkande N:o 6, Ständers svar; 1882 Vp Asiak I, Keis Maj:tin es N:o 15, ValtvM N:o 1, Säät vast.

Merkitystä on vielä myös valtion kalastusoikeuksilla.[333] Lueteltujen oikeuksien luovuttaminen ja panttaaminen on HM 74,$_1$ §:n mukaisesti sallittu edellyttäen, että laissa on annettu siihen lupa.

3. *Kiinteän omaisuuden ja tuloa tuottavien oikeuksien luovuttaminen valtiovarastosta muutettaessa valtion liike- tai teollisuuslaitos osakeyhtiöksi.* HM 74,$_1$ §:n soveltaminen saattaa tulla kysymykseen myös silloin, kun valtion liike- tai teollisuuslaitos muutetaan osakeyhtiön muotoon.[334] Jos laitoksella on kiinteätä omaisuutta, joka siirtyy sanotussa järjestelyssä siis valtiovaraston ulkopuolelle,[335] edellyttää se laissa myönnettyä lupaa, vaikka yhtiön osake-enemmistö tulee valtiolle.[336]

Voidaan ajatella, että jollakin valtion liike- tai teollisuuslaitoksella olisi hoidossaan valtion tuloa tuottavia oikeuksia ja että tällainen laitos muutettaisiin osakeyhtiöksi, joten sanotut oikeudet tulisivat kuulumaan perustettavalle osakeyhtiölle. Kun tällaisessakin menettelyssä on kysymys valtion tuloa tuottavien oikeuksien luovuttamisesta toisen omaksi, on sen edellytyksenä laissa myönnetty lupa.[337] HM 74,$_1$ § ei sitävastoin sovellu sellaiseen tapaukseen, että hallituksen toimivaltaan ja valtiovarastoon sisältyvä omaisuuden hoito saatetaan eduskunnan hoidettavaksi. Tuo omaisuus sisältyy näet tällöinkin val-

---

333 Kruununkymmenysten luonteisiksi ei kuitenkaan katsottu niitä tuloja, jotka kertyvät Tornion- ja Muonionjoissa tapahtuvasta kalastuksesta Suomen osalle tulevista lohikymmenyksistä. 1961 Vp Asiak I, Hall es N:o 50, LtvM N:o 30, tämän liitteenä oleva PrvLs N:o 7/17.10.1961, Edusk vast, L/12.1.1962 (AsK N:o 39/62).

334 Tällaista ns. kansainvälisessä talousoikeudessa käsiteltyä »pakoa yksityisoikeuteen» esiintyy myös Suomessa valtion liike- ja teollisuustoiminnan alalla. Ks. *Kastari,* LM 1959 s. 653 viite 11.

335 Valtionenemmistöinen osakeyhtiö ei sisälly laajassakaan merkityksessä ymmärrettyyn valtiovarastoon. Tähän kuuluvat sitävastoin valtion omistamat osakeyhtiöiden osakkeet.

336 Valtion budjetin puitteissa teollisuuslaitoksina hoidetut Outokummun kaivos, rikkihappo- ja superfosfaattitehtaat, valtion puunjalostuslaitokset ja Imatran voimalaitos luovutettiin perustettaville valtionenemmistöisille osakeyhtiöille. 1931 Vp Asiak III,$_I$, Hall es N:o 82, VvvM N:o 62, Edusk vast, L/31.12.1931 (AsK N:o 387/31). Täten säädetyn lain 2 §:n mukaan tuli VN:n määrätä luovutettavan omaisuuden arvo sekä kuinka suuri osa näin arvioidusta omaisuudesta oli pantava yhtiöön osakkeita vastaan ja kuinka suuri osa oli jäävä yhtiön velaksi valtiolle.

337 Tekijän tiedossa ei ole tapauksia, joissa valtion liike- tai teollisuuslaitoksen hoidossa olevia tuloa tuottavia oikeuksia olisi luovutettu

tiovarastoon.[338] Kun sanotunlainen järjestely merkitsee poikkeusta HM 2,3 §:n säännöksestä, jonka mukaan toimeenpanovalta kuuluu tasavallan presidentille ja VN:lle, voidaan se toteuttaa vain VJ 67 §:ssä tarkoitetussa lainsäätämisjärjestyksessä.[339]

B, VALTION SELLAISEN OMAISUUDEN LUOVUTTAMISEN EDELLYTYKSET, JOTA HM 74,1 §:SSÄ EI MAINITA

1. *Valtion osakkeiden luovuttaminen.* Erityisen tutkimuskohteen valtion irtaimen omaisuuden luovuttamisen oikeudellisten edellytysten tarkastelussa muodostaa valtion omistamien osakkeiden myynti. Mikäli valtio luovutti suurehkon teollisuuslaitoksen käsittävän osakeyhtiön osakkeita, pidettiin 1920- ja 1930-luvuilla tarpeellisena, että tällaiseen irtaimen omaisuuden luovuttamiseen hankittiin eduskunnan suostumus.[340]

Valtion osakerahastosta [341] annetun L:n/17. 5. 1940 (AsK N:o 229/40) 1 §:n nojalla siirrettiin valtion omistamat osakkeet varoiksi tulo- ja

---

338 HM 74,1 § ei sovellu valtion metsäomaisuuden ylimmän hallinnon uskomiseen eduskunnan valittaville metsävaltuusmiehille, mitä ehdotettiin metsähallintokomitean mietinnössä. Komitean perustelut viittaavat tällaiseen erheelliseen käsitykseen. KM 1959: 7 s. 44. Mainittua seikkaa koskevaa komitean lausumaa arvostelee *Kaira,* Lakimies ja yhteiskunta 1960 s. 52—54. Komitean huomautusta, että valtion metsäomaisuutta koskeva määräysvalta kuuluu eduskunnalle, ei kuitenkaan ole välttämätöntä tulkita Kairan käsittämällä tavalla. Komitea tarkoittaa näet — tekijän sanotun komitean jäsenenä saaman käsityksen mukaan — tällä, ehkä harhaanjohtavasti muotoillulla ilmaisulla toteamusta, että valtion metsäomaisuus kuuluu eduskunnan budjettivallan piiriin. Komitean HM 74,1 §:n säännökseen tekemä, tuossa yhteydessä epäasianmukainen viittaus on tosin omiaan antamaan sellaisen käsityksen, että se piti kyseistä organisointia po. säännöksen nojalla luvallisena.

339 Tällaisia poikkeussäännöksiä ovat HM 73 §, joka koskee SP:ia eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä tämän valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena laitoksena, VJ 83 a §, joka koskee Kelan hallinnon ja toiminnan valvomista eduskunnan valitsemain valtuutettujen toimesta, sekä VJ 83 b §, joka koskee eduskunnan kirjaston hoitoa ja valvontaa. *Kaira,* Lakimies ja yhteiskunta s. 53.

340 Eduskunnan suostumus valtion osakkeiden luovuttamiseen hankittiin hallituksen esityksestä vapaamuotoisessa ponnessa. Suostumusponnen käsittävää asetusta ei annettu. 1926 Vp Asiak III,I, Hall es N:o 118, VvvM N:o 66, Edusk vast; 1932 Vp Asiak I, Hall es N:o 41, VvvM N:o 33, Edusk vast.

341 Tämä rahasto — samoin kuin valtion lainausrahasto (ks. s. 136 viitettä 215) on ns. kirjanpitorahasto eli eräänlainen budjetin aputili, joka ei täytä HM 66,2 §:ssä tarkoitetun tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston tunnusmerkkejä. TilisKM 2 s. 24. Samaa mieltä *Suviranta.* Hän huomauttaa, että lain muodon käyt-

menoarvion ulkopuolella olevaan valtion osakerahastoon. Tämä siirtäminen tarkoitti niitä osakkeita, jotka valtio omisti lain voimaan tullessa. Sanotun lain 2 §:n nojalla osakerahastoon siirretään, sen jälkeen kun budjetti on julkaistu, ne määrärahat, jotka on siinä osoitettu osakkeiden ostamista varten valtiolle, ja merkitään näillä määrärahoilla hankitut osakkeet osakerahaston varoiksi. Lain 5 §:n mukaisesti ei sellaisia valtion osakkeita, joiden hankinta on tapahtunut eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, saa luovuttaa toiselle ilman kansanedustuslaitoksen suostumusta. OK *Möllerin* lausunnon mukaan tästä säännöksestä voidaan tehdä sellainen vastakohtaispäätelmä, että muunlaisten kuin eduskunnan päätöksen nojalla valtiolle hankittujen osakkeiden luovuttaminen saa tapahtua ilman eduskunnan suostumusta VN:n päätöksen nojalla.[342] — Samoja valtiontalouden hoidon oikeussääntöjä, jotka koskevat valtion osakkeita, noudatetaan myös valtion omistamien osuustodistusten suhteen.

Harkittaessa, onko OsakerahastoL 5 §:n oikeussääntö johdettavissa jo HM:sta, on kiinnitettävä huomiota seuraaviin näkökohtiin: Ensinnäkin jos määräraha on muodostanut hallitukseen kohdistuneen velvoituksen hankkia tietyt osakkeet valtiolle, ei hankittuja osakkeita saa luovuttaa ilman eduskunnan lupaa. Muutoinhan määrärahan

---

täminen on ollut tarpeellista OsakerahastoL:ia säädettäessä sen takia, että tämä laki merkitsee poikkeusta BudjL $9_{,2}$ §:stä, jonka mukaan siirtomääräraha, jota ei ole neljässä vuodessa voitu käyttää tarkoitukseensa, peruutuu valtion tuloksi. *Suviranta*, LM 1965 s. 220.

342 Sellaisten osakeyhtiöiden osakkeita, joita tarkoitetaan VN:n oikeudesta luovuttaa eräät valtion teollisuuslaitokset perustettaville osakeyhtiöille annetussa L:ssa/31.12.1931 (AsK N:o 387/31), ei *Möllerin* lausunnon mukaan liene katsottava hankituksi eduskunnan nimenomaisen päätöksen nojalla, minkä vuoksi näiden osakkeiden luovuttaminen saattaa tapahtua ilman kansanedustuslaitoksen suostumusta, mikä seikka käy selville lain esitöistä. Jos valtio esim. uuden osakeannin yhteydessä on hankkinut mainitussa laissa tarkoitetun osakeyhtiön osakkeita eduskunnan tarkoitusta varten myöntämällä määrärahalla, tarvitaan tällaisten osakkeiden luovuttamiseen kansanedustuslaitoksen suostumus. Möller viittasi lainsäädännössä oleviin määräyksiin, joiden mukaan eräiden valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden osakkeista on tietynsuuruinen osa säilytettävä valtion omistuksessa. Lain (AsK N:o 387/31) nojalla muodostetut osakeyhtiöt ovat Imatran Voima Oy, Outokumpu Oy, Rikkihappo- Oy ja Veitsiluoto Oy. Näiden yhtiöiden osakkeista tulee pysyä vähintään 75 sadannesta valtion tai Kelan omistuksessa ja hallinnassa, kuitenkin niin, että 51 sadannesta osakkeista tulee aina olla valtion välittömässä omistuksessa (L/6.3.1947, AsK N:o 192/47, 3 §). Muita OK Möllerin lausunnossa viitattuja osakeyhtiöitä ovat Valmet Oy, Kemijoki Oy ja Oy Alkoholiliike Ab. 1955 OKK s. 24—25. Ks. myös 1931 Vp Asiak $III_{,I}$, Hall es N:o 82, perusteluja s. 2.

velvoitusluonne voitaisiin jälkeenpäin saattaa tehottomaksi. Mitä tulee siihen tapaukseen, että osakkeiden merkintään varatulla määrärahalla on ollut valtuuden luonne, on tämän seikan ainoa merkitys, että hallituksella on ollut oikeus jättää määräraha käyttämättä. Jos valtuuden luonteinen määräraha on tullut käytetyksi, ei sen luonteella tietenkään enää ole merkitystä hallituksen toimivallan kannalta; hallituksella ei ole enää valtaa ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla se voisi tavallaan peruuttaa määrärahan käyttämisen. Esitetyin perustein on myös siinä tapauksessa, että määrärahalla on ollut valtuuden luonne, kiellettyä luovuttaa sellaisia osakkeita ilman eduskunnan lupaa, jotka on hankittu valtiolle tuolla määrärahalla. Tämä lupa voidaan säännönmukaisesti antaa tuloarvion perusteluissa [343] tai myös vastauksena erilliseen hallituksen esitykseen vapaamuotoisessa ponnessa.[344] Mainitusta syystä on eduskunnan suostumus tarpeen valtion osakkeiden luovuttamiseen siinäkin tapauksessa, että olosuhteet ovat määrärahan menoarviossa myöntämisen ja sen käyttämisen jälkeen muuttuneet sellaisiksi, ettei määrärahan myöntäminen olisi niiden vallitessa enää voinut tulla kysymykseen.[345]

Valtion osakkeiden luovuttaminen osakerahastosta muulle budjetin ulkopuolella olevalle valtion rahastolle edellyttää lailla säädettävää poikkeusta OsakerahastoL 1 ja 2 §:n säännöksistä, joiden mukaan nämä osakkeet on pysytettävä osakerahastossa.[346] Jos jossakin laissa säädet-

---

[343] Tämä suostumus on mahdollista hankkia tuloarvion 6. Os. I: 3 momentin (Sekalaiset tulot valtion omaisuuden myynnistä) perusteluissa.

[344] Paitsi viitteessä 340 tarkoitetuissa tapauksissa on eduskunnan suostumus valtion osakkeiden luovuttamiseen annettu vapaamuotoisessa ponnessa, kun oli kysymys Kemijoki Oy:n eräiden osakkeiden vaihtamisesta Imatran Voima Oy:ltä vastikkeeksi saataviin Oulujoki Oy:n eräisiin osakkeisiin. Tälläkään kertaa ei annettu suostumuspontta sisältävää asetusta, eikä se sanotunlaisessa asiassa olekaan tarpeen. 1963 Vp Asiak, Hall es N:o 110, VvvM N:o 1, Edusk vast.

[345] Valtion omistamien osakkeiden suhteen tulee tällainen muutos lähinnä kysymykseen silloin, kun osakeyhtiö osoittautuu pitkällä tähtäimellä liiketaloudellisesti kannattamattomaksi, jolloin valtion edun mukaista saattaa olla vapautua yhtiön osakkeista. Tässä tapauksessa voi tosin olla muitakin perusteita kuin pelkkä liiketaloudellinen kannattavuusnäkökohta — esim. yrityksen erityinen kansantaloudellinen merkitys —, jotka saattavat vaikuttaa sen arvosteluun, onko osakkeet säilytettävä valtion omistuksessa vai ei.

[346] Siirtona rahastoon on luovutus merkittävä veloitukseksi menoarvion 19 Pl. V luvun momentille. Jos rahastolle kuuluvia osakkeita palautetaan osakerahastoon, on tämä merkittävä tuloarvion 6. Osaston VII luvun momentille siirtona rahastosta. Käytännössä tuloutetaan tuloarvioon osakkeiden ja osuustodistusten siirrot varsi-

täisiin, että osakerahaston ulkopuolisella rahastolla saa olla osakkeita, edellyttäisi myös niiden luovuttaminen muulle vastaavanlaiselle rahastolle, että laissa on myönnetty siihen lupa.[347] Kun myös osakkeiden luovutus osakerahastosta jollekin varsinaiseen valtiovarastoon kuuluvalle virastolle tai laitokselle merkitsee poikkeamista OsakerahastoL 1 ja 2 §:n edellä esitetyn sisältöisistä säännöksistä, edellyttää tällainen menettely, että siihen on myönnetty lupa laissa.[348]

Myös valtionenemmistöisen osakeyhtiön fusioiminen toiseen valtionenemmistöiseen osakeyhtiöön edellyttäisi eduskunnan suostumusta, mikäli fusioitavan yhtiön osakkeet on hankittu menoarvion määrärahalla. Kysymys olisi näet eduskunnan aikanaan hyväksymän määrärahan käyttötarkoituksen syrjäyttämisestä.

Valtiolle omistamiensa osakkeiden nojalla kuuluvaa osakkaanvaltaa käyttää tietty virasto tai laitos. Valtionenemmistöisten yhtiöiden osalta sitä muulta osalta käyttää ao. ministeriö, paitsi että VN määrää valtion edustajan yhtiökokoukseen.

ValtiokonttoriL $1_{,1}$ §:n 2 kohdan mukaisesti säilytetään ja hoidetaan valtion osakkeet VK:ssa. Tämä huolehtii osakkeiden tilinpidollisesta käsittelystä ja niistä kertyvien osinkojen perinnästä. Kun VNOS $12_{,1}$ §:ssä, jossa on lueteltu VN:n yleisistunnossa käsiteltävät asiat, ei ole mainittu osakkeiden luovuttamista, kuuluu tämä asia ao. ministeriön

---

naiseen valtiovarastoon rahoitusvarojen veroisina erinä; vastaavasti niiden siirrot varsinaisesta valtiovarastosta merkitään menoarvion 19 Pl. V luvun momentin veloitukseksi.

