

## KOTIMAISEN KIRJALLISUUDEN TARKASTELUA

---

TAUNO VESANEN: *Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja, n:o 72. Vammala 1965. 390 s.

Valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä ongelmia ovat ne, jotka koskevat valtiiovallan ylimpien elinten välisiä toimivaltasuhteita. Näin on asianlaita myös sillä valtiosääntöoikeuden erikoisalalla, joka käsittelee valtiontaloutta. Lakit. lis., filosofian maisteri Tauno Vesasen väitöskirja on siten aihepiiriltään tärkeä, joskin vaikeasti hallittavissa oleva.

Teoksen nimi antaa aihetta pariin täydentävään huomautukseen. Tekijän käyttämä termi »eduskunnan ratkaisut» vaikuttaa ensi näkemältä kieltämättä oudolta. Tätä nimitystä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna siksi, että finanssivaltaa käyttäessään eduskunta suorittaa monenlaisia toimia, jotka oikeudelliselta kannalta katsoen ovat hyvinkin erilaisia. Niinpä eduskunta käyttää finanssivaltaansa päättäessään valtion tulo- ja menoarviosta, säätäessään verolakia tai antaessaan suostumuksensa valtionlainan ottamiseen. Kaikkia näitä ja eräitä muitakin toimenpiteitä tekijä siis kutsuu yhteisnimellä »valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut».

Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa on valtioelämän käytännöllä erittäin tärkeä merkitys. Erotus »reaalitiedon» ja »normitiedon» välillä ei ole niin jyrkkä kuin usein näkee väitettävän. Valtio-oikeuden tutkimuksessa pidetään itsestään selvänä vaatimuksena, että tutkija selvittää, miten tutkimuksen kohteena olevia normeja käytännössä sovelletaan. Mielenkiintoisiksi ja erityistä selvittelyä vaativiksi muodostuvat tällöin juuri sellaiset tapaukset, joissa normin ja todellisuuden välillä on tai ainakin näyttää olevan ristiriitoja.

Teoksessa on johdanto ja kolme osaa. Johdannon A-jaksossa tekijä käsittelee tutkimuksen kohdetta ja siihen liittyviä kysymyksiä. B-jaksossa luodaan katsaus eräiden muiden maiden valtiontalousjärjestelmiin ja C-jaksossa tarkastellaan budjetin soveltamisen vallankäyttöelimiä Suomessa.

Teoksen ensimmäinen osa käsittää kaksi lukua, joista ensimmäisen aiheena on »hallituksen valtuus ja velvollisuus hoitaa valtiontaloutta budjetin puitteissa valtiontalouden hoidon oikeusohjeiden nojalla». Toisessa luvussa tarkastellaan menoarvion soveltamista yksittäistapauksissa. Teoksen toisessa osassa, johon kuuluvat kolmas ja neljäs luku, käsitellään HM 70,1 §:n tulkintaa. Kolmannen luvun aiheena on menon sidonnaisuus menoarvioon ja määrärahaan. Neljäs luku koskettelee menon ja tulon sidonnaisuutta varainhoitovuoteen. Teoksen kolmas osa on omistettu erityiskysymyksille, joita ovat

menon myöntäminen ja suorittaminen ilman määrärahaa sekä menoihin tarvittavien kassavarojen puute (5. luku), valtionlainan ottaminen (6. luku), valtiontakaus ja valtiontakuu (7. luku) sekä valtion omaisuuden luovuttaminen (8. luku).

