

## VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 29/1998 vp

### Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

#### *Perustuslakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Perustuslakivaliokunta on 10 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellään pyytänyt valtiovarainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi lakiehdotuksen 90 §:n osalta.

#### *Jaostokäsittely*

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

#### *Asiantuntijat*

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuuluttavana

- perustuslaki 2000 -komitean puheenjohtaja, oikeuskansleri Paavo Nikula
- pääsihteeri Seppo Tiitinen ja apulaispääsihteeri Jouni Vainio, eduskunta
- kansliapäällikkö Kirsti Rissanen ja erityisasiantuntija Tuula Majuri, oikeusministeriö
- alivaltiosihteeri Juhani Kivelä ja hallitusneuvos Raija Isotalo, valtiovarainministeriö
- tarkastusneuvos Matti Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- tarkastusneuvos Antti Lehtonen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Raili Luomansuu, kauppa- ja teollisuusministeriö

- valtiontilintarkastajain puheenjohtaja Lauri Metsämäki
- valtiontilintarkastajain varapuheenjohtaja Oiva Savela
- tarkastusneuvos Mauri Lehmusto ja ylitarkastaja Kaj Laine, valtiontilintarkastajain kanslia
- pääjohtaja Tapio Leskinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- pääjohtaja Jukka Wuolijoki, Valtiokonttori
- tarkastusjohtaja Päivi Pesola, Neste Oy
- johtaja Erkki Pitkänen, Ilmailulaitos
- talousjohtaja Olli Lindblad, Suomen Itsenäisyyden juhlarahasto — SITRA
- puheenjohtaja Ossi Lantto, Eduskunnan Virkamiesyhdistys
- puheenjohtaja Heikki Vaakanainen, Eduskunnan ammattiosasto
- varapuheenjohtaja Vesa Koivunen, Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiesyhdistys, VTVVY ry
- puheenjohtaja Tomi Hytönen, Valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstöjärjestö/Akava
- professori Arvo Myllymäki, Tampereen yliopisto

Apulaisprofessori Pertti Eilavaara Lapin yliopistosta on lähettänyt asiasta kirjallisen lausunnon.

## HALLITUKSEN ESITYS

Ehdotettu lakiehdotuksen 90 § sisältäisi valtiontalouden valvontaa ja tarkastusta sekä valtiontilintarkastajia ja valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevat perussäännökset. Pykälä korvaisi nykyisen hallitusmuodon 71 §:n.

Ehdotuksen mukaan eduskunta valvoisi valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Eduskunnan valvonta ulottuisi niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtiontalouteen.

Valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan järjestämistä varten eduskunta valitsisi keskuudestaan valtiontilintarkastajat. Valtiontilintarkastajaksi valittaisiin siten edelleen kansanedustajia, kuten nykyisinkin. Valtiontilintarkastajien lukumäärästä ei enää säädettäisi perustuslaissa.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Nykyisin tarkastusvirasto on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain (967/1947) 1 §:n mukaan valtiovarainministeriön alainen. Ehdotettu 2 momentti mahdollistaa erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnolliset ratkaisut. Esitystä valmisteltaessa on päädytty siihen, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista halli-

tusmuodon säännöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Säännöksessä jätetään siten tavallisella lailla ratkaistavaksi, miten tarkastusviraston organisatorinen asema järjestetään.

Ehdotetussa 2 momentissa edellytetään tarkastusviraston riippumattomuutta. Esityksen perusteluissa on todettu riippumattomuuteen kuuluvan muun muassa se, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Tarkastusviraston tulee voida itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavasta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta. Ehdotetulla säännöksellä turvattaisiin perustuslaissa valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus saada kaikilta valvonnan kohteina olevilta valvontatehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen uudelleen järjestämistä on selvitetty useassa eri yhteydessä. Esillä on ollut erityisesti tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen, mutta myös muita organisatorisia ratkaisuja on ehdotettu. Valtiovarainvaliokunta on arvioinut asiaa useissa mietinnöissään (esim. VaVM 24/1992 vp, VaVM 29/1992 vp, VaVM 45/1992 vp, VaVM 20/1993 vp, VaVM 99/1994 vp ja VaVM 7/1997 vp).