[347] Jollei laki olisi esteenä, voisi tällainen luovutus tapahtua budjetin nojalla siten, että osakkeet siirretään ensiksi budjettivaroihin eli siis varsinaiseen valtiovarastoon merkitsemällä ne hyvitykseksi tuloarvion 6. Os. VII luvun momentille siirtona rahastosta ja että menoarvion 19 Pl. V luvun momentille merkitään veloitukseksi vastaava siirto siihen rahastoon, johon osakkeet on tarkoitus luovuttaa.

[348] Kun VN 21. 1. 1959 hyväksyi kaupan, jolla kauppa- ja teollisuusrahastolta tuontikaupparahastolle siirtyneet Oy Pohjolan Liikenne Ab:n osakkeet myytiin RtH:lle siten, että niiden osto saatiin rahoittaa VR:n uudistusrahaston varoilla, oli tämä päätös ristiriidassa valtionrautateiden talouden hoidon yleisistä perusteista annetun L:n/19. 5. 1950 (AsK N:o 242/50) kanssa, sillä tämän lain $6_{,1}$ §:n mukaan uudistusrahaston varoja saadaan käyttää vain VR:n käyttöomaisuuden vanhenemisesta ja kulumisesta aiheutuvia uusintahankintoja ja -töitä varten. KulkM:n esittelijän, hallitusneuvos *Häkkisen* RV-lista/21. 1. 1959, asia 3, ja tähän liittyvä PM; KTM:n esittelijän toimistopäällikkö *Eklundin* RV-lista/21. 1. 1959 ja tähän liittyvä PM; KulkMk RtH:lle/22. 1. 1959 N:o 74/712—59; KTMk tuontikaupparahaston hallintotoimikunnalle/22. 1. 1959 KD 454/293—58. Mainitusta syystä ei esityksiä puollettu RV-listojen ennakkotarkastuksessa VvM:ssä.

ratkaistaviin.[349] Jos VN lailla tai asetuksella oikeutetaan luovuttamaan osakkeita, on VNOS 12,1 §:n 19 kohdan nojalla sen kuitenkin itse ratkaistava asia. VK:n tehtävänä on osakkeiden luovuttaminen ministeriön tai VN:n päätöksen nojalla.

Jollei menoarviossa ole määrärahaa valtion omistamaan osakkeeseen liittyvän maksullisen merkintäoikeuden käyttämistä varten, on VK:lla katsottava yleensä olevan lupa myydä merkintäoikeus. Muutoin valtiovarastolle aiheutuisi näet rahallista vahinkoa. Itsestään selvää on, että valtiontalouden hoidossa on pyrittävä välttämään taloudellisia vahinkoja. Jos merkintäoikeuden myynnistä aiheutuisi kuitenkin valtionenemmistöisen osakeyhtiön laissa säädetyn valtionosuuden menetys, olisi merkintäoikeutta käytettävä, vaikkei nimenomaan tähän tarkoitukseen olisi menoarviossa määrärahaa. Tällöin olisi merkintään laista johtuva velvollisuus, sillä merkintäoikeuden jättäminen käyttämättä merkitsisi sen säännöksen syrjäyttämistä, jonka mukaan valtiolla tulee säilyä tietynsuuruinen osuus ao. osakeyhtiön osakekannasta.[350]

2. *Valtion muunlaisen irtaimen omaisuuden kuin osakkeiden luovuttaminen.* Silloin kun on kysymys kulutustarvikkeista, merkitsee valtiokoneiston tarpeiden tyydyttäminen niillä normaalisti niiden loppuun käyttämistä. Nämä tarvikkeet, niin kuin valtion omistamat koneet ja laitteet, voivat käydä esim. vanhentuneina malleina tarkoituk-

---

[349] Asian oltua RV:n käsiteltävänä VvM oikeutti VK:n eräin rajoituksin ja tietyin ehdoin myymään niitä osakkeita, jotka ovat joutuneet valtiolle leimaamatta jääneiden osakkeiden sijaisarvopapereina. VvMk VK:lle/21.1.1953 N:o 45/271 VvMKD 1952.

[350] Käytännössä meneteltäisiin tällöin siten, että VK pyytäisi VvM:ltä varoja merkintää varten. Ei juuri voida ajatella mahdolliseksi, että ministeriö kieltäytyisi myöntämästä varoja, koska kieltäytyminen olisi lainvastaista. Muun määrärahan puuttuessa olisi mainitunlainen lakisidonnainen menoerä suoritettava menoarvion 15 Pl. II: 1 momentin (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa) varoista.

Mikäli osake-enemmistön pysyttäminen valtion omistuksessa on perusteltua, mutta laissa ei edellytetä sen säilymistä valtiolla eikä merkintää varten ole erillistä määrärahaa, voi VK pyytää VvM:ltä, että merkintäoikeutta varten tarvittava rahamäärä myönnettäisiin 3 Pl. I: 3 momentin (VN:n käyttövarat) varoista tai, jos on kysymys edeltä arvaamattomasta menoerästä, 3 Pl. I: 4 momentin (VN:n käytettäväksi edeltä arvaamattomiin menoihin) varoista. Sanottujen momenttien määrärahat ovat kuitenkin jatkuvasti olleet verraten pieniä — 1965 Budj:ssa on 3 Pl. I: 3 momentin määräraha 200 000 mk ja 3 Pl. I: 4 momentin määräraha 400 000 mk —, joten näitä määrärahoja on mahdollista käyttää mainitunlaisiin tarkoituksiin vain rajoitetusti.

seensa soveltumattomiksi ja niiden tilalle voidaan menoarvion määrärahoilla hankkia tehokkaampia koneita ja laitteita. Tällaisissa tapauksissa ei ole estettä sille, että ao. virasto tai laitos luovuttaa valtiolle tarpeettomat tarvikkeet sellaisesta hinnasta, joka tarvikkeilla vielä ehkä on. Tarpeellista ei ole kuitenkaan toimittaa myyntiä huutokaupalla, mikäli on kysymys vähäisestä omaisuudesta.[351] Tällaisen tavaran myynnin edellytykseksi riittää, että se myydään valtiolle mahdollisimman edullisesti suosimatta ketään ostajaa. Kun tällainen tarvike on loppuun täyttänyt sen tarkoituksen, jota varten menoarviossa on aikanaan myönnetty varat, ei sen luovuttaminen merkitse eduskunnan budjettivallan syrjäyttämistä.

3. *Luopuminen valtion saamisoikeudesta.* Valtion omaisuuden luovuttamisesta on kysymys myös silloin, kun luovutaan valtion bilanssiin sisältyvästä saamisoikeudesta.[352] Tämä on luvallista joko lain [353] nojalla tai sen perusteella, että menoarviossa on myönnetty määräraha saamisen maksamiseen, jossa tapauksessa tällä tavoin perityksi tullut saaminen tuloutetaan tuloarvioon.[354] Saamisesta luopumisen ta-

---

[351] Samoin määrättiin käytöstä poistetun valtion irtaimen omaisuuden luovuttamisesta VN:n pysyväismääräyksissä: VvMyk/11. 1. 1962 N:o 25 s. 8. Näiden määräysten mukaan oli virastojen ja laitosten vuoden 1962 elokuun loppuun mennessä luetteloitava käytöstä poistettu irtain omaisuus. Samalla oli annettava riittävän yksityiskohtainen selvitys tällaisen omaisuuden määrästä, vuosimallista, käyttömahdollisuuksista, korjauskelpoisuudesta ja muista asiaan vaikuttavista seikoista. Luettelot oli toimitettava VHK:lle vuoden 1962 syyskuun aikana. VHK:n asiana oli laatia luettelojen perusteella asianmukaiset selosteet sellaisesta omaisuudesta, josta jokin toinen virasto tai laitos vielä saattoi olla kiinnostunut. Muille virastoille ja laitoksille oli po. omaisuus luovutettava korvauksetta, kuitenkin niin, että vastaanottavan viraston tai laitoksen oli maksettava kuljetus- ja mahdolliset korjauskustannukset. Sellainen käytöstä poistettu irtain omaisuus, jota ei enää voitu käyttää valtion tarkoituksiin, oli myytävä.

[352] Luopumisesta valtion saamisoikeudesta on ollut puhe jo edellä s. 142—143.

[353] Laeista, joilla on annettu oikeus luopua valtion saamisoikeudesta, ks. s. 143 viitettä 235.

[354] Vuoden 1959 Budj-ehd:n perustelujen 10 Pl. XVIII: 4 momentin kohdalla ehdotettiin, että veikkausvoittovaroista Otaniemen urheilusäätiölle Otahallien rakentamista varten v. 1951 myönnetty laina saataisiin jättää perimättä, koska säätiö vaikean taloudellisen asemansa vuoksi ei pystynyt sitä suorittamaan. Eduskunta hyväksyi budjettivastauksensa perusteluissa sen, että puolet hallituksen ehdottamasta määrästä jätettiin valtiolle perimättä, mutta tätä vastaavaa markkamäärää ei merkitty menoarvion momentille menoksi. BudjL $1_{,5}$ §:n vastaista oli, että ko. meno myönnettiin mainitulta momentilta lainana v. 1951. Näiden lainavarojen loppueräkin hyväksyttiin 1960 Budj:n vastaavan momentin perustelujen kohdalla

pahtuessa lain nojalla on sen määrällä veloitettava menoarvion sellaista momenttia, joka soveltuu tähän tarkoitukseen, ja vastaavalla määrällä hyvitettävä tuloarvion ao. momenttia.[355] Valtion lainausrahastosta annetun L:n/8. 5. 1940 (AsK N:o 189/40) 8 §:n mukaan on valtion lainasaamisen maksamatta jääneen pääoman tai koron taikka lainasta valtiolle aiheutuneiden kiinnitys-, perimis- yms. kustannusten poistaminen tileistä sallittua vain edellyttäen, että menoarviossa osoitetaan tileistä poistoa varten tarvittava määräraha.

Luopuminen valtion saamisoikeudesta saattaa poikkeuksellisesti tulla kysymykseen, ilman että sen peruste on laissa tai menoarviossa. Tällainen järjestely on nimittäin osoittautunut pelkästään toimeenpanovallan elimen vastuulla kohtuussyistä perustelluksi silloin, kun konkurssipesän selvittelyn yhteydessä on sallittu huonommalla etuoikeudella tai ilman etuoikeutta olevan saamisen suorittaminen ennen etu-

---

jätettäväksi takaisin perimättä. Menoarvion perusteluissa annettiin siis eduskunnan suostumus valtiovarastoon kuulumattoman, mutta sille ylijäämänsä luovuttavan yhtiön lainan perimättä jättämiselle.

Budjetin perustelujen nojalla pyrittiin tekemään luvalliseksi luopuminen valtion saamisoikeudesta menoarvion perusteella. Ks. 1955 Budj-ehd 11 Pl. VIII: 2 momentin e) kohdassa tarkoitettua asiaa, joka koski yksityisluonteisille maataloudellisille oppilaitoksille liikaa maksetun, takaisin perittävän avustuksen palauttamista. Mainitussa tarkoituksessa ehdotettiin sanotun momentin perusteluissa myönnettäväksi 23 koululle ylimääräistä avustusta. Kun liikaa maksettuja ennakoita ei ollut tilinpidossa merkitty valtion saamisiksi — ne oli nimittäin suoritettu normaalissa järjestyksessä menoarvion ao. momentilta —, ei momentille tarvittu lisäystä. — Menoarvion perusteluissa annettiin lupa epävarman saamisen perimättä jättämiselle. Ks. 1962 V Lisäbudj-ehd (1962 Vp Asiak $III_{,II}$, Hall es N:o 139) 11 Pl. XVI: 11 momentin perusteluja, joiden johdosta Vvv ei esittänyt eikä myöskään eduskunta lausunut huomautuksia. — Kun valtion kassatilanteen helpottamiseksi oli pyrittävä siihen, että valtion varoista lainoja saaneet vapaaehtoisesti maksaisivat lainojaan jo ennen lainaehdoissa vahvistettuja eräpäiviä, ehdotettiin myönnettäväksi 2 500 000 markan määräraha valtion lainojen pääomanalennuksiin. Eduskunta hyväksyi ehdotuksen ja myönsi mainitun määrärahan. 1964 III Lisäbudj (1964 Vp Asiak, Hall es N:o 53, VvvM N:o 27, Edusk vast) 15 Pl. II: 44 momentti ja sen perustelut. Ks. myös VvMk VK:lle/24. 6. 1964 N:o VvM 30/12—21/64; VKyk kunnallishallituksille /29. 6. 1964.

Ruotsissa kruunulle kuuluvien saamisten luovuttamista koskevat määräykset sisältyvät osittain tiettyihin asetuksiin, osittain valtiopäivien eri tilaisuuksissa kuninkaalle myöntämiin valtuuksiin. Valtionvelkakonttorin saamisen vähentäminen on sallittua vain valtiopäivien luvalla (RGKReglm $2_{,2}$ §). SOU 1952: 45 s. 215.

[355] Jollei tulo- ja menoarviossa ole nimenomaista määrärahaa mainittua tarkoitusta varten, soveltuu menomomentiksi 15 Pl. II: 1 momentti (Lakiin tai asetukseen perustuvat menot, joita varten menoarvioon ei ole erikseen merkitty määrärahaa) ja tulomomentiksi 4. Os. XI luvussa satunnaisia tuloja varten oleva momentti.

oikeutettua valtion saamista.[356] Hallituksen tällainen menettely, joka saattaa kiireellisessä tapauksessa olla perusteltua, merkitsee eduskunnan budjettivallan syrjäyttämistä ja hallituksen toimivallan ylittämistä. Sanotunlaista saamisoikeudesta luopumista varten on hallituksen pyydettävä lisämenoarviossa määräraha. Tämän myöntäminen merkitsee hallituksen menettelyn eräänlaista jälkihyväksymistä, ja sen merkitys on käytännössä, ettei hallitusta saateta vastaamaan toimivaltansa ylittämisestä.

---

[356] Asian oltua RV:n käsiteltävänä VN antoi suostumuksensa siihen, että Ruona Oy:n konkurssipesän varoista saatiin maksaa puolet työntekijäin yhtiön huoltokonttorin tilillä olleista saamisista edellyttäen, että konkurssipesän omaisuuden ostaja, Raahe Oy maksoi toisen puolen saamisista. Kun työntekijäin huoltokonttorisaamisilla ei ollut etuoikeutta konkurssissa ja kun pesän varat eivät riittäneet edes kaikkien etuoikeutettujenkaan saamisten, esim. valtion verojen maksamiseen, olisivat työntekijät menettäneet konkurssissa huoltokonttorin tilille talletamansa varat. Tämän kohtuuttomuuden ehkäisemiseksi oli Raahe Oy:n kanssa päästy sellaiseen sopimukseen, että yhtiö maksoi puolet huoltokonttorin saamisesta Ruona Oy:ltä ja että toinen puoli siitä suoritettiin pesän varoista. Järjestely edellytti velkojainkokouksen suostumusta. KTM:n esittelijän *Vasarlan* RV-esittelylista N:o 2/24. 2. 1954 ja tämän liite; KTMk kauppa- ja teollisuusrahaston hallintotoimikunnalle/25. 2. 1954 N:o KD 105/411. Mainitunlaista saamisoikeudesta luopumista varten ei esitetty myönnettäväksi määrärahaa.

DIE BESCHLÜSSE DES REICHSTAGES ZUM STAATSHAUSHALT UND DIE BEFUGNISSE DER REGIERUNG

EINE VERFASSUNGSRECHTLICHE UNTERSUCHUNG

ZUSAMMENFASSUNG

Die obige Untersuchung gliedert sich in die Einführung und drei Teile. In der Einführung werden die Grenzen des Untersuchungsobjektes abgesteckt und einige damit verbundene Fragen behandelt, ein Überblick über die Organisation der Haushaltsführung in einigen anderen Ländern gegeben sowie die befugten Organe zur Ausführung des Haushaltsplanes betrachtet. Im ersten Teil werden allgemeine Aspekte der Ausführung des Haushaltsplanes berührt. Der zweite Teil enthält die Auslegung des § 70 Abs. 1 der Verfassung, in dem die Ausführung des Haushaltsplanes behandelt wird. Im dritten Teile kommen einzelne Fragen zur Sprache.

EINFÜHRUNG

A. Die Finanzgewalt der Volksvertretung umfasst zunächst das Budgetrecht, d.h. das Recht, den Haushaltsplan des Staates zu beschliessen sowie ferner das Recht, einige andere, weiter unten zur Sprache kommende Rechtsvorschriften über die Haushaltsführung des Staates zu geben oder an deren Erlass mitzuwirken. Das Budgetrecht des Reichstages bedeutet jedoch nicht das unbedingte Recht, allein den Inhalt des Budgets zu bestimmen, nicht einmal für den Teil, der nicht durch Gesetze oder andere höhere Rechtsnormen festgelegt ist. Als Kern der Finanzgewalt des Reichstages lässt sich das Besteuerungsrecht betrachten.

Nach § 69 Abs. 2 der Verfassung ist im Reichstag eine Vorlage über Ergänzungen zum Haushaltsplan einzubringen, wenn Änderungen des bestätigten Haushaltsplanes als unbedingt notwendig erscheinen. Der Nachtrag zum Haushaltsplan kann sowohl Vorschläge zur Erhöhung als auch zur Verringerung der Ausgaben umfassen.