Tekijä hallitsee kiitettävän hyvin alan käytäntöön liittyvät kysymykset. Hän on kerännyt ja tutkinut erittäin laajan asiakirja-aineiston, joka käsittää etupäässä valtiopäiväasiakirjoja koko itsenäisyyden ajalta, mutta myöskin muuta aineistoa. Tämän aineiston julkaiseminen valmiiksi muokattuna tulee edistämään sekä käytäntöä että tutkimusta. Toisaalta on todettava, että tekijä ei vie aiheen teoreettista käsittelyä aina niin pikälle kuin olisi tarpeen. Tämä koskee mm. väitöskirjan teeman kannalta niinkin keskeistä kysymystä kuin tulo- ja menoarvion oikeudellinen luonne silmällä pitäen mm. valtiovallan kolmijakoa. Tekijä sivuuttaa tämän kysymyksen toteamalla vain, että voidaan pitää selvänä, ettei tulo- ja menoarvio ole enempää lainsäädäntöä kuin lainkäyttöäkään. Näin tekijä päätyy siihen — kylläkin yleisesti hyväksytyyn kantaan — jonka mukaan tulo- ja menoarvion päättäminen on toimeenpanovallan harjoittamista. Tällainen luonnehdinta ei kuitenkaan sano tulo- ja menoarvion luonteesta juuri mitään, koska toimeenpanovallan käsite on täysin muodollinen, eräänlainen »kaatopaikka», johon sijoitetaan kaikki sellainen, mikä ei ole enempää lainsäädäntöä kuin lainkäyttöäkään. Olisi varmaan aiheellista kysyä, voidaanko finanssivallan käyttämisestä lainkaan sijoittaa tuon vanhan kolmijaon puitteisiin, vai onko kysymyksessä sellainen valtiovallan funktio, joka ei siihen sovi. Tekijä pitää budjettia eduskunnan päättämänä *hallintotoimena*. Toisaalta hän monin paikoin (esim. s. 2, 4, 11) luonnehtii budjettia *oikeusohjeeksi*, jonka hän taas samaistaa *oikeusnormin* kanssa (s. 12—13). Tekijän kannan mukaan tulo- ja menoarvio on siis sekä hallintotoimi että oikeusohje eli oikeusnormi. Tällainen luonnehdinta on vallitsevan terminologian kannalta katsoen selvästi ristiriitaista ja sitä on pidettävä osoituksena tekijän teoreettisen peruskatsomuksen selkiintymättömyydestä.

Käsitellessään tulo- ja menoarvion ulkopuolella olevan rahaston perustamisen edellytyksiä tekijä tyytyy toteamaan (s. 19—20), että HM 66,2 §:n säännös, jonka mukaan rahasto ei saa olla tarkoitettu »vuotuisia valtion tarpeita varten», on käytännössä jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Tässä kohden lukija olisi kaivannut esitystä siitä, mitkä menot todella tyydyttävät valtion vuotuisia tarpeita, ja mitkä taas ovat muunlaisia. Valtioneuvoston raha-asiaivaliokuntaa koskevan esityksen (s. 55 ss.) yhteydessä tekijä on käsitellyt toisiinsa kietoutuneina kahta eri kysymystä: 1) mikä oikeudellinen merkitys on RV:n kannanotoilla sekä 2) aiheutuuko osanotosta RV:n istuntoon oikeudellinen vastuu. Tällaista käsittelytapaa ei voida pitää onnistuneena, koska mainitut kysymykset ovat selvästi toisistaan erillisiä ongelmia. Ministerien vastuun osalta tekijän esitys ei myöskään anna aivan riittävän nyansoitua kuvaa

asiasta. Esityksessä ei näet tuoda ilmi sitä seikkaa, ettei kaikkien RV:n käsitteelyyn osallistuneiden ministereiden vastuuta suinkaan voida arvostella saman mittapuun mukaan. Menorästimenettelyä koskevan esityksensä yhteydessä (s. 193 ss.) tekijän olisi mielestäni pitänyt tehdä tarkemmin selkoa siitä, millaisten kriteerioiden pohjalta arvostellaan kysymystä menon »kuulumisesta» tai »kohdistumisesta» tiettyyn varainhoitovuoteen.

Varastotilin pitoa koskevasta tekijän esityksestä selviää, että tätä omalaa- tuista järjestelmää voidaan käyttää eduskunnan budjettivallan loukkaami- seen. Lieneekin todettava, että varastotilijärjestelmä, vaikkakin se joten- kuten on laillisella pohjalla, ei näytä oikein soveltuvan Suomen budjettijär- jestelmään. Tekijän esityksestä (s. 255—256) käy ilmi, että käytännössä on varastotilille voitu merkitä melkein mitä tahansa. Tämä johdattaa lukijan kysymään, onko koko varastotilijärjestelmä tarpeellinen. Ilmeistä on, että vailla riittävää valvontaa suoritettut varastotiliin ostot vaikuttavat heikentä- västi valtion maksuvalmiuteen.

Tekijä käsittelee 6. luvussa valtionlainan ottamista. Esitys on kauttaal- taan asiantuntemuksella laadittu. Samaa on sanottava myös teoksen 7. luvusta, jonka aiheena on valtiontakaus ja valtiontakuu. Tekijän ansioksi on luet- tava, että hänen esityksensä selventää valtiontakauksen ja valtiontakuun (garantian) välistä eroa, joka käytännössä on viime aikoihin saakka ollut epäselvä.

Tauno Vesasen väitöskirja on merkittävä tietolähde valtiontalousoikeuden alalla.

*Jaakko Uotila*