Eduskunnan puhemiesneuvoston asettama valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95 (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/1996)

ehdotti eduskunnan yhteyteen perustettavaksi tarkastusyksikön, joka olisi muodostettu valtiontilintarkastajien kansliasta ja valtiontalouden tarkastusvirastosta. Perustuslaki 2000 -komitea ehdotti mietinnössään (KM 1997:13) yksimielisesti, että perustuslakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan tarkastustoimen hoitamista varten olisi eduskunnan yhteydessä valtiontalouden tarkastusvirasto. Komitean mielestä tarkastusviraston siirto eduskunnan yhteyteen vahvistaisi eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja parlamentaarisen valvonnan voimavaroja sekä valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen riippu-



Valtiontalouden tarkastusvirastolle on myös asetettu velvoite osallistua tietyin poikkeuksin valtion viranomaisten ja laitosten sisäisen tarkastuksen kehittämiseen sekä antaa niille tarvittaessa ohjeita sisäisen valvonnan järjestämisestä. Tämä tehtävä on ymmärrettävä sitä taustaa vasten, että ulkoinen tarkastus käyttää hyväksi sisäisen valvonnan tuloksia.

Valtiontalouden tarkastuksen kehittämistoimikunta 95 totesi, että nykyiseen tarkastusjärjestelmään liittyvä keskeinen ongelma on sen kaksijakoisuudesta sekä valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston käytettävissä olevista erisuuruista resursseista johtuva valtiontalouden tarkastustoiminnan painottuminen tarkastusviraston suorittamaan ulkoiseen tarkastukseen parlamentaarisen tarkastuksen edellä. Ulkoinen tarkastus on järjestetty nykyisin siten, ettei siinä ole riittävästi otettu huomioon eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja valtiontaloudesta vastaavana elimenä. Nykyinen parlamentaarinen valvonta- ja tarkastusjärjestelmä ei tuota eduskunnalle riittävästi ja oikea-aikaisesti sen budjettivallan tosiasiallisen käytön edellyttämää valvontatietoa valtion talousarvion toteuttamisesta ja noudattamisesta sekä hallinnon toiminnasta. Eduskunnalle kuuluvan budjettivallan ei voida siten katsoa toteutuvan täydellisenä, koska eduskunnalla ei ole riittävästi mahdollisuuksia tehokkaasti valvoa talousarvion toteutumista. Tarkastusviraston toiminta on kohdennettu tuottamaan valvontatietoa ensisijaisesti hallitukselle, eivätkä tarkastustulokset riittävästi hyödytä eduskunnan valvontavallan käyttöä.

Toimikunta totesi toisena ongelmana olevan sen, että tarkastusviraston asemaa valtiovarainministeriön alaisuudessa ei voida pitää sellaisena, että sen tarkastustoiminnan voitaisiin katsoa olevan järjestetyn myös muodollisesti tarkastettavista riippumattomaksi. INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) suositusten mukaan ylimmän tarkastusyksikön toiminnan perusta on riippumaton asema, jolla turvataan yksikön tuottaman tiedon puolueettomuus ja käyttökelpoisuus. Riippumattomuuden katsotaan toteutuvan parhaiten silloin, kun ylin ulkoista tarkastusta suorittava tarkastusyksikkö on sijoitettu toimeenpanovallan ulkopuolelle.

### **Valtiontilintarkastajat**

Valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun 90 §:n 1 momentti ei merkitsisi muutosta valtiontilintarkastajien nykyiseen asemaan ja tehtäviin. Valtiontilintarkastajien ja heidän kansliansa työ jatkuu uuden hallitusmuodonkin aikana jo vuodesta 1920 lähtien omaksutun parlamentaarisen tradition mukaisesti. Parlamentaarinen tarkastus edellyttää, että valtiontilintarkastajilla on riittävät ja uskottavat omat voimavarat tehtäviensä hoitamiseen.

Valtiontilintarkastajien tehtävänä oleva valvonta on yleisempää ja laajempaa kuin tarkastusviraston tehtävänä oleva tarkastustoiminta. Valtiontilintarkastajien toiminta ei voi siten korvata valtiontalouden tarkastusvirastoa eikä päinvastoin. Vaikka valtiontilintarkastajien toiminnassa on mukana laillisuusnäkökulma, parlamentaarinen valvonta koskee viime kädessä valtion toiminnan tarkoituksenmukaisuutta.

Valiokunta pitää valtiontilintarkastaja-instituution säilyttämistä myös jatkossa tärkeänä ja katsoo tarkastuksen olevan parlamentaarista vain, jos sen johtaminen on kansanedustuslaitoksen käsissä. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja valtiontilintarkastajien toiminnallinen itsenäisyys on yhdistettävissä toimivaksi kokonaisuudeksi myös tulevaisuudessa. Eduskunnan valitsemat valtiontilintarkastajat kiinnittävät tarkastustoimen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään.