Einige finnische Forscher bestimmen die Aufgaben des Haushaltsplanes und sehen in ihm einen Plan zur Haushaltsführung des Staates für ein bestimmtes Rechnungsjahr und eine bindende Vorschrift für die ausführenden Behörden. Diese Definition lässt sich nach Ansicht des Verfassers in den Hauptzügen als sachgemäss betrachten, jedoch mit dem Zusatz, dass diese Vorschrift vom Reichstag beschlossen sein muss.

Die Feststellung des Haushaltsplanes ist Ausübung der im § 2 Abs. 3 der Verfassung bezeichneten vollziehenden Gewalt. Die Feststellung des Budgets durch den Reichstag enthält solche Bestimmungen, die den Träger der vollziehenden Gewalt rechtlich binden. Die in der finnischen Theorie vertretene Auffassung, dass das Budget »ein vom Reichstag beschlossener Verwaltungsakt» sei, kann man gutheissen unter der Voraussetzung, dass man die Feststellung des Haushaltsplanes als Verwaltungsakt sui generis betrachtet.

In der Untersuchung soll die Verteilung der Befugnisse zwischen Volksvertretung und Regierung bei der Ausführung der Rechtsvorschriften zur Haushaltsführung des Staates bestimmt werden. Die Untersuchungsaufgabe wird ferner dadurch eingeschränkt, dass die staatliche Haushaltsführung im Rahmen von Fonds ausserhalb des Budgets nicht mitbehandelt wird. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen solcher Fonds sollen jedoch im Abschnitt A 6 der Einführung geklärt werden. Der in der Rechnungsordnung genannte Haushaltsfonds ist kein Fonds ausserhalb des Budgets nach § 66 Abs. 2 der Verfassung, sondern ein besonderes Konto, das im kameralistischen Buchhaltungssystem die Haushaltswirtschaft abschliesst.

Unter der Haushaltsführung des Staates versteht man alle zum Bereich der vollziehenden Gewalt gehörenden Massnahmen, die der Regierung und den ihr unterstellten Behörden gemäss den gültigen Rechtsnormen obliegen, damit die Einnahmen des Staates wirkungsvoll eingetrieben und seine Ausgabenwirtschaft und sein Eigentum nach den Vorschriften und zum Vorteil des Staates verwaltet werden. Die Rechtsvorschriften zur Verwaltung des Staatshaushaltes und ihrer Kontrolle kann man als besonderes Rechtsgebiet betrachten, als Haus-

haltsrecht. Innerhalb des Haushaltsrechts wird das Budgetrecht von den Normen gebildet, die Aufstellung, Beschluss und Vollzug des Haushaltsplanes betreffen, sowie die in § 71 der Verfassung bezeichnete Kontrolle der Befolgung des Haushaltsplanes.

Das Gewohnheitsrecht, aus dem der Inhalt der Bestimmungen über den Staatshaushalt in der Verfassung hervorgegangen ist, hat seine Bedeutung als Rechtsquelle. Besonders Entsprechungen der zur englischen Verfassung gehörenden Konventionalnormen lassen sich auch im Staatsleben Finnlands feststellen.

B. In dem Überblick über die Organisation der Haushaltsführung des Staates in einigen anderen Ländern werden Befugnisfragen der betr. Staatsorgane und Behörden in England, Frankreich, in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, Dänemark und Norwegen behandelt. Bei einigen Einzelfragen wird die Organisation der Haushaltsführung in den genannten Ländern zusammen mit den entsprechenden Punkten im finnischen Recht behandelt.

C. Bevor der vom Reichstag beschlossene Haushaltsplan von der Regierung ausgeführt werden kann, ist eine Zwischenphase notwendig, eine Art Vorstufe der Ausführung, nämlich die Vorlage des Budgets beim Präsidenten der Republik. Dem folgt die Verkündung des Haushaltsplanes im finnischen Gesetzblatt. In der Praxis hat sich so ein der Promulgation von Gesetzen vergleichbares Verfahren eingebürgert, dass der Präsident der Republik den Haushaltsplan unterschreibt und der Finanzminister ihn gegenzeichnet. Das Budget ist kein Gesetz, so dass der Präsident kein darauf bezügliches suspensives Vetorecht hat. Mit der Vorlage des Haushaltsplanes beim Präsidenten ist im allgemeinen auch das Recht zu einem wirklichen Bestätigungsakt verbunden: der Präsident hat nach § 68 Abs. 3 der Verfassung nämlich das Recht, eine Ausgabebewilligung, die der Reichstag aufgrund eines während der Sitzungsperiode gestellten Finanzinitiativantrages in den Haushaltsplan aufgenommen hat, zu bestätigen oder ihr die Bestätigung zu verweigern.

Nachdem der Präsident der Republik beschlossen hat, den Haushaltsplan zu unterschreiben, und die daraus folgenden Massnahmen der Regierung überlassen hat, kann die Ausführung des Budgets beginnen. Nach der Regierungsverordnung ist es Sache der Regierung, den Behörden allgemeine Anweisungen zur Haushaltsführung des Staates

zu geben. Diese werden jährlich in dem sog. Hirtenbrief zum Budget gegeben, der einzelne Bestimmungen zur Ausführung des Haushaltsplanes enthält. Ausserdem hat die Regierung zur Ausführung des Budgets sog. dauernde Bestimmungen beschlossen, sowie einige andere allgemeine Vorschriften zur Haushaltsführung des Staates erlassen.

Bei der Ausführung des Haushaltsplanes kommen zahlenmässig vergleichsweise wenig, wenn auch meistens grössere Geldsummen beinhaltende Bewilligungsangelegenheiten in der Regierung zur Behandlung. Zuweilen geschieht dies aufgrund der Tatsache, dass in die Begründungen des Ausgabepostens im Budget die Bestimmung aufgenommen ist, nach der jener Posten der Regierung zur Verfügung steht. Ein Ausgabeposten kann auch durch die Anheimstellung in der Regierung zur Sprache kommen. Nach der Regierungsordnung hat ein Minister die Möglichkeit, die Bewilligung oder Überschreitung einer Ausgabe der Regierung zur Entscheidung vorzulegen, wenn die Finanzkommission der Regierung, die weiter unten behandelt wird, der vorgeschlagenen Lösung des Ministeriums nicht zustimmt. Meistens wird der Minister jedoch in solchen Fällen auf die beabsichtigte Lösung verzichten.

Nach dem Haushaltsgesetz ist die Überschreitung einer Ausgabebewilligung mit Erlaubnis der Regierung zulässig. Nach der Haushaltsverordnung und der Regierungsordnung steht es dem betr. Ministerium zu, die Überschreitungserlaubnis zu erteilen, aber ihre Voraussetzung ist die Behandlung durch die Finanzkommission der Regierung. Die genannte, nach Gesetz der Regierung zustehende Befugnis ist durch eine Verordnung aufgrund des verfassungsmässig erlassenen Gesetzes über Entscheidung von Angelegenheiten in der Regierung und ihren Ministerien von der Regierung auf die Ministerien übertragen worden.

Die Behandlung von Angelegenheiten in der Finanzkommission der Regierung ist zwar vorbereitender Art, aber in Wirklichkeit ist diese Kommission das eigentliche Entscheidungsorgan von Ausgabebewilligungsangelegenheiten. Im Normalfall folgt die formelle Entscheidung nach der Behandlung in der Finanzkommission in dem betr. Ministerium. Die Teilnahme an der Sitzung der Kommission ist als Amtstätigkeit im Sinne des § 43 Abs. 1 der Verfassung zu betrachten, für die die Minister die Verantwortung tragen. Auch die Entscheidung des Ministeriums ist eine Amtstätigkeit im Sinne der genannten Vor-

schrift. Auch wenn die Finanzkommission der Entscheidung des Ministeriums im voraus zugestimmt hat, ist der Minister nach § 43 Abs. 1 der Verfassung für diese seine Entscheidung verantwortlich. Die Verantwortung eines Ministers für die Teilnahme an einer Sitzung der Kommission und für die Entscheidung des Ministeriums ergibt sich aus dem gesetzlich festgestellten Recht des Reichstages, die Gesetzmässigkeit der Amtstätigkeit der Regierungsmitglieder und des Justizkanzlers zu kontrollieren. Die Verantwortung des Sekretärs der Kommission sowie des als Referenten tätigen Beamten bestimmt sich nach der Haftung des Beamten und ist umfangreicher als die des Ministers.

Die Regierungsordnung enthält Bestimmungen darüber, welche Angelegenheiten in der Finanzkommission der Regierung zu behandeln sind. Von den die Ausführung des Budgets betreffenden Angelegenheiten sind in der Finanzkommission vorbereitend die zu behandeln, die von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind, sowie die Angelegenheiten, die die Überschreitung einer Ausgabebewilligung betreffen, wenn die Überschreitung nach dem Haushaltsplan erlaubt ist. In der Kommission sind auch andere solche — sowohl zur Ausführung des Budgets als auch nicht dazu gehörende —, Angelegenheiten zu behandeln, die durch Beschluss der Regierung dieser Kommission übertragen sind.

Der Behandlung in der Finanzkommission geht die Voruntersuchung der Angelegenheit im Finanzministerium voraus.

Nach der Regierungsordnung kann die Regierung Abweichungen von der Behandlung der Angelegenheiten in der Finanzkommission zulassen, wenn das Finanzministerium zu der vom Ministerium beabsichtigten Lösung ein schriftliches Gutachten abgegeben hat, dem das Ministerium glaubt zustimmen zu können. Der Verzicht auf die Behandlung in der Finanzkommission ist möglich, wenn die Sache keine grosse wirtschaftliche Bedeutung hat.

In der Haushaltsverordnung ist bestimmt, dass die Regierungskanzlei und die Ministerien zu Beginn jedes Rechnungsjahres dem Finanzministerium die nach seinen Anweisungen aufgestellten Ausgabenvorschriften für Behörden, Ämter, Institute und Geschäftsbetriebe zur Veröffentlichung übergeben. Bei deren Aufstellung sind der Haushaltsplan und seine Begründungen genau zu befolgen. Diese Ausgabenvorschriften werden im Finanzministerium geprüft und zusammen mit der Einnahmenseite des Budgets als sog. Sonderhaushaltsplan gedruckt herausge-

geben. Dieser enthält die Begründungen des Budgets unter Berücksichtigung der ausführlichen Spezifizierung des aufgestellten Haushaltsplanes, die in der gleichen Reihenfolge vorgenommen ist wie in dem eigentlichen Dokument des Haushaltsplanes.

In den Auszügen aus dem Haushaltsplan, die das Finanzministerium nach der Haushaltsverordnung zu Anfang jedes Rechnungsjahres anfertigen und den Betroffenen zustellen muss, werden die Ausgabeposten dagegen nach Rechnungsbehörden gegliedert und dann erst für jede Rechnungsbehörde gemäss der Reihenfolge des Haushaltsplanes. Bei dieser Gliederung werden die Ausgabebewilligungen teilweise nach Titeln angegeben, aber teilweise gerafft in Kapiteln oder indem die zu einer Hauptklasse des Haushaltsplanes gehörenden Ausgaben als ein Posten genannt werden.

In dem Sonderhaushaltsplan und in den Auszügen aus dem Haushaltsplan werden die Ausgabebewilligungen den Behörden und Anstalten zugewiesen, die sie zu verwenden haben. Wenn die Behörde oder Anstalt nach den Auszügen aus dem Haushaltsplan auch das Recht hätte, über die Verwendung einer Ausgabebewilligung zu entscheiden, hat die Regierung beim Erlass der Ausführungsbestimmungen beschliessen können, dass einige Ausgabebewilligungen nicht ohne befürwortendes Gutachten der Finanzkommission verwendet werden dürfen. Das Gleiche gilt für Anschaffungen bestimmter Art und Grösse.

Rechnungsbehörde ist eine solche Behörde oder Anstalt des Staates, von der die Regierung aufgrund der Haushaltsverordnung bestimmt hat, dass sie ein selbständiges Rechnungswesen haben soll, oder die das Finanzministerium nach der Rechnungsordnung aus besonderen Gründen berechtigt hat, vorübergehend als Rechnungsbehörde mit eigenem Rechnungswesen zu fungieren. Solch eine Behörde oder Anstalt erhebt die Einnahmen des Staates und zahlt seine Ausgaben und diese werden in der Buchhaltung der Rechnungsbehörde verbucht, über welche Dinge die Haushaltsverordnung bestimmt. Da werden auch die untergeordneten Rechnungsstellen als Organe genannt, die Einnahmen erheben und Ausgaben entrichten. Die Buchhaltung der untergeordneten Rechnungsstelle wird mit der Buchhaltung der Rechnungsbehörde vereinigt, zu deren Tätigkeitsbereich die untergeordnete Rechnungsstelle gehört.

TEIL I. ALLGEMEINE ASPEKTE DES AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANES

KAP. 1. BEFUGNIS UND PFLICHT DER REGIERUNG, DEN HAUSHALT DES STAATES IM RAHMEN DES BUDGETS NACH DEN DIESBEZÜGLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN ZU FÜHREN

A. Die Einnahmeziffern des Budgets sind keine Rechtsvorschrift für die Regierung zur Haushaltsführung, sondern bei ihnen handelt es sich um die Schätzung solcher im Rechnungsjahre dem Staat zukommender Einnahmen, deren Gesamtsumme nach § 68 Abs. 4 der Verfassung die zur Verfügung stehende Deckung der Ausgaben darstellt.

Die Bedeutung des Haushaltsplanes als Rechtsvorschrift für die Führung des Staatshaushalts wird durch die in der Hierarchie der Normen höher als das Budget stehenden »im betreffenden Finanzjahr geltenden Bestimmungen» im Sinne von § 68 Abs. 1 der Verfassung eingeschränkt. In der Untersuchung werden die verschiedenen Stufen der gesetzlichen Gebundenheit von Ausgaben behandelt. Verordnungen, Beschlüsse der Regierung, der Ministerien und der Zentralbehörden u.ä. im Verwaltungsweg erlassene Vorschriften, die zur Verwirklichung des Gesetzeszweckes und im Rahmen der auf Gesetz beruhenden Amtsbefugnis erlassen sind, binden die das Budget Beschliessenden und die Ausführenden.

Nach § 68 Abs. 1 binden auch die Verpflichtungen des Staates beim Beschluss und der Ausführung des Haushaltsplanes. In dieser Bestimmung werden als Beispiele für solche auf Verpflichtung beruhende Ausgaben die für eine Staatsanleihe bestimmten Zinsen und Tilgungsbeträge genannt.

Bei der Prüfung, in welchem Umfange andere Rechtsnormen den Beschluss und die Ausführung des Haushaltsplanes binden, stellen die in § 65 Abs. 1 bezeichneten Fälle eine besondere Frage dar. Nach der feststehenden Auslegung der Bestimmung gehört die Begründung einer solchen Planstelle, die in dieser Art in der Behörde bisher nicht vorhanden ist, zu den Grundlagen des Ausgabenetats der Behörde und setzt voraus, dass das Recht zur Begründung der Planstelle, durch Gesetz erteilt wird. Die Begründung einer Planstelle, wie es sie in der Behörde bereits gibt, braucht nicht durch Gesetz verordnet zu werden, sondern kann durch eine Verordnung erfolgen, nachdem der Reichstag dafür die Mittel zur Verfügung gestellt hat.

Nach § 65 Abs. 2 der Verfassung dürfen neue, ausseretatsmässige Ruhegehälter und Unterstützungen nur aus den bewilligten Mitteln des Haushaltsplanes gewährt werden. Was die in der Bestimmung genannten Unterstützungen betrifft, handelt es sich hier um ein Synonym des Wortes »Ruhegehalt».

Nach der Bestimmung des § 68 Abs. 1 der Verfassung muss eine gebührende Ausgabebewilligung zur Verfügung der Regierung für unvorhergesehene Bedürfnisse in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber die Gewähr geben wollen, dass die während des Rechnungsjahres auftretenden, wirklich unabwendbaren Ausgaben, die während der Vorbereitung des Haushaltsvorschlages und bei der Behandlung im Reichstag noch nicht bekannt waren, innerhalb des Haushaltsplanes beglichen werden können.

B. Der Wortlaut der Verfassung gibt keine eindeutige Antwort auf die Frage, ob der Haushaltsplan für den im Ermessen des Reichstages stehenden Teil als Vollmacht oder Verpflichtung zu betrachten ist. Die finnische Theorie hat die Frage verschieden beantwortet.

Die Absicht des § 66 Abs. 1 der Verfassung muss man doch darin sehen, dass die Regierung nicht das Recht hat, die Verwendung aller im Ermessen des Reichstages stehenden Ausgabebewilligungen zu verweigern, ebensowenig eines so grossen Teiles, dass die Finanzgewalt der Volksvertretung ihren Sinn verlieren würde. In diesem Falle würde der Staatshaushalt ja einen ganz anderen Charakter annehmen als der Reichstag bei der Annahme des Haushaltsplanes gedacht hatte.

Eine einzelne Ausgabebewilligung hat zunächst dann die Bedeutung einer Vollmacht, wenn der Reichstag in seiner Willenserklärung die Ausgabebewilligung ausdrücklich der Regierung zur Verfügung stellt. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Verpflichtung zur wirklichen Ausgabe nicht besteht, wenn sich die Umstände seit der Annahme des Budgets wesentlich verändert haben. Ein vom Reichstag anerkannter Bedarf geht manchmal so wenig klar aus den Ausgabebewilligungen hervor, dass der Regierung ein Ermessensraum verbleibt bei der Bestimmung, was der vom Reichstag anerkannte, mit einer Ausgabebewilligung zu deckende Bedarf ist. Eine Überbetonung des verpflichtenden Charakters des Haushaltsplanes kann des Budgetrecht des Reichstages auf den Befugnisbereich der Regierung ausdehnen.

In solchen einzelnen Punkten der staatlichen Haushaltsführung, bei denen dem Reichstag eine Voraussage der künftigen Entwicklung und

des wirklichen Bedarfs des Staates nicht möglich ist, ist es nicht vertretbar, durch die Annahme des Budgets die Ausführung des Haushaltsplanes starr zu binden. Deshalb darf das Recht der Regierung zu entscheiden, ob der Ausgabeposten aufgrund des Budgets zu zahlen ist, nicht ausschliesslich darauf beschränkt werden, ob der vom Reichstag bei der Annahme des Budgets gutgeheissene Zweck erreicht werden kann, obgleich ein Teil der Ausgabebewilligung gespart werden könnte.

Die Frage, ob eine Ausgabebewilligung die Regierung verpflichtet oder ihr eine Vollmacht gibt, muss als allgemeine Regel für die letztere Alternative entschieden werden. Eine Ausgabebewilligung ist demnach als eine der Regierung gegebene, ihre Verwendung betreffende Vollmacht zu betrachten, wenn nicht besondere Gründe darauf hinweisen, dass es sich um eine Verpflichtung der Regierung zur Verwendung der Ausgabebewilligung handelt. Beim Hervorheben der Verpflichtungsbedeutung des Haushaltsplanes ist Zurückhaltung geboten, besonders deshalb, weil sich in der schon Jahrzehnte herrschenden Praxis bei der Verwendung von Ausgabebewilligungen ein Ermessensraum für die Regierung ergeben hat.

C. Als wesentlicher Bestandteil gehören zum Budget auch die Begründungen, in denen vor allem Anweisungen zum Verwendungszweck der Mittel des jeweiligen Titels gegeben werden. Diese Begründungen sind ein wesentlicher Bestandteil des Haushaltsplanes. Häufig kann die für einen Titel bewilligte Ausgabe erst durch die in die Begründungen aufgenommenen Verwendungsanweisungen und Aufgliederungen genau ihrem Zweck zugeführt werden. Die Begründungen eines Ausgabetitels müssen auch im allgemeinen als verpflichtend für die Regierung betrachtet werden.

Obgleich eine in den Begründungen des Haushaltsplanes enthaltene Bedingung sich völlig auf ein ausserhalb des Fiskus liegendes und vom Staat unabhängiges Geschehnis richtet, bindet sie die Regierung. Das gilt jedoch nicht für solch eine Bedingung in den Begründungen, die nichts mit dem Zweck der Ausgabebewilligung zu tun hat. Ebensowenig wird die Regierung von einer Bedingung gebunden, deren Einhalten bedeuten würde, dass der Reichstag sich entgegen § 2 Abs. 3 der Verfassung in die Amtsbefugnis des Trägers der vollziehenden Gewalt einmischt.

Der Reichstag fügt manchmal den Begründungen des Budgets einen Vermerk bei, in dem er voraussetzt, dass die Regierung in einer gewissen Weise verfährt oder die in dem Vermerk genannten Mass-

nahmen ergreift. Falls aus der Form des besagten Vermerkes oder aus anderen Begleitumständen nicht hervorgeht, dass er als an die Regierung gerichteter Wunsch gemeint ist, muss solch eine Voraussetzung rechtlich als Bedingung aufgefasst werden, die der Reichstag für die Verwendung der Ausgabebewilligung gestellt hat. Andererseits kann ein Vermerk in den Begründungen zur Annahme des Budgets weniger streng formuliert sein: Der Reichstag drückt seine Erwartung aus, dass die Regierung eine bestimmte Massnahme ergreift, oder gibt seiner Meinung Ausdruck über die Notwendigkeit besonderer Prüfung einer zu den Amtsbefugnissen der Regierung gehörenden Massnahme. Durch diese Art von Willenserklärung des Reichstages ist die Regierung nicht rechtlich gebunden.

Die Begründungen von Einnahmetiteln haben verhältnismässig selten rechtliche Bedeutung. Sie enthalten vor allem Aufgliederungen und Erläuterungen zum Eingang der Einnahmen. Es spricht jedoch nicht dagegen, dass der Reichstag durch Annahme der Begründungen eines Einnahmetitels einem zu den Amtsbefugnissen der Regierung gehörenden, aber von der Erlaubnis des Reichstages abhängigen Akt seine Zustimmung gibt, wenn im Gesetz keine besondere Form für die Zustimmung vorgeschrieben ist, z.B. für den Verkauf von Aktien, die durch eine Ausgabebewilligung für den Staat angeschafft waren.

KAPITEL 2. DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANES IN EINZELNEN FÄLLEN

A. In Anlehnung vor allem an die französich-belgische Budgetlehre werden in der finnischen budgetrechtlichen Literatur bei der »Verwirklichung einer Ausgabe» fünf »Stufen» unterschieden: 1. Bindung der Ausgabe *(l'engagement)*, 2. Gegenleistung *(le service fait)*, 3. Beschluss der Ausgabe *(la liquidation)*, 4. Auszahlungsanordnung *(l'ordonnancement)* sowie 5. Zahlung der Ausgabe *(le paiement)*.

Was den Begriff der Bindung der Ausgabe betrifft, ist damit für die Ausgaben des Budgets im Ermessen des Reichstages solch eine Willenserklärung des Trägers der vollziehenden Gewalt gemeint, die den Staat verpflichtet, eine bestimmte Ausgabe etweder unverzüglich vorzunehmen oder dann, wenn die in dieser Willenserklärung vielleicht gestellten Forderungen erfüllt sind. Die Bindung der Ausgabe erscheint bei der Ausführung des Haushaltsplanes nicht immer als erste Phase.

Ihre Kennzeichen treffen im allgemeinen nicht auf die Ausführungsschritte des Haushaltsplanes zu, bei denen es sich um die unverzügliche und unentgeltliche Verwendung der Ausgabebewilligung handelt und bei denen die Bindung der Ausgabe gewissermassen mit dem Beschluss der Ausgabe verschmilzt. Die Bindung der Ausgabe ist im Ausführungsverfahren des Haushaltes keine besondere, sondern eine allgemeine Phase.

Was die in der besagten Einteilung gemeinte Gegenleistung betrifft, ist es nicht vertretbar, sie als »Verwirklichungsstufe der Ausgabe» im eigentlichen Sinne zu betrachten, d.h. als Phase in der Ausführung des Haushaltsplanes. Es handelt sich ja nicht um ein Verfahren der Regierung oder einer ihr unterstellten Behörde, sondern um eine auf den Staat gerichtete Massnahme eines ausserhalb des Staates stehenden Rechtssubjektes. Die Gegenleistung kann Voraussetzung sein für einen Ausführungsakt des Haushaltsplanes und für eine gewisse Phase der »Verwirklichung der Ausgabe». Im allgemeinen folgt sie der Bindung der Ausgabe, aber kann auch ohne diese in Frage kommen. Die Gegenleistung kann auch nach der Bezahlung der Ausgabe erfolgen.

Allgemeine Phasen im Ausführungsgeschehen des Budgets im eigentlichen Sinne sind nur der Beschluss der Ausgabe, die Auszahlungsanordnung und die Zahlung der Ausgabe. Eine untergeordnete Rechnungsstelle ist jedoch nicht gezwungen, bei der Zahlung eine Auszahlungsanordnung zu verwenden.

Was besonders die Auszahlungsanordnung betrifft, ist sie als wirklicher Verwaltungsakt der Behörde zu betrachten. Sie ist ein Dienstbefehl im Sinne des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Rechtsmitteleinlegung in Verwaltungsangelegenheiten, gegen den man nach den Bestimmungen des besagten Gesetzes kein Rechtsmittel durch Beschwerde beim höchsten Verwaltungsgericht einlegen darf. Falls die Auszahlungsanordnung fehlerhaft ist, kann der gleiche Beamte, der sie gegeben hat, sie auf Verlangen des Zahlungsempfängers sowie selbständig berichtigen. Wenn dieser Beamte nicht bereit ist, die Berichtigung vorzunehmen, kann man das Organ darum bitten, das für die betreffende Behörde die höchste Entscheidungsgewalt hat. Wenn aber das Recht zur Erteilung der Auszahlungsanordnung durch die gehörigen Bestimmungen der endgültigen Entscheidungsgewalt eines Beamten unterstellt ist, kann die Rechnungsbehörde in solch einer Angelegenheit nichts tun. Wenn die Berichtigung nicht vorgenommen wird, bleibt dem Fordernden als Rechtsschutzmittel die Aufsichtsbeschwerde.

B. Um die verschiedenen Formen der Handlungsfreiheit der Regierung zu bestimmen, werden die Ausführungsfälle des Haushaltsplanes in der Untersuchung wie folgt eingeteilt: 1. *Normaltypus* (der Ausgabe), 2. *Verpflichtung zur Zahlung der Ausgabe*, 3. *Ausgabe auf lange Sicht*, 4. *Gewärung eines Kredites* sowie 5. eine *Zahlung, die nicht in Geld erfolgt.*

Mit dem Normaltypus ist eine solche Ausgabe in der Ausführung des Haushaltsplanes gemeint, die in ihrer Art zu keinem anderen Ausgabentypus gehört. Ihre Kennzeichen sind alle allgemeinen Phasen einer Ausführung des Haushaltsplanes: Beschluss der Ausgabe, Auszahlungsanordnung und Bezahlung der Ausgabe.

Aufgrund der in § 64 der Verfassung vorausgesetzten Zustimmung des Reichstages zur Aufnahme von Staatsanleihen ist es erlaubt, solche aufzunehmen und sich zur späteren Zahlung ihrer Tilgungen, Zinsen und möglichen Indexerhöhungen zu verpflichten. Nach analoger Auslegung der gleichen Bestimmung ist es aufgrund der Zustimmung der Volksvertretung erlaubt, im Namen des Staates Bürgschaft zu leisten und sich somit zu verpflichten, bei Eintreten gewisser Voraussetzungen einen Ausgabeposten zu zahlen. Aufgrund der Zustimmung des Reichstages im Sinne des § 33 der Verfassung dürfen mit auswärtigen Staaten solche Verträge geschlossen werden, die für den Staat Ausgaben mit sich bringen. Zu der Ausgabe kann man sich durch ein Gesetz verpflichten. Auch aufgrund der Tatsache, dass für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan eine Ausgabe bewilligt ist, kann das Recht gegeben sein, eine solche Verpflichtung einzugehen, die für den Staat eine Ausgabe zur Folge hat. Um eine Ausführung des Haushaltsplanes handelt es sich natürlich nur dann, wenn die Grundlage der Verpflichtung eine Ausgabebewilligung oder deren Begründungen ist.

Das Mittel, mit dem man die Verwirklichung eines grössere Staatsmittel erfordernden Investitionsprogramms oder eines ähnlichen andauernden Ausgabenprogramms sichern kann, ist die Regelung der Angelegenheit durch ein Gesetz. In solchen Fällen begnügt man sich jedoch gewöhnlich mit dem Verfahren, dass ein Bau- oder sonstiges Programm durch Ausgabebewilligungen im Haushaltsplan mehrerer Jahre verwirklicht wird. Wenn der Reichstag zu ersten Mal die zu solch einem Programm auf lange Sicht gehörende Ausgabe beschliesst, lässt sich das als eine Art von prinzipieller Zustimmung betrachten, dass dieser Investitionsplan in seiner Gesamtheit verwirklicht wird. Mit der in § 66 Abs. 1 der Verfassung vorausgesetzten Jährlichkeit des Budgets ist jedoch nicht die Auslegung vereinbar, das sich der Reichs-

tag hiermit rechtlich verpflichtet, zu gegebener Zeit im Haushaltsplan die für die Verwirklichung des besagten Plans später benötigten Ausgaben zu bewilligen.

Die vom Staat gewährten Kredite betrifft das Gesetz über Kreditfonds des Staates. Nach diesem Gesetz werden in der Buchhaltung des Staatskassenamtes als Mittel des Kreditfonds u.a. die Kredite verbucht, die aus Ausgabebewilligungen aus dem Haushaltsplan gewährt werden. Wenn im Gesetz oder bei der Bewilligung des Kredites durch den Reichstag nicht anders bestimmt, kann ein Kredit aus dem Kreditfonds nur gegen eingetragene Sicherheitshypothek oder eine andere damit vergleichbare Sicherheit gewährt werden. Im Vergleich mit anderen auf dem Budget beruhenden Ausgaben gehört zur Kreditgewährung als weitere Voraussetzung die Bestätigung der Darlehnsbedingungen.

Aus den Bestimmungen und Ausarbeitungsprotokollen der Verfassung geht nicht hervor, ob ein ins Budget aufzunehmender Ausgabeposten ein solcher sein soll, der in Geld oder dem entsprechenden anderen Zahlungsmitteln bezahlt wird, oder ob man als Budgetausgabe auch solch eine Veräusserung eines Eigentumwertes bezeichnen darf, die nicht in der Form einer Zahlung erfolgt. In der Untersuchung werden solche nicht einer Zahlung entsprechende Ausgabeposten betrachtet wie der Verzicht auf ein Forderungsrecht des Staates, Abschreibung und Widerruf eines Einnahmenrückstandes.

TEIL II. AUSLEGUNG DES § 70 ABS. I DER VERFASSUNG ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANES

KAPITEL 3. DIE GEBUNDENHEIT DER AUSGABE AN DEN HAUSHALTSPLAN UND AN DIE AUSGABEBEWILLIGUNG

A. Im Abs. 1 des § 70 der Verfassung ist dem Reichstag das Recht zugestanden, die Überschreitung einer Ausgabebewilligung im Haushaltsplan als erlaubt zu erklären. Im Abs. 1 des § 68 der Verfassung wird eine solche Ausgabebewilligung als überschreitbare Ausgabebewilligung bezeichnet. Das Kennzeichen einer festen Ausgabebewilligung ist dagegen, das die Ausgabe nur in den Grenzen der Ausgabebewilligung bewirkt werden kann.

Für den Beschluss einer Ausgabe als überschreitbare Ausgabebewilligung sind keine besonderen Voraussetzungen gegeben, weder in der Verfassung, dem Haushaltsgesetz noch der Rechnungsverordnung, sondern die Angelegenheit liegt im Ermessen des Reichstages. Der Beschluss einer Ausgabe als überschreitbare Ausgabebewilligung ist vor allem dann vertretbar, wenn man ihre endgültige Höhe beim Beschluss des Budgets nicht genau genug wissen kann. Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn die Pflicht zur Zahlung der Ausgabe auf einer über dem Budget stehenden Rechtsnorm beruht, also auf einem Gesetz oder einer darauf beruhenden Verordnung oder auf einem Vertrag. Für eine Ausgabe ist eine überschreitbare Ausgabebewilligung auch in anderen solchen Fällen zu beschliessen, in denen die Höhe der zu verwendenden Mittel beim Beschluss des Budgets nicht genau bekannt ist.

In § 70 Abs. 1 der Verfassung wird die Überschreitung einer festen Ausgabebewilligung untersagt. Die Überschreitung solch einer Ausgabebewilligung ist jedoch in der Praxis möglich und dann auch notwendig, wenn die Ausgabebewilligung zur Zahlung einer Ausgabe, die auf einem Gesetz oder einer Verpflichtung des Staates, d.h. also auf einer über dem Budget stehenden Rechtsnorm beruht, nicht ausreicht.

Wenn eine feste oder eine unten zur Sprache kommende übertragbare Ausgabebewilligung überschritten worden ist, hat das nach § 69 Abs. 2 und § 70 Abs. 1 der Verfassung unverzüglich zur Folge, dass die Überschreitung nachträglich im Nachtraghaushaltsplan vom Reichstag bewilligt werden muss.

Die Ausführung des Budgets ist in der Überschreitung von Ausgabebewilligungen vorsichtig geworden, wozu die Tatsache beigetragen hat, dass die Rechnungsprüfer des Staates sowie der Finanzausschuss des Reichstages und der Reichstag selbst konsequent auf solche Überschreitungsfälle aufmerksam gemacht haben. Auch der Rechtskanzler der Regierung hat sich der lockeren Auslegung in Fragen der Überschreitung von Ausgabebewilligungen widersetzt.

B. Mit dem in § 70 Abs. 1 der Verfassung genannten, vom Reichstag gesondert angenommenen Teil des Haushaltsplanes ist jeder Posten gemeint, über dessen Verwendungszweck der Reichstag in Verbindung mit dem Budget einen darin enthaltenen gesonderten Beschluss gefasst hat. Solch ein Teil des Haushaltsplanes ist entweder ein für einen Ausgabentitel bewilligter Posten oder, wenn der Reichstag aufgrund

der Begründungen zum Budgetvorschlag der Regierung oder aufgrund eines Finanzinitiativantrages eine Aufteilung der Mittel eines Titels nach dem Verwendungszweck bestätigt hat, jeder solche Teil eines Titels, d.h. Teiltitel, der auch eine Ausgabebewilligung darstellt.

Eigentliches Kennzeichen eines Virements ist es, dass um die Ersparnis einer Ausgabebewilligung eine andere Ausgabebewilligung des gleichen Haushaltsplanes überschritten wird. Der Abs. 1 des § 70 der Verfassung ist so auszulegen, dass ein Virement nicht einmal mit Erlaubnis des Reichstages im Budgetbeschluss in Frage kommen darf. Andererseits erlaubt die Bestimmung eine solche Auslegung, dass der Reichstag das Recht hat, verschiedene Ausgabebewilligungen für der gleichen Zweck anzuweisen. § 70 Abs. 1 der Verfassung enthält nämlich das Virement-Verbot in folgender Bedeutung: Die vom Reichstag für einen bestimmten Zweck beschlossene Ausgabebewilligung darf nur für diesen Zweck verwendet werden, und wenn ein Teil der Ausgabebewilligung oder sie ganz gespart wird, hat die Regierung kein Recht, die Ersparnis für den Zweck einer anderen Ausgabebewilligung zu verwenden.

Der Verwendung mehrerer Ausgabebewilligungen des Haushaltsplanes für einen bestimmten Zweck liegt vom Standpunkt der Verfassung nichts im Wege, wenn deren Verwendung nur in solchen Grenzen erfolgt, die der Reichstag für die Verwendung einer derartigen Ausgabebewilligung gezogen hat. Selbst wenn der Reichstag eine im Budgetvorschlag der Regierung enthaltene Ausgabebewilligung verweigert hätte, kann dies kein rechtliches Hindernis für die Lösung darstellen, dass die Mittel, die als besondere Ausgabebewilligung beschlossen werden sollten, den Mitteln der Regierung entnommen werden, soweit diese für routinemässige Ausgaben reservierten Ausgabebewilligungen ursprünglich für diesen Zweck verwendet werden durften. Mit der Ablehnung eines Antrages auf eine besondere Ausgabebewilligung hat der Reichstag nicht verboten, Mittel der Regierung und der Behörden für die Zwecke dieser Ausgabebewilligung zu verwenden.

KAPITEL 4. GEBUNDENHEIT DER AUSGABE UND EINNAHME AN DAS RECHNUNGSJAHR SOWIE DIE ELASTIZITÄT DIESER GEBUNDENHEIT

A. Als Budgetzeitraum hat sich allgemein ein Jahr durchgesetzt, das sich mit dem Kalenderjahr decken oder sonst zwölf Monate umfassen kann. Nach dem *Exercise*-Verfahren werden mit dem Budget

die zu dem betr. Jahr gehörenden Einnahmen und Ausgeben so geordnet, dass ihre Bezahlung nicht nur während des Rechnungsjahres sondern auch danach erfolgen kann. Für das Verfahren kennzeichnend ist ferner eine nach Beendigung des Rechnungsjahres andauernde Ergänzungsperiode zur Ausführung des Budgets, während der aufgrund des Budgets der Staatshaushalt in normaler Form geführt werden kann, unter der Voraussetzung, dass die betr. Einnahme- und Ausgabeposten zu jenem Rechnungsjahr gehören. Für das *Gestion*-Verfahren ist es dagegen kennzeichnend, dass die Ausführung des Budgets auf das Rechnungsjahr beschränkt ist. Die Ausführung wird also zu einem bestimmten Zeitpunkt abgebrochen, so dass die Ausgaben des Staates die während des Rechnungsjahres aus der Staatskasse erfolgten Zahlungen sind und seine Einnahmen entsprechend die in diese Kasse geleisteten Zahlungen.

Die Entsprechung des budget d'exercise in der Terminologie des finnischen Budgetsystems ist das *Kompetenzbudget* und die des budget de gestion das *Kassenbudget*. Die Frage, ob im System des finnischen Staatshaushaltes das Kompetenzbudget- oder Kassenbudgetverfahren gilt, ist in den Bestimmungen der Verfassung nicht entschieden. Die Antwort darauf, welches der genannten Verfahren als gültig zu betrachten ist, hängt von untergeordneten Bestimmungen ab, und da auch diese sich verschieden auslegen lassen, letzten Endes von der eingebürgerten Budgetpraxis, nach der sich auch der Reichstag richtet. Im allgemeinen wird das Verfahren des Kompetenzbudgets eingehalten, aber in einigen besonderen Fragen das Verfahren des Kassenbudgets.

Zum Rechnungsjahr gehörende Einnahmen, die während dieser Zeit für den Staat nicht haben eingezogen werden können, werden gemäss § 9 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes als Einnahmenrückstände ins folgende Jahr übertragen. Aus den allgemeinen Grundlagen der Buchhaltung ergibt sich, dass ein Einnahmenrückstand, der vom Staat nicht erhoben worden ist, widerrufen wird. In der Untersuchung wird geklärt, wie ein Einnahmenrückstand und dessen Widerruf in der Buchhaltung vor sich geht.

B. Unter dem Bezugsjahr der Ausgabe versteht man das Jahr, zu dessen Haushaltsführung man die Ausgabe sachlich rechnen kann. Ihr Budgetierungsjahr ist das Jahr, in dessen Haushaltsplan die Ausgabebewilligung steht, aus der die Ausgabe bewirkt werden darf. Das Jahr, in dem die Ausgabe bewirkt wird, kann man Verwendungsjahr oder Zahlungsjahr der Ausgabebewilligung nennen.

Der Staatshaushalt enthält auch solche Ausgabenobjekte, die sich nicht auf ein Rechnungsjahr begrenzen lassen. Wenn auch in § 70 Abs. 1 der Verfassung u.a. bestimmt ist, dass in den Haushaltsplan aufgenommene Ausgabebewilligungen nicht aus einem Rechnungsjahr ins andere übertragen werden dürfen, hat der Reichstag nach dieser Bestimmung dennoch das Recht, bei Beschluss der Budgets die Übertragung einer Ausgabebewilligung ins folgende Rechnungsjahr zu gestatten. Der Gesetzgeber hat es anderen Rechtsvorschriften als der Verfassung überlassen zu bestimmen, wie lange das Verwendungsrecht einer übertragenen Ausgabebewilligung nach Beendigung des Rechnungsjahres dauern soll. Der Abs. 1 des § 70 der Verfassung gibt die Möglichkeit, die Bestimmungen zu übertragbaren Ausgabebewilligungen auf dem Wege der normalen Gesetzgebung oder auch durch Vorschriften des Reichstages im Zusammenhang mit dem Beschluss des Budgets zu regeln.

Die Verwendung einer übertragenen Ausgabebewilligung ist nur während eines begrenzten Zeitraumes erlaubt. Eine Ausgabebewilligung, die schon im Budget für eine bestimmte Arbeit ausgewiesen ist, die innerhalb von zwei Rechnungsjahren nicht begonnen worden ist, darf nämlich laut § 9 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes nur mit Genehmigung der Regierung auf die verbleibenden zwei Rechnungsjahre übertragen werden. Aus § 9 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes geht hervor, dass eine übertragene Ausgabebewilligung nicht als Ausgabenrückstand reserviert werden kann. Deshalb erlischt das Recht zu ihrer Verwendung spätestens am Ende des vierten Kalenderjahres. Laut § 9 Abs. 5 des Haushaltsgesetzes wird u.a. eine widerrufene, übertragene Ausgabebewilligung ihrer Art nach als Einnahme verbucht.

In § 9 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes wird bestimmt, dass eine zum Rechnungsjahr gehörende Ausgabe, die in diesem Jahr weder aus einer festen noch überschreitbaren Ausgabebewilligung hat bezahlt werden können, als Belastung des Titels im Haushaltsplan dieses Jahres verbucht wird, aber für ihre Bezahlung nach Beendigung des Rechnungsjahres ein Ausgabenrückstand eingesetzt wird. Dass eine Ausgabe als Ausgabenrückstand verbucht wird, setzt auch voraus, dass sie in ihrer Höhe genau bestimmt ist. In der Buchhaltung geht das Einsetzen eines Ausgabenrückstandes so vor sich, dass die Ausgabe dem Ausgabetitel zur Last geschrieben und dem Konto der Ausgabenrückstände gutgebracht wird. Auf diesem Konto wird die Ausgabe in der Bilanz ins folgende Jahr übertragen. Wenn die Ausgabe als Ausgabenrückstand bewirkt wird, wird in der Buchhaltung ihr Betrag dem Konto der Ausgabenrückstände zur Last geschrieben, wobei der Ausgabenrückstand aus der Bilanz verschwindet.

In § 9 Abs. 3 wird auch bestimmt, dass ein Ausgabenrückstand zu widerrufen ist, wenn er während des dem Rechnungsjahr folgenden Jahre nicht bezahlt ist. Das Finanzministerium kann jedoch das Recht auf eine weitere Rückstellung der Ausgabe einräumen.

Laut § 9 Abs. 4 des Haushaltsgesetzes kann das Finanzministerium genehmigen, dass die Ausgabe aus der entsprechenden Ausgabebewilligung des laufenden Jahres bestritten wird, wenn die für die Bezahlung der zu früheren Jahren gehörenden Ausgabe erforderlichen Mittel nach § 9 Abs. 3 des besagten Gesetzes nicht als Ausgabenrückstände haben übertragen werden können. Voraussetzung dieses Verfahrens ist es also, dass die Ausgabebewilligung, aus der die Ausgabe bestritten werden soll, in ihrem Verwendungszweck der Bewilligung entspricht, die in jenem Jahr, zu der die Ausgabe gehört, für diesen Zweck eingesetzt war.

C. Hier wird die Frage der Ungültigkeit der Ausführung des Haushaltsplanes behandelt.

TEIL III. BESONDERE FRAGEN

KAPITEL 5. GEWÄHRUNG UND BEZAHLUNG EINER AUSGABE OHNE AUSGABEBEWILLIGUNG

A. Für die Gewährung einer Ausgabe im voraus, die als besonderer Fall der Überschreitung des Haushaltsplanes betrachtet werden kann, ist es kennzeichnend, dass für die Verwendung der Mittel, die ohne Bewilligung im Haushaltsplan geschehen ist, später im Nachtraghaushaltsplan die Genehmigung des Reichstages beschafft wird. Diese Art von Verfahren wird in der Praxis zuweilen angewandt, aber sie entbehrt der normalen rechtlichen Grundlage. Die Gewährung einer Ausgabe im voraus steht nämlich in deutlichem Widerspruch zu jenen wesentlichen Kennzeichen, auf denen das System des Budgetrechts beruht.

Ein Einfall des Feindes, ein Aufstand, Unruhen, eine folgenschwere Naturkatastrophe oder eine andere damit vergleichbare, unersetzliche Werte gefährdende Notlage oder die direkte Bedrohung durch eine solche verpflichtet die Regierung, ihr Bestes zum Abwenden der Gefahr und zur Begrenzung der Folgen zu tun. Diese Pflicht ist ihrem Wesen nach rechtlich. Die Abwendung einer Gefahr zur Verteidigung lebens-

wichtiger Interessen der Gemeinschaft ist im allgemeinen nicht ohne schnelle Verwendung staatlicher Mittel möglich. Das Fehlen einer geeigneten Ausgabebewilligung befreit die Regierung nicht von der Verantwortung und erlaubt ihr nicht, die Verwendung staatlicher Gelder zur Abwendung der drohenden Notlage oder zur Linderung der Folgen zu unterlassen. Die Regierung muss jedoch den Reichstag so bald wie möglich in einem Nachtraghaushaltsplan um den Beschluss einer Ausgabebewilligung nachsuchen, die der aufgrund der Notlage verwendeten Ausgabe entspricht.

In der Untersuchung werden auch die Vollmachten berührt, die der Präsident der Republik und die Militärbehörden nach dem Kriegszustandsgesetz haben.

B. Wenn der Reichstag den Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres nicht beschlossen hat, obgleich der diesbezügliche Voranschlag im vorhergehenden Jahre zwei Monate vor Abschluss der Sitzungsperiode eingebracht wurde, sind nach § 69 Abs. 1 der Verfassung die Ausgaben, die in § 68 Abs. 1 genannt sind, d.h. die gebundenen Ausgaben, zu bewirken und die dafür nötigen Einnahmen vorläufig weiter zu erheben. In § 61 Abs. 2 der Verfassung wird die Erhebung von Steuern, die für eine bestimmte Zeit bewilligt sind, über diese Zeit hinaus untersagt, mit Ausnahme des im § 69 Abs. 1 genannten Falles. Die in der zuletzt genannten Bestimmung gemeinten Ausgaben, die vorläufig weiter zu erheben sind, enthalten nur die nach § 61 der Verfassung für eine bestimmte Zeit bewilligten Steuern. Die Fortsetzung der Erhebung solcher Steuern in einem Falle, auf den der § 69 Abs. 1 der Verfassung zutrifft, ist nur dann erlaubt, falls alle anderen normalen Einnahmen des Staates für die in § 68 Abs. 1 der Verfassung genannten gebundenen Ausgaben nicht ausreichen.

Der Absatz 1 des § 69 der Verfassung ist niemals angewandt worden, aber aus Erfordernissen der Praxis hat man mehrere Male zu einer vorläufigen Regelung des Haushaltsplanes gegriffen. Die Gültigkeit des Haushaltsplanes des zuletzt abgelaufenen Rechnungsjahres ist mit einigen erforderlichen Veränderungen am Anfang des folgenden Jahres beibehalten worden, indem der Reichstag die Genehmigung dazu erteilt hat. Das Verfahren ist im Grundgesetz nicht verboten und es hat sich im System der Haushaltsführung des Staates eingebürgert.

Der Beschluss des Budgets für jedes Rechnungsjahr ist die verfassungsmässige Pflicht des Reichstages. Wenn der Reichstag in der Absicht, auf die Regierung einen Druck auszuüben, zu dem Mittel der

Ablehnung des Budgets und dieser vorläufigen Regelung greift, ist es die Pflicht der Regierung, den Staatshaushalt so zu führen, dass die Rechtsordnung ohne Einschränkung gültig bleibt.

C. Im System des finnischen Staatshaushaltes werden Gelder des Staates zur Beschaffung von Rohstoffvorräten verwendet, ohne dass der Ausgabentitel im Haushalt mit dem Betrag der Beschaffung belastet wird. Die Belastung erfolgt erst beim Verbrauch der Rohstoffvorräte. Das Verfahren hat sich im Laufe der Jahrzehnte in der Haushaltsführung des Staates eingebürgert. Über dieses sog. »Recht zur Führung eines Vorratkontos» wurde im Jahre 1939 der Paragraph 12 a ins Haushaltsgesetz aufgenommen.

KAPITEL 6. DIE AUFNAHME EINER STAATSANLEIHE

A. Zur Finanzgewalt des Parlamentes gehört das Recht zu entscheiden, ob eine Staatsanleihe aufgenommen werden darf. Wenn die Aufnahme einer Staatsanleihe nicht von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig wäre, würde das Prinzip, dass das Volk das Recht zur Steuerbewilligung hat, seine Wirkung verlieren. Nach § 64 der Verfassung ist für die Aufnahme einer Staatsanleihe die Zustimmung des Reichstages erforderlich. Diese wird in Form einer Entschliessung gegeben.

Ein Vorschlag zur Aufnahme einer Staatsanleihe ist nach § 75 Abs. 1 der Reichstagsordnung im Reichstag als gesonderte Angelegenheit zu behandeln, auch wenn sie in den Berechnungen des Haushaltsplanes enthalten ist. Die Zustimmung des Reichstages nur in Verbindung mit dem Beschluss des Budgets genügt nicht den im Grundgesetz vorausgesetzten formellen Vorschriften. Nach § 68 Abs. 1 der Reichstagsordnung muss nämlich die im § 66 ebenda bestimmte Gesetzgebungsordnung u.a. auch eingehalten werden, wenn es sich um die Aufnahme einer Staatsanleihe handelt. Solch eine Angelegenheit darf jedoch nicht zur späteren Behandlung ausgesetzt werden.

Der Wortlaut des § 64 der Verfassung deutet darauf hin, dass der Reichstag für jede Aufnahme einer Staatsanleihe seine Zustimmung gesondert geben muss. Die Praxis hat sich jedoch für die inländische Kreditaufnahme so entwickelt, dass der Reichstag seine Zustimmung zur Aufnahme langfristiger Anleihen bis zu einem gewissen Höchstbetrag und für kurzfristige Anleihen ohne Begrenzung der Höhe gibt. Die Zu-

stimmung des Reichstages zu der Aufnahme einer langfristigen ausländischen Anleihe wird zuweilen in einer ausdrücklich dafür bestimmten Entschliessung gegeben. Es herrscht auch die Ansicht, dass eine ausländische langfristige Anleihe innerhalb der Grenzen einer solchen Zustimmung des Reichstages aufgenommen werden kann, die überhaupt zur Aufnahme einer langfristigen Anleihe berechtigt, und dass ausländischer kurzfristiger Kredit innerhalb der Grenzen einer solchen Zustimmung aufgenommen werden kann, die überhaupt zur Aufnahme kurzfristigen Kredites berechtigt.

Der Reichstag gibt der Regierung seine Zustimmung mit den Vollmachten zur Kreditaufnahme sowohl für lang- als auch kurzfristige Anleihen normalerweise für das Rechnungsjahr des betr. Haushaltsplanes. In besonderen Fällen werden diese Vollmachten jedoch für eine längere Zeit als für ein Jahr oder ohne Frist gewährt.

Es steht der Regierung zu, innerhalb der Grenzen der Kreditaufnahmezustimmung des Reichstages über die Aufnahme einer Anleihe zu entscheiden. Der Präsident der Republik hat kein Recht, die Kreditaufnahme zu verbieten oder sie auf einen kleineren Betrag als den in der Zustimmung des Reichstages genannten zu beschränken. Bei den vom Reichstag beschlossenen Kreditaufnahmevollmachten für die Regierung handelt es sich nicht um eine Vollmacht des Reichstages für die Regierung, sondern um die in § 64 der Verfassung vorausgesetzte Zustimmung des Reichstages zur Durchführung einer Massnahme, die zu den Amtsbefugnissen der Regierung gehört.

B. Der § 64 der Verfassung kann nur auf sog. Finanzschulden angewandt werden, aber nicht auf sog. Verwaltungsschulden. Eine Finanzschuld entsteht in der ausdrücklichen Absicht, dem Staat Mittel für die allgemeine Finanzierung des Ausgabenhaushaltes zu beschaffen oder für ein besonderes Ausgabenobjekt die Finanzierung zu regeln. Verwaltungsschulden beruhen auf Verpflichtungen aus den Aufgaben des Staates, die aus der Staatskasse zu entrichten sind.

Die Konvertierung einer Anleihe ist ihre Umwandlung in eine andere Anleihe, die im allgemeinen in den Bedingungen günstiger ist für den Aufnehmenden. Die Konvertierung einer Staatsanleihe setzt voraus, dass auch die neue Anleihe in den Grenzen der Zustimmung der Volksvertretung zur Kreditaufnahme aufgenommen werden kann. Ein Schuldverhältnis wird durch ein neues ersetzt. Eine Form der Konvertierung ist die, dass eine verfallene Anleihe durch eine neue ersetzt wird, aber als Konvertierung muss auch die Umwandlung einer Anleihe in

eine andere vor dem Verfall betrachtet werden. Die Konvertierung kann normalerweise nur erfolgen, wenn sich Kreditgeber und Kreditnehmer darin einig sind.

Unter Konsolidierung einer Anleihe versteht man die Umwandlung einer kurzfristigen Schuld in eine langfristige, für die ein fester Tilgungsplan charakteristisch ist, oder die Umwandlung mehrerer nicht fundierter oder solcher fundierter Schulden zu einer fundierten Schuld, die in Zins, Tilgungsplan oder anderen Kreditbedingungen verschieden sind. Zwischen Konvertierung und Konsolidierung gibt es keine klare Grenze. Auch bei der Konsolidierung handelt es sich um das Entstehen eines neuen Schuldverhältnisses. Deshalb setzt ihre Durchführung inbezug auf eine Staatsanleihe die Zustimmung des Reichstages voraus.

Eine Zwangsanleihe des Staates bedeutet solch einen Eingriff in das Eigentum natürlicher Personen, der gegen § 6 Abs. 1 der Verfassung verstösst. Die Bestimmung schützt das Eigentum der Bürger auch indirekt, d.h. als Mitglieder einer solchen Gemeinschaft, auf die dieser Eingriff in das Eigentum gerichtet sein kann. Da eine Zwangsanleihe also gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes ist, verlangt sie ein Gesetz, das wie das Grundgesetz verabschiedet werden muss.

Für einen sog. Warenkredit des Staates ist es kennzeichnend, dass der Staat den Kredit aufnimmt, um mit den Mitteln bestimmte Waren zu kaufen. In einem solchen Falle ist § 64 der Verfassung dann anzuwenden, wenn zur Bezahlung der Ware ein Schuldverhältnis zwischen dem Käufer, dem Staat, und dem Verkäufer begründet wird oder wirklich entsteht.

C. Die Bedingungen einer Staatsanleihe, wie Zins, Tilgungsplan, Emissionskurs sowie Art und Ort der Ausgabe und der Einlösung, müssen meistens von der Regierung beschlossen werden. Das eine Staatsanleihe rein aufgrund der Amtsbefugnisse der Regierung an den Index gebunden wird, bedeutet keine Überschreitung dieser Vollmachten.

Die Begründungen der Zustimmungen des Reichstages zur Kreditaufnahme stellen im allgemeinen keine Rechtsvorschriften für die Führung des Staatshaushaltes dar wie die Begründungen des Haushaltsplanes. Die ausserhalb des Entschliessungsvorschlages im Antrag der Regierung enthaltenen Darlegungen sind in erster Linie Erläuterungen der Regierung für den Reichstag über die Absichten inbezug auf die Kreditaufnahme. Die in der Antwort des Reichstages ebenfalls ausserhalb der Entschliessung enthaltenen Darlegungen sind meistens

Wünsche in Hinsicht auf die Massnahmen der Regierung zur Kreditaufnahme.

Da es Sache der Regierung ist, die Aufnahme einer Staatsanleihe zu entscheiden, kann man rein aufgrund ihres eigenen Beschlusses nicht von der Forderung abgehen, dass die Regierung die wesentlichsten Dinge der Kreditaufnahme entscheidet. Dazu gehören die Entscheidung, dass eine Anleihe aufgenommen wird, und die Höhe der Anleihe, womit auch als wichtiger Umstand die Frage verbunden ist, ob die Anleihe an den Index gebunden wird. Im übrigen hat die Regierung das Recht, die Bestimmung der Anleihebedingungen dem Finanzministerium oder dem Staatskassenamt zu überlassen. Das Finanzministerium wiederum hat das Recht, die ihm übertragene Bestimmung der genaueren Bedingungen einer Staatsanleihe dem Staatskassenamt zu überlassen.

In der Untersuchung werden auch folgende Fragen behandelt: der Höchstbetrag der Aufnahme einer Staatsanleihe und die zeitliche Grenze, die Verbuchung der Stabilisierungsanleihe des Staates aus dem Jahre 1953 sowie die Gültigkeit eines Beschlusses der Regierung zur Kreditaufnahme, der die Grenzen der Kreditaufnahmezustimmung des Reichstages überschreitet.

KAPITEL 7. BÜRGSCHAFT UND GARANTIE ALS VERPFLICHTUNGEN DES STAATES, DIE DIE ZUSTIMMUNG DES REICHSTAGES VORAUSSETZEN

A. Wenn der Staat eine Staatsbürgschaft gewährt, verpflichtet er sich mit den einem Bürgen zustehenden Regressrechten für eine bestimmte, nicht den Fiskus betreffende Schuld in dem Falle zu haften, dass der Schuldner am Verfalltage seine Schuld nicht bezahlt. Bei einem Gewährvertrag verpflichtet sich der Staat, um einen Dritten vor möglichem Schaden zu schützen, zu anderer wirtschaftlicher Haftung im Falle des Eintretens der im Garantiebeschluss bezeichneten Voraussetzungen, ausser zur Rückzahlung der Schuld, wenn der Schuldner sich als zahlungsunfähig erweisen sollte.

Was zunächst die Staatsbürgschaften betrifft, kann die Bürgschaftszustimmung des Reichstages in der Annahme des Gesetzes enthalten sein. Wenn dagegen über das Recht, Staatsbürgschaften zu gewähren, im Gesetz nichts bestimmt ist, setzt so ein Vertrag die gesonderte Zustimmung des Reichstages voraus. Da die Verwirklichung der Staatsbürgschaft für

den Staat eine gleiche geldliche Haftung bedeutet wie aus einer Staatsanleihe, ist auf jene — wenn die Gewährung dieser Verpflichtung also keine gesetzliche Grundlage hat — analog § 64 der Verfassung anzuwenden. Auf solch eine Verpflichtung, der die Kennzeichen der Bürgschaft fehlen, mit der aber der Staat die Gewähr der Verwirklichung einer anders gearteten wirtschaftlichen Verpflichtung gibt, ist die analoge Auslegung dieser Bestimmung nicht anwendbar. Die Erhaltung der Finanzgewalt des Reichstages setzt voraus, dass auch für die Übernahme einer Verpflichtung dieser Art die Zustimmung des Reichstages einzuholen ist. Diese kann entweder durch Beschluss einer besonderen Ausgabebewilligung für die aus der Verpflichtung möglicherweise entstehende Ausgabe gegeben werden oder — wie bei Gewährverträgen des Staates normalerweise verfahren wird — in Form der Annahme eines Gesetzes, wobei die Leistungen aus den Garantien, die aufgrund dessen gewährt worden sind, gebundene Ausgaben im Sinne des § 68 Abs. 1 der Verfassung sind.

In der Untersuchung wird auch der privatrechtliche Unterschied zwischen Staatsbürgschaft und Gewährvertrag des Staates betrachtet sowie die Anwendbarkeit dieser Begriffe auf die Verbindlichkeiten des Staates.

B. Aus der Bürgschaftsverbindlichkeit, für die der Staat aufkommen muss, ergibt sich das Regressrecht gegenüber dem Hauptschuldner, das man zu sichern versucht hat, indem vom Hauptschuldner vor der endgültigen Gewährung der Bürgschaft eine die Haftung des Staates deckende Sicherheit verlangt wird. Bei der Gewährung von Staatsbürgschaften hat man auf die Forderung nach einer Sicherheit im allgemeinen nur dann verzichtet, wenn der Reichstag in der die Bürgschaftszustimmung enthaltenden Entschliessung auch dazu seine Zustimmung gegeben hat, dass keine Sicherheit notwendig ist oder wenn man aufgrund eines Gesetzes darauf verzichten kann. Da die Frage der Sicherheit, ohne die das Regressrecht des Bürgen häufig seine Wirkung verlieren würde, als wesentlicher Bestandteil zum Inhalt der Bürgschaft gehört, darf auf die Sicherheit einer Staatsbürgschaft im allgemeinen nicht ohne Zustimmung des Reichstages verzichtet werden. Das dem Staat als Bürgen zustehende Regressrecht ist jedoch nicht gefährdet, wenn den von ihm verbürgten Kredit ein so zuverlässiges Kreditinstitut nimmt wie z.B. die Tochterbank der finnischen Staatsbank, die Mortgage Bank of Finland Oy, oder eine Geschäftsbank, die der Bankkontrolle unterliegt, oder die Zentralbank der Genossenschaftskassen, die

auch vom Staat kontrolliert wird. Deshalb ist es nicht notwendig, aufgrund der Staatsbürgschaften, die für Schulden dieser Institute gewährt worden sind, Sicherheiten zu fordern. Das gleiche ist der Fall, wenn eine so zahlungskräftige Gemeinde wie z.B. die Stadt Helsinki einen Kredit nimmt.

In der Untersuchung wird auch die Frage behandelt, welche Bedeutung die zuweilen in der Bürgschaftsentschliessung des Reichstages enthaltene Voraussetzung hat, dass »der Staat sich nicht verpflichtet, mögliche Kursverluste zu ersetzen», sowie die revolvierende Staatsbürgschaft und Fragen zur doppelten Staatsbürgschaft.

KAPITEL 8. DIE VERÄUSSERUNG VON STAATSEIGENTUM

A. Grundstücke des Staates sowie Steuern und ertragsbringende Rechte dürfen niemandem übereignet werden, wenn das nicht im Gesetz bewilligt ist. Diese in § 74 Abs. 1 der Verfassung enthaltene Bestimmung richtet sich in der Praxis vor allem auf den Grundbesitz des Staates, aber diese Rechtsvorschrift hat auch Bedeutung für die ertragsbringenden Rechte des Staates. Wie die Veräusserung einer gewissen Art von Eigentum ist unter entsprechenden Voraussetzungen nach der besagten Bestimmung auch seine Verpfändung erlaubt.

Soweit die Veräusserung von Immobilien des Staates nach dem Gesetz erlaubt ist, gehört der Veräusserungsakt zu den Amtsbefugnissen des Trägers der vollziehenden Gewalt im Sinne des § 2 Abs. 3 der Verfassung. Normalerweise unterliegt der Veräusserungsakt der Entscheidung der Regierung, aber aus den Bestimmungen ergibt sich, dass in gewissen Fällen die Angelegenheit von einem Ministerium entschieden wird.

Bei der Anwendung des § 74 Abs. 1 der Verfassung handelt es sich gewöhnlich um den Verkauf eines genau bestimmten Vermögenswertes des Staates. Die Bestimmung steht jedoch nicht der Verabschiedung eines solchen Gesetzes im Wege, das für den Träger der vollziehenden Gewalt eine Generalvollmacht zur Veräusserung von gewissem, aber nicht näher bestimmtem Grundeigentum des Staates enthält.

Die ertragsbringenden Rechte des Staates stammen von den im Mittelalter entstandenen Regalien *(jus regale)* ab. Mit den in § 74 Abs. 1 der Verfassung genannten ertragsbringenden Rechten des Staates sind vor

allem die Post-, Eisenbahn-, Elektrizitäts-, Telegraphen- und Münzrechte gemeint. Von Bedeutung sind auch noch die Fischereirechte des Staates. Die Veräusserung und Verpfändung dieser Rechte ist nach § 74 Abs. 1 der Verfassung erlaubt, sofern dies durch Gesetz gestattet ist.

B. Nach § 5 des Gesetzes über den Aktienbesitz des Staates dürfen solche Aktien des Staates, deren Beschaffung aufgrund eines ausdrücklichen Beschlusses des Reichstages erfolgt ist, nicht ohne Zustimmung der Volksvertretung veräussert werden. Die Veräusserung der sonstigen Aktien des Staates kann ohne Zustimmung des Reichstages durch Beschluss der Regierung erfolgen.

Maschinen und Anlagen des Staates können z.B. durch Veralten für ihren Zweck unbrauchbar werden und an ihre Stelle können mit Ausgabebewilligungen des Haushaltsplanes effektivere Maschinen und Anlagen angeschafft werden. In einem solchen Falle darf die betr. Behörde oder Anstalt das für den Staat nutzlose Material zu dem Preis veräussern, den es vielleicht noch hat.

Um eine Veräusserung von Staatseigentum handelt es sich auch dann, wenn ein Forderungsrecht des Staates veräussert wird. Das ist entweder durch Gesetz gestattet oder aufgrund der Tatsache, dass im Haushaltsplan für diesen Zweck eine Ausgabebewilligung eingesetzt ist.

ASIAHAKEMISTO

Adjonctions budgetaires 111
Aero Oy 328, 333, 335
Affektaatio 148—150
Aikaisempaan vuoteen kohdistuvan menon suorittaminen myöhemmän vuoden menoarvion määrärahasta
— edellytykset 199—200
— säätämisjärjestyskysymys 201—204
Alistaminen, ks. Valtioneuvosto
Alitilittäjä 61, 187
Aloiteoikeus
— eduskunnan toissijainen budjettialoiteoikeus 2
— hallituksen aloiteoikeus valtion lainanoton suhteen 3
— hallituksen budjettialoiteoikeus 2
Amtstue 41
Annoteeraus, ks. Valtioneuvoston rahaasiainvaliokunta
Appropriation-in-aid 30—31
Arviomääräraha
— eräissä muissa maissa 145—146
— käsite 145, 147
— luonteen mainitseminen budjetin momentilla 189
— ylittäminen 49, 147—148, 150—152, 156
Asetus
— aineellinen 10
— muodollinen 10
Asutustilojen lunastushinnat 25
Audit Office 29
Autorisation de programme 133

Bestillingsfullmakt 251
Bevilgningsreglement 42
Bevillningar 37
Bilancio 5
B-listakäsittely, ks. Valtiovarainministeriö
Budjetin finanssipoliittinen tehtävä 2
»Budjetin paimenkirje» 47
Budjetin poliittinen tehtävä 2
Budjetin puuttuminen
— eduskunnan kieltäytyminen päättämästä budjettia 244—245
— eräissä muissa maissa 223—226
— Refus du budget en bloc 241—243
— valmistumisen siirtyminen yli varainhoitovuoden alun 226—234
— voimassaoloajan pidentäminen 234—240
— väliaikainen järjestäminen 234—240
— väliaikaisen järjestämisen perustuslainmukaisuus 240—241
Budjetin soveltamista koskevat »pysyväismääräykset» 47
Budjetin valmistumisen lykkääntyminen, ks. Budjetin puuttuminen
Budjetin väliaikainen järjestäminen, ks. Budjetin puuttuminen
Budjetoimisvuosi, menon 186
Budjetti
— alkuperäinen 4
— varsinainen 4
Budjettialoiteoikeus, ks. Aloiteoikeus
Budjettioikeus 12
Budjettiperiaatteet
— bruttoperiaate 7
— Durchsichtlichkeit 8
— Genauigkeit 8
— ennakollisuusperiaate 8
— erittelyperiaate 34, 160—164, 170, 172
— julkisuusperiaate 8
— Klarheit 8
— nonaffektaatioperiaate 148—150, 276, 342
— tasapainoperiaate, ks. Tasapaino
— täydellisyysperiaate 7
— vuotuisperiaate 186—204
— Wahrheit 8
— Übersichtlichkeit 8
— yhtenäisyysperiaate 8
Budjetti-sanan alkuperä 4—5
Budjettivalta, ks. Eduskunnan budjettivalta
Bundeshaushaltsplan 34—35
Bürgschaftsverträge 318

Chancellor of the Exchequer 4
Civil Contingencies Fund 68, 211
Clearingluotot 269
Committee of Ways and Means 5, 27, 259
Comptrollor and Auditor General 29
Consolidated Fund 28, 259

Consolidated Fund Services 27
Crédit en bloc 224
Crédit evaluatif 34, 146
Crédit limitatif 34, 146
Crédit provisionnel 34, 146

Décret du budget 31
Dekreetti 32
Desaffectation et declassement des biens du domaine public 338
Desuetudo 17
Devalvaatio 138, 334
Domaine privée 337—338
Domaine public 337—338
Domeeni 340
Douzièmes provisoires -menettely 224

Edellytys, »että valtio ei sitoudu vastaamaan mahdollisten kurssitappioiden korvaamisesta», ks. Valtiontakaus
Eduskunnan budjettivalta 2, 13
Eduskunnan finanssivalta 13
Eduskunnan hajoitus 2
Eduskunnan kieltäytyminen päättämästä budjettia, ks. Budjetin puuttuminen
Eduskunnan lainanottosuostumus, ks. Valtionlainan ottaminen
Efektiivinen korkokanta, ks. Valtionlainan ottaminen
Ehdollinen määräraha 2, 44—47, 106—108, 189
Ehdollinen varaus myöhemmän varainhoitovuoden mahdollisesta määrärahasta 217
Ehto, määrärahan, ks. Perustelut
Engagement 120
Ennakkoon myöntäminen, menon
— eräissä muissa maissa 211—215
— kysymys, voiko perusteena olla tavanomainen oikeus 217—219
— muodot käytännössä 215—217
Ennakolta arvaamaton meno 86—87
Erikoismenoarvio 59—60
Erikoismenosääntö 9
Erikoisuus, määrärahan, ks. Spesialiteetti
Estimates 27, 30
Etat 5
État de prevoyance 5
Exchequer 28—29
Exchequer and Audit Department 29
Exercise-menetelmä 174—175
Export-Import Bank of Washington 336

Finance Act 5
Financial Statement 5
Finanslov 40—41, 94, 243
Finanssidepartementti 39—40
Finanssi- ja tullidepartementti 42
»Finanssiprovisorio» 235
Finanssivalta, ks. Eduskunnan finanssivalta
Finanssivelat, ks. Valtionlainan ottaminen
Foreløbig finanslov 243—244
Forventet efterbevilling 146, 214, 319
Fusioiminen, valtionenemmistöisen osakeyhtiön 351
Förslagsanslag 146

Garantia 317, 318, 319
Garantieverträge 318
Garanti for laan 319
Gestion-menetelmä 175
Grant-in-aid 30

»Hallinnollinen systeemi», »Hallinnollinen menettely», ks. Kompetenssibudjettimenetelmä
Hallintotoimi
— edun suova 206
— käsite 9
— mitättömyys 205—206
— moitteenvaraisuus 207
— pätemättömyys 205—207
— velvoittava 206
Hallintovelat, ks. Valtionlainan ottaminen
Hallituksen harkinnassa oleva meno 99
Hankintasopimus 127—128
Haushaltsplan 5
Hypoteekkiyhdistys 324
Hätäbudjetti 225
Hätälaki 225
Hätäoikeus 219—220
Hätätila 219—220, 222—223

Ikuislaina, ks. Lainananto, valtion
Imatran Voima Oy 350
Indeksiehto 138, 298—299, 327—329
Inflaatio 138
Intressivertailu 206
Investointirahastotalletukset 284
Irtain omaisuus, valtion
— kulutustarvikkeiden luovuttaminen 352—353
— muunlaisen irtaimen omaisuuden kuin osakkeiden luovuttaminen 352—353
Itseverotusoikeus, ks. Kansan veronmyöntämisoikeus

Jakamaton määräraha 60
Joint Permanent Secretaries 26
Jokaisen »Oikeus hakea valtiolta, mitä hänelle on laillisesti tuleva» 79—80

Kahviluotot, ks. Valtionlainan ottaminen
Kaksinkertainen valtiontakaus, ks. Valtiontakaus
Kameraalinen kirjanpito 24—25
Kansainvälinen valuuttarahasto 282
Kansalaisten omaisuudensuoja 289, 294
Kansaneläkelaitos 11, 345, 348
Kansantulonmukainen ryhmittely, budjetin 121, 126
Kansan veronmyöntämisoikeus 2, 259
Kassabudjettimenetelmä 175, 178—179, 180—182, 183—186
Kassakriisi, valtiontalouden 245—247, 299
»Kassaluotto» ilman määrärahaa 159—160
Kassasaantia vastaamaton tulo 142
Kassasuoritusta vastaamaton meno 142—144
Kassasäästö, valtiontalouden 231—232
Kassavarantosijoitukset, rahalaitosten 289
Kasviöljyn hintatakuu, ks. Valtiontakuu
Katekelpoinen määräraha 37
Kemijoki Oy 350
Kemijärvi Oy 331
Kertameno 74, 176
Kiinteä määräraha
— käsite 145
— laskuvirhe tai erehdys 154
— ylittäminen 87, 153—155, 156
Kiinteä omaisuus, valtion
— budjetin ulkopuolella olevalle rahastolle kuuluvan maaomaisuuden luovuttaminen 345
— luovuttaminen 63, 341, 342—344
— luovuttaminen muutettaessa valtion liike- tai teollisuuslaitos osakeyhtiöksi 347—348
— luovuttaminen Suomen Pankille, kansaneläkelaitokselle tai postisäästöpankille 345
— panttaaminen 341
— vaihtaminen toiseen kiinteistöön 343—344
— valtion saamisoikeuden pelastamiseksi ostetun, vakuutena olleen kiinteistön myynti 160, 339, 340—341, 346
— vuokralle antaminen 344—345
»Kiskovelka» 254—255
Kohdistumisvuosi, menon 186
Kompetenssibudjettimenetelmä 174, 176, 178—180, 181, 182, 183—186, 190
Konsolidoiminen, ks. Valtionlainan ottaminen
Konttokuranttiluotto, ks. Valtionlainan ottaminen
Konventionaalinormi, ks. Sovinnaissääntö
Konvertoiminen, ks. Valtionlainan ottaminen
Koronkiskominen 138, 299
Korvausjärjestelyn toimeenpano jaoittelemalla suoritukset usealle vuodelle 292—293
Korvausosakkeiden hallintoyhteisö
— käteisvarojen tallettaminen valtiokonttoriin 284
— rahoitusjärjestely 159—160
Kreditgewährung 318
Kunnille maksettavat veroennakot ja veron etumaksut 291—292
Kvoottimääräraha 177
Käyttämisvuosi, määrärahan 186
Käyttäytymisnormi 10

Laadullinen luokittelu, menoarvion soveltamistapausten 126—144
Laillinen valtiontakaus, ks. Valtiontakaus
Lainananto, valtion
— ikuislaina 137
— indeksiehto 138
— lainaehtojen lieventäminen 114, 138—139
— lainaehtojen vahvistaminen 137
— lainausrahastomenettely 136—137
— toimivallan siirto ehtojen määräämisessä 140
— vapautus korkojen ja kuoletusten maksamisesta tai lykkäys niiden suorittamisessa 139
— yleensä 135—142
Lainanottovaltuudet, ks. Valtionlainan ottaminen
Lainausrahasto, valtion 24, 25, 136—137, 139
»Lainavero» 290
Laki
— aineellinen 10
— eduskunnan lainanottosuostumuksen muotona 266—268
— julkaiseminen 44
— muodollinen 10
— promulgoiminen 43
Lapsilisätalletukset 292
Liikelaitokset, valtion 14
Liikevaihtoveron palauttaminen velkakirjoina 290
Liikeyritykset, valtion 13—14
Liquidation 120, 122
Lisenssitalletukset 291
Lisäbudjetti 3—4, 74, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 214, 219, 220
Loi de finances 31
Loi des maxima 224
Lois de développement 31

L'ordonnance du budget 32
Lyhytaikainen luotto, ks. Valtionlainan ottaminen
Lääninkonttori
— maksumääräys 124
— vieraat varat 267

Maatalouden velkojen vakauttaminen 325—326
Maataloustulolaki 329—330
Maksamisvuosi, määrärahan 186
Maksumääräys
— laskuvirhe tai erehdys 124
— lääninkonttorin 124
— lääkintöhallituksen 124
— »menon toteuttamisasteena» 120, 122—123
— valitusoikeus 123—126
— valtiokonttorin 125
Maksut
— eduskunnan ja hallituksen välinen toimivallan jako 63—66
— perusteita koskevan lain vahvistaminen 67
— radiolupamaksu 64
— yleiset perusteet 64
Maksuvalmiusreservi 231
Matrikularbeiträge 243
Menoarvio 5
Menoarvion otteet 59—60
Menoarvion soveltamisen pätemättömyys, ks. Pätemättömyys
Menoarvion soveltamistapausten tyyppiryhmiä 126—144
Menoarvion velvoitus- ja valtuusluonne
— erillinen määräraha 103—109
— eräät muut maat 88—95
— käytäntö 98—101
— menoarvio kokonaisuutena 102—103
— poliittiset ja oikeudelliset perusteet 101—102
— Suomessa esiintyneitä käsityksiä 95—98
Menoarvion virheellinen soveltaminen, ks. Pätemättömyys
Meno
— hyväksyminen 120, 122
— maksaminen 120, 123
— sitominen 120—121
— suorittaminen ilman määrärahaa 157—158
Menon ennakkoon myöntäminen
— eräät muut maat 211—215
— käytäntö 215—217
— voiko perusteena olla tavanomainen oikeus 217—219
»Menon toteuttamisasteet» 120—126
Menorästi
— edellytykset 193, 194—196, 198—199
— enimmäisaika 193—194
— varauksen peruuttaminen 25, 143, 193
— varauksen tekeminen 193
Menosääntö 9
Merkintäoikeus, osakkeen, ks. Valtiokonttori
Merkitseminen, ks. Annoteeraus
Metalli- ja laivanrakennusteollisuuden viennin turvaamiseksi annetut valtiontakuut, ks. Valtiontakuu
Midlertidig Bevillingslov 40, 226
Midlertidig finanslov 243
Ministerivastuunalaisuus, oikeudellinen 50—53, 105—106
Määräraha, ks. Kiinteä määräraha, Arviomääräraha, Siirtomääräraha, »Siirtoarviomääräraha»
Määrärahan toiseen varainhoitovuoteen siirtämistä koskeva kielto 186
Määrärahojen käyttäminen samaan tarkoitukseen 164—168, 171—172

Neste Oy 336
Nichtakte 206
Nonaffektaatioperiaate, ks. Budjettiperiaatteet
Normaalityyppi, menon 126—127
Notetat 225
Notgesetz 225

Ohjelmabudjetti 133
Ohjelmalaki 133
Oikeuslähteet 16
Oikeusohjeen soveltaminen 15—16
Oikeusohjeen täytäntöönpano 15—16
Omavelkainen valtiontakaus, ks. Valtiontakaus
Opintotakaukset, ks. Valtiontakaus
»Opposite Number» 29
Ordonanssi 32
Orgaaninen laki 32
Organisaationormi 10
Osakerahasto, valtion 24, 348—349, 350—351
Osakkeet, valtion
— luovuttaminen 63, 348—352
— merkitseminen 352
Otaniemen Urheilusäätiö 353
Otanmäki Oy
— lainan myöntäminen valtiovarastosta vakuuksitta 137
— valtion varoista myönnettyjen lainojen järjestely 139
Oulujoki Oy 350
Overslagsbevilgning 146

Paiement 120, 123
Pakkolaina, ks. Valtionlainan ottaminen

Pakkotilaus 221, 288
Pakote, oikeudellinen 4, 19
Parlamentarismi 1, 19, 105
Paymaster General 29
Permanent Secretary 26
Perustelut
— asiayhteyttä vailla oleva ehto 111
— edellytys, että hallitus menettelee tietyllä tavalla 115—116
— eduskunnan lainanottosuostumuksen 300
— eduskunnan takaussuostumuksen 331—333
— lainaehtojen lieventäminen 114, 138—139
— menoarvion 110—117
— menoarvion vähentäminen lisämenoarvion perusteluissa 118
— määrärahan käyttämisen ehto 110—113
— rahaasia-aloitteen 117—118
— sen salliminen, että määräraha saadaan käyttää uuteen tarkoitukseen 115
— tuloarvion 119
Perustuslain säätämisjärjestys 20—23, 201—204, 249—251, 289, 293, 326—327, 348
Perustuslain valtiontalousnormi 12
Pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden sekä työliikkeiden valtiontakaukset, ks. Valtiontakaus
Pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden tuotteiden markkinointia varten annetut valtiontakaukset, ks. Valtiontakaus
Pitkäaikainen laina, ks. Valtionlainan ottaminen
Pitkän tähtäimen meno 131—135
Pohjolan Liikenne Oy 351
Poliittiset painostusryhmät 19, 218
Postisiirtoliike 282
Postisäästöpankki 11, 282—283
Pätemättömyys
— eduskunnan lainanottosuostumuksen rajat ylittäen annetun valtioneuvoston lainanottopäätöksen 313—315
— hallintotoimen 205—207
— menoarvion soveltamisen 207—210
Päätösvalta 47

Rahaasia-aloite 44
Raha-asiainvaliokunta, ks. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta
Raha-automaattiyhdistys r.y:n talletukset 284
Rahasto
— budjetin ulkopuolella oleva 19—23
— valtiolle lahjoitettu 23
Rahasääntö 9
Rangaistus ja vahingonkorvaus toimivallan ylityksen johdosta budjetin soveltamisessa, ks. Soveltaminen, budjetin
Ratakiskoluotot, ks. Valtionlainan ottaminen
Rautaruukki Oy 137, 332
Refus du budget en bloc, ks. Budjetin puuttuminen
Regaali, ks. Tuloa tuottava omaisuus, valtion
Reglementti 32
Regleringsbrev 39—40
Reichschuldenordnung 260
Reichshaushaltsordnung 35
Reservationsanslag 177
Revalvaatio 334
Revolvoiva valtiontakaus, ks. Valtiontakaus
Riket 261, 281, 318
Riksgäldskontor 262, 281
Riksstat 5, 38
Ruona Oy:n konkurssipesä 320, 355
Rypsin hintatakuu, ks. Valtiontakuu

Saamisoikeudesta luopuminen, ks. Valtion saamisoikeudesta luopuminen
Satunnaisiin yleisiin tarpeisiin käytettävä määräraha 87—88
Schlussbevilligung 176
Service fait 120, 121
Sicherheitsleistungen 318
»Siirtoarviomääräraha» 177
Siirtomääräraha
— edellytykset 188—189, 192
— enimmäiskäyttöaika 191, 192
— käsite 186—187
— käyttäminen 187
— luonteen mainitseminen budjetin momentilla 189
— perusteena olevan lain muuttaminen siten, että määrärahan käyttötarkoitus laajenee 191—192
— työmääräraha 186
— varaaminen 187
— varauksen peruuttaminen 25, 143, 193
Sinking Fund -menetelmä 259
Sisäisten suoritusten tili, viraston 159
Sitoutuminen menon suorittamiseen 126, 127—131
SNT-Liitolta saatu tavaraluotto, ks. Valtionlainan ottaminen
Sokerijuurikkaan hintatakuu, ks. Valtiontakuu
Sotakorvausteollisuuden turvaamiseksi annetut valtiontakaukset, ks. Valtiontakaus
Sotatila 221—222

Soveltaminen, budjetin
— käsite 16
— pätemättömyys 207—210
— toimivallan ylitykseen syypään tuomitseminen rangaistukseen ja korvaamaan vahinko 210
— virkamiehen velvoittaminen tilimuistutusasiana korvaamaan virheellisestä menettelystä valtiolle aiheutunut vahinko 210
Soveltaminen, ks. Oikeusohjeen soveltaminen
Sovinnaissääntö 18—19, 218
Spesialiteetti, määrärahan
— ajallinen 174
— laadullinen 161
— määrällinen 145
Stat 5
Statement of Guarantee 318
Statlig kreditgaranti, Statlig garanti av lån 319
Statsförslag 5
Statsreglering 38, 226
Statsverket 14, 261
Subhead 30
Suomen Pankki 11, 221—222, 231, 282, 296—297, 308, 348
Suomen Teollisuus-Hypoteekkipankki Oy 336
Suostunta 38
»Suunnitelmaan hyväksyminen» 132
Supplementary estimates 31
Supply Services 27
Säännöksiin perustuvat menot
— asetukseen tai muuhun hallinnollisessa järjestyksessä annettuun säännökseen perustuva meno 71—73
— lakiin perustuva meno 67—70
— lakiin perustuva meno, jota varten ei ole määrärahaa 70
— lakiperusteisen menon lisääminen eduskunnan harkinnassa olevalla määrärahalla 75—77
— menon lakisidonnaisuuden asteita 69
— monarkian aikana hallitsijan taloudellisen lainsäädäntövallan nojalla syntyneeseen asetukseen perustuva meno 71
— yleensä 10, 67—75
System der vorläufigen Zwölftel 225

Tacks to bills of supply, tackings 111
Takaus, ks. Valtiontakaus
Takautumisoikeus, ks. Valtiontakaus
Talousarvio 5
Tarveainevarastot, ks. »Varastotilin pito-oikeus»
Tasapaino, budjetin 3, 4, 66, 74, 144, 182, 194, 203, 222, 277
Tasavallan presidentti
— eduskunnan lainanottosuostumuksen esittely 278—280
— osallistuminen budjettimenettelyyn sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt tulo- ja menoarvion 43—47
— »valtioneuvoston lainanottovaltuudet» 279—280
Tavanomainen oikeus 16—19
Tavaraluotto, ks. Valtionlainan ottaminen
Teollistamisrahasto Oy 330
Tilapäisluotto, ks. Valtionlainan ottaminen: lyhytaikainen luotto
Tileistä poisto 24—25, 143
Tilimuistutusasia, ks. Soveltaminen, budjetin
Tilivirasto 60—61
Tillaegsbevillingslov 214
Toimivallan siirto valtion antaman lainan ehtojen määräämisessä 140
Toimivallan ylittäminen
— eduskunnan tutkimisoikeus sellaisen määrärahan suhteen, joka perustuu hallituksen toimivaltansa ylittäen antamiin säännöksiin tai sitoumuksiin 75
— menoarvion soveltamisen pätemättömyys 207—210
Toimivalta 47
Treasury 26—27, 28—30
»Treasury-Bill» 142
Treasury Chest Fund 211
Trésor
— käsite 33
— les bons du Trésor 33
Tuloarvio
— budjetin osana 5
— merkitys valtiontalouden hoidon oikeusohjeena 62—67
Tuloa tuottava omaisuus, valtion 13—14
Tuloa tuottavat oikeudet, valtion
— luovuttaminen 347
— luovuttaminen muutettaessa valtion liike- tai teollisuuslaitos osakeyhtiöksi 347—348
— regaalit 346
Tulo- ja menoarvio
— allekirjoittaminen 43
— julkaiseminen 43
— määritelmiä 6—7
— tehtävät 6—7
— varmentaminen 43
Tulo- ja menoarviorahasto 24—26
Tulorästi
— edellytykset 183, 311—313
— peruuttaminen 25, 143, 184—185
— tekeminen 183

Tuontikaupparahasto 142, 351
Tutkimustehtävä
— lähtökohta 11
— rajoittaminen 11
»Tähtimomenttimenettely» 160—161
Täydennyskausi, budjetin 197—198
Täydennysmomentti 170—171
Täytäntöönpano, budjetin 16
Täytäntöönpano, ks. Oikeusohjeen täytäntöönpano

Ulkomainen valtionlaina, ks. Valtionlainan ottaminen
Urakkasopimus 127—128, 281

Vakauttamaton luotto, ks. Valtionlainan ottaminen: lyhytaikainen luotto
Valitusoikeus maksumääräyksen antamisesta tai sen epäämisestä, ks. Maksumääräys
Vallanjako-oppi 1, 8, 9
Valmet Oy
— Valtion Metallitehtaiden muodostaminen Valmet Oy:ksi 25
— velka valtiolle 25, 139, 141
Valmiusmenoarvio 213—214
Valtiokonttori
— korvausosakkeiden hallintoyhteisön käteisvarojen tallettaminen 284
— luotonotto postisäästöpankista 282—283
— maksumääräys 125
— osakkeiden merkintä 352
— osakkeiden säilyttäminen ja hoitaminen 351—352
— Raha-automaattiyhdistys r.y.:n talletukset 284
— toimivallan siirto valtioneuvostolta tai valtiovarainministeriöltä valtionlainan ehtojen määräämisessä 302—304
Valtioneuvosto
— budjetin paimenkirje 47
— kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevan asian alistaminen 343
— määräraha-asian alistaminen 49
— oikeus myöntää helpotuksia ja vapautuksia maksujen ja korvausten suorittamisesta 143
— pysyväismääräykset valtiontalouden hoidosta 47
— tulo- ja menoarvion soveltajana 47—49
— yleisohjeet valtiontalouden hoidosta 47—48
Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta
— asiat, jotka valiokunnassa on käsiteltävä 55
— esittelylistojen ennakkotarkastus 54, 55—56
— lausunnon oikeudellinen merkitys 50—54
— merkintä maksattamiskirjeessä, että asia on valiokunnassa käsitelty 58—59
— päätösten merkitseminen esittelylistaan ja näiden tallettaminen 53
— pöytäkirjan pitämisen puuttuminen 50, 53
— raha-asiakirjeiden merkitseminen eli annoteeraus 58, 204
— sihteerin ja esittelijän vastuu 53—54
— sihteeriä avustavien virkamiesten vastuu 54
— toimivalta 50—56
— jäsenen vastuu 50—53
— valmistava neuvottelu 56
Valtiongarantia, ks. Garantia
Valtionlainan ottaminen
— ajallinen raja 307—308
— eduskunnan lainanottosuostumuksen merkitys 278—280
— eduskunnan lainanottosuostumuksen rajat ylittäen annetun valtioneuvoston lainanottopäätöksen pätevyys 313—315
— eduskunnan lainanottosuostumuksen sisällön yksilöinti 270—278
— eduskunnan lainanottosuostumuksen muoto 265—269
— efektiivinen korkokanta 301
— emissiokurssi 301
— enimmäismäärä 305—306
— eräissä muissa maissa 259—263
— finanssivelat 281
— garantia-merkitys 259
— hallintovelat 281
— indeksihyvitys 298
— kahviluotot 295
— kauppahinnan suorittaminen valtion hankinnassa velkasitoumuksilla 297
— konsolidoiminen 287—288
— konttokuranttiluotto 283
— konvertoiminen 285—287, 299
— korko 299
— kotimainen lainanotto 271—272
— kysymys, saadaanko eduskunnan lainanottosuostumus antaa vain varainhoitovuodeksi 277—279
— lainaehtojen muuttaminen 301
— lainaehtojen määrääminen 298—300
— lainanottoa koskevan säännöksen sisällyttäminen HM:oon 263—265
— lainavarojen käyttötarkoituksen määrääminen 274—277
— lyhytaikainen luotto 272—273, 275, 282—285, 299

— merkintä 307—308
— pakkolaina 288—294
— pitkäaikainen lainanotto 271—272, 275
— ratakiskoluotot 296
— tavaraluotto 294—297
— tavaraluotto SNT-Liitosta 296
— toimituspalkkio 299
— toimivallan siirto 302—305
— ulkomaille myytävä valtionlaina 315
— ulkomainen lainanotto 273—274
— varmuusvarastoluotot 296—297
— vekseliluotto Suomen Pankista 282, 308
— verottomuuskysymys 269—270
— valtioneuvoston lainanottovaltuuksien perustelut 300
— vuoden 1953 vakauttamislaina 285, 308—313
Valtion lainausrahasto, ks. Lainausrahasto, valtion
Valtion omaisuuden luovuttaminen eräissä muissa maissa 337—341
Valtion saamisoikeudesta luopuminen 142—143, 353—355
Valtiontakaus
— edellytys, »että valtio ei sitoudu vastaamaan mahdollisten kurssitappioiden korvaamisesta» 333—335
— eduskunnan suostumuksen esittely tasavallan presidentille 323
— eduskunnan suostumuksen muoto 321, 323—324, 325—326
— kaksinkertainen valtiontakaus 336
— laillinen takaus 317
— omavelkainen takaus 316, 317
— opintotakaukset 320, 324, 326, 328, 335
— pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden sekä työliikkeiden 325
— pienteollisuuden ja keskisuuren teollisuuden tuotteiden markkinointia varten 325
— revolvoiva 335—336
— takautumisoikeus 316, 317
— tunnusmerkit eräissä muissa maissa 318—319
— tunnusmerkit Suomessa 316—317
— sotakorvausteollisuuden turvaamiseksi 325
— valtiosääntöoikeudellinen perusta 319—323
— vastavakuus 331—333
— voimalaitostakaukset 325, 335
— yksityisoikeudellinen eroavuus valtiontakuuseen verrattuna 324—330
Valtiontakuu
— eduskunnan hyväksymisen muoto 321—322
— kasviöljyn hintatakuu 330
— kurssiriskitakuu 317, 327
— maataloustulo, maataloustuotteiden takuuhinnat tai tavoitehinnat 329—330
— metalli- ja laivanrakennusteollisuuden viennin turvaamiseksi 329
— rypsin hintatakuu 330
— sokerijuurikkaan hintatakuu 330
— tunnusmerkit eräissä muissa maissa 318—319
— tunnusmerkit Suomessa 316—317
— vientiteollisuuden tukemiseksi 329
— villan hintatakuu 330
— yksityisoikeudellinen eroavuus valtiontakaukseen verrattuna 324—330
Valtiontalouden hoidon oikeusohje 11—14
Valtiontalouden hoito 11
Valtiontalousoikeus 12
Valtion viljavarasto 304—305, 326, 330
Valtiosopimus 78, 129—130
Valtiovarainoikeus 12
Valtiovarainministeriö
— lainanottoa koskeva toimivallan siirto valtioneuvostolta 302—304
— raha-asiainkäsittely, B-listakäsittely 56—57
— tulo- ja menoarvion soveltamisen valvojana 56—59
Valtiovarainvaliokunnan verolakia ja maksulakia koskeva aloiteoikeus 66, 67
Valtiovarasto 14—15, 305
Valuuttaehto 138
»Varastotilin pito-oikeus»
— poikkeuksena eduskunnan budjettivallasta 251—255
— rajat 255—258
— säätämisjärjestyskysymys 249—251
— vakiintuminen valtiontalousoikeuden järjestelmään 247—251
— varaston aliarvostus 257
Varmuusvarastoluotot, ks. Valtionlainan ottaminen
Varmuusvarastorahasto 20
»Varojen momentilta lainaaminen» 158
Vastasuoritus 120, 121
Vastavakuus, ks. Valtiontakaus
Velallisten ja velkojain tili 74
Velvoiteperiaate, ks. Kompetenssibudjettimenetelmä
Velvoituksiin perustuvat menot
— hankintasopimuksesta aiheutuva 79
— urakkasopimuksesta aiheutuva 79
— valtionlainasta aiheutuva 77—78
— valtiosopimuksesta aiheutuva 78, 79
— yleensä 10, 77—79

Vero
— epääminen parlamentin taholta 241
— määräajaksi myönnettyjen verojen perinnän jatkaminen 229—231, 234
— veron luovuttaminen tai panttaaminen 341—342
Verolaki
— esitysten antamisajankohta 227
— mitä verolain tulee sisältää 62
— säätämisjärjestys 3, 22, 289, 290
Verotusvalta 3
Versement de garantie 260
Vientiteollisuuden tukemiseksi annetut valtiontakuut, ks. Valtiontakuu
Vieraat varat, valtion hallussa olevat 23, 267
Villan hintatakuu, ks. Valtiontakuu
Vilpittömän mielen suoja 206
Virat ja virastot
— kysymys, onko hallituksella oikeus perustaa alempaan palkkausluokkaan kuuluva virka kuin se, jota määräraha edellyttää 82
— menosäännön perusteet 81
— peruspalkkaisen viran tai toimen perustamatta jättäminen, vaikka sen perustamista varten on myönnetty määräraha 82—83
— sopimuspalkkainen virka 81
— tarpeettomaksi käyneen viran lakkauttaminen 83—84
— viran perustaminen 81
Virement 29—30, 33—34, 36—37, 41, 42
Virement-kielto
— eräissä muissa maissa 33—34, 36—37, 40
— HM 70,1 §:ssä tarkoitettu merkitys 169
— kysymys, saadaanko samaan tarkoitukseen käyttää useampaa kuin yhtä määrärahaa 164—168
— käytäntö 168—173
— menoerän suorittaminen tulomomentilta 168
— merkitys erikoismenoarvion suhteen 163—164
— Suomessa esitettyjä käsityksiä 160—164
Voimalaitostakaukset, ks. Valtiontakaus
Voranschlag 5
Vorgriff 177
Vote on account 223
Votes 30
Vuorikemia Oy 332
Vuotuiset tarpeet 20
Vuotuisuus, tulo- ja menoarvion 186—204

Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörde 35

YK:n obligaatioiden merkintä 141
Yleinen rasitus 289
Yleiset laitokset, valtion 13—14
Ylimääräinen toimi
— oikeus käyttää määrärahaa menoarviossa hyväksyttyä alempaan palkkausluokkaan kuuluvan toimen palkkaukseen 109
— perustaminen 81
Ylimääräiset eläkkeet ja apurahat 84—85
Ylimääräiset valtiopäivät 2
Ylittäminen, ks. Arviomääräraha, Kiinteä määräraha

KORJATTAVAA

s. X, 6. rivi alhaalta: Jakson B 6 otsakkeen lopussa tulee olla kysymysmerkki

s. XXXIII, 19. rivi alhaalta: **L**, pitää olla **LM**

s. 110, 9. rivi alhaalta: **momentit** pitää olla **momentteja**

s. 349, 6. rivi alhaalta: **happo-** pitää olla **happo**

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. Loppuunm.
5. **URHO KEKKONEN, Kunnallinen vaalioikeus.** 1936, nid. 6 mk (3 mk)
6. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I.** 1936. Loppuunm.
7. **V. MERIKOSKI, Erivapauden käsite.** 1936. Loppuunm.
8. **ARVO SIPILÄ, Deliktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne.** 1936, nid. 3 mk (1,50 mk)
9. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa II.** 1937. Loppuunm.
10. **HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä.** 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
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. 3 mk (1,50 mk)
12. **TAUNO TIRKKONEN, Tuomionpurku.** 1937. Loppuunm.
13. **R. ERICH, Suomen oikeusasema.** 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa.** 1938. Loppuunm.
15. **ERIK CASTRÉN, Ilmasota I.** 1938, nid. 5 mk (2,50 mk)
16. **ILMO OLLINEN, Kiinteistön pakkohuutokaupasta I.** 1938. Loppuunm.
17. **V. MERIKOSKI, Valtionapujärjestelmä.** 1938, nid. 5,00 mk (2,50 mk)
18. **ERIK CASTRÉN, Ilmasota II.** 1939. Loppuunm.
19. **ILMO OLLINEN, Kiinteistön pakkohuutokaupasta II.** 1939. Loppuunm.
20. **ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta.** Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939. Loppuunm.
21. **PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajoitus.** 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
22. **ERIK CASTRÉN, Valtioiden velvollisuus vastaanottaa kansalaisiaan ja kansalaisuudettomia.** 1942. Loppuunm.
23. **TAPIO TARJANNE, Kirjoituksia ja lausuntoja.** 1943. Loppuunm.
24. **TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta.** 1944, nid. 6 mk (3 mk)
25. **MARTTI RAUTIALA, Puolisoiden velkasuhteet avioliittolain mukaan I.** Avioliiton aikana. 1945, nid. 6 mk (3 mk)
26. **INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena.** 1946. Loppuunm.
27. **TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa.** 1947, nid. 9 mk (4,50 mk)
28. **HARRY VENOJA, Takavarikko.** 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä.** 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä.** 1948, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta.** 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus.** 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on?** 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan.** 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos.** 1949, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
37. **OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus.** 1950, nid. 4 mk (2 mk)
38. **ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto.** 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA, Tunnustamisesta.** 1950. Loppuunm.
40. **JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen.** 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

41. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialalle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

42. **AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset.** 1950. Loppuunm.

43. **SIMO ZITTING, Omistajanvaihdoksesta silmällä pitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia.** 1951. Loppuunm.

44. **PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa.** 1951, nid. 10 mk (5 mk)

45. **OLAVI RYTKÖLÄ, Kuntain yhteistoiminta.** 1952. Loppuunm.

46. **E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä.** 1953, nid. 10 mk (5 mk)

47. **EINO NIKUPAAVOLA, Yhteiskiinnityksestä I.** 1953, nid. 19 mk (9,50 mk)

48. **LASSI KILPI, Harkintataksoitus.** 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)

49. **EINO PURHONEN, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä.** 1955, nid. 10 mk, sid. 12 mk (nid. 5 mk, sid. 7 mk)

50. **INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

51. **VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta.** 1956. Loppuunm.

52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

53. **VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusoikeudellisissa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)

54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista.** 1958, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

55. **OLAVI RYTKÖLÄ, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Sen luonne ja edellytykset.** 1957, nid. 8 mk, sid. 9,50 mk (nid. 4 mk, sid. 5,50 mk)

56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)

57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)

58. **INKERI ANTTILA, Välillinen tekeminen.** 1958. Loppuunm.

59. **OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)

60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)

62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, nid. 11 mk, sid. 13 mk (nid. 5,50 mk, sid. 7,50 mk)

63. **K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana.** 1960, nid. 24 mk (nid. 12 mk)

64. **JOUKO HALILA, Saamisoikeuksien kuittauksesta.** 1960, nid. 20 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 12 mk)

65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä.** 1961. Loppuunm.

66. **EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta.** 1961, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

67. **JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa.** 1963. Loppuunm.

68. **KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen.**

69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maa- ja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

70. **ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa.** 1964. Loppuunm.

71. **KAARLO L. STÄHLBERG, Petoksesta.** 1965. Loppuunm.

72. **TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.**

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, Döbelninkatu 5 B. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)