Valiokunta korostaa valtiontilintarkastajien itsenäisyyden ja oman päätösvallan tärkeyttä myös uuden hallitusmuodon oloissa. Esityksessä todettu riippumattomuuden vaatimus koskee yhtäläisellä tavalla myös valtiontilintarkastajia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että parlamentaarisen tarkastustyön toiminnallisen ja hallinnollisen johdon tulee olla valtiontilintarkastajien omassa valvonnassa ja päätösvallassa. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tämän tulee heijastua myös valtiontilintarkastajien uuden johtosääntövalmistelussa.

Uusi johtosääntö sisältäisi myös säännöksen koskien valtiontilintarkastajien kertomuksia. Valiokunta katsoo, että nykykäytäntöä, jonka mukaan annetaan säännönmukaisesti yksi kertomus tai erityisestä syystä joistakin kysymyksistä

erillinen kertomus, voidaan lähtökohtaisesti pitää tyydyttävänä. Erikseen on ratkaistava kysymys siitä, miten valtiontalouden tarkastusviraston kertomukset saatetaan eduskunnan tietoon. Valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeuteen palataan jäljempänä.

### Tarkastusviraston asema ja tehtävät

Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentti ei sisällä ehdotusta tarkastusviraston asemasta. Kuten edellä on todettu, ehdotettu 2 momentti mahdollistaa erilaiset tarkastusviraston asemaa koskevat hallinnolliset ratkaisut. Valiokunta pitää erikoisena esityksen perusteluja, joissa todetaan, ettei tarkastusviraston hallinnollista asemaa ole edellytyksiä ratkaista hallitusmuodon säädöksellä ennen kuin on päästy lainsäädännölliseen kokonaisratkaisuun tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tarkastusviraston asemaa koskeva hallinnollinen ratkaisu on tehtävä nimenomaan hallitusmuodon käsittelyn yhteydessä. Ratkaisun pohjaksi on olemassa jo riittävästi selvityksiä.

Tehdyt selvitykset ja eduskunnan kannanotot huomioon ottaen valtiovarainvaliokunta pitää parhaana vaihtoehtona, että eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Valiokunnan lähtökohtana on siten valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämisyöryhmän ehdottama ns. B-vaihtoehto. Viraston talousarvio sisältäisi eduskunnan talousarvioon. Tarkastusviraston pääjohtajan valitsisi eduskunnan täysistunto valtiontilintarkastajien valmistelemasta ehdotuksesta.

Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädettäisiin lailla. Toisin kuin hallitus ehdottaa, tehtävien lisäksi myös asemasta säätäminen lailla on valiokunnan mielestä todettava 90 §:n 2 momentin sanamuodossa. Annettavassa laissa on säädettävä sisältö sanonnalle ”eduskunnan yhteydessä”. Valiokunnan käsityksen mukaan kaikki tarkastusvirastoa koskeva säännöstö voidaan koota yhteen lakiin.

Edellä olevan perusteella 90 §:n 2 momentti tulisi valiokunnan ehdottamassa muodossa kuulumaan seuraavasti:

”Eduskunnan yhteydessä on valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten (*poist.*) riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston *asemasta ja tehtävistä* säädetään tarkemmin lailla.”

Valiokunnan ehdottama menettely varmistaa sen, että sekä eduskunnan että valtioneuvoston tarpeet tulevat otetuksi huomioon tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevissa järjestelyissä.

### Tarkastusviraston riippumattomuus

Valiokunta katsoo, että tarkastusviraston siirtoa eduskunnan yhteyteen tukevat myös ulkoisen tarkastuksen riippumattomuudelle kansainvälisesti asetetut vaatimukset. Siirron kautta vahvistettaisiin niin eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja mahdollisuutta saada riittävästi ajankohtaista tietoa valtiontalouden hoidosta kuin parlamentaarisen tilintarkastuksen ja ulkoisen tarkastuksen yhteistyötä.

Sillä, että tarkastusvirasto toimisi eduskunnan yhteydessä, turvattaisiin ulkoisen tarkastuksen hallinnollinen riippumattomuus. Myös toiminnallinen riippumattomuus on objektiivisesti havainnoivan ja raportoivan tarkastustoiminnan ehdoton edellytys. Korkeakaan ammattitaito tai -kokemus ei vähennä riippuvuudesta aiheutuvia tarkastustoiminnan riskejä. Sekä hallinnollisen että toiminnallisen riippumattomuuden tulee valiokunnan mielestä näkyä selkeästi myös virastoa koskevassa laissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tarkastusviraston asema on sekä muodollisesti että tosiasialisesti järjestetty riippumattomaksi. Riippumattomuuteen kuuluu mm. se, että tarkastusvirasto suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin. Viraston on voitava itsenäisesti päättää toiminnallisista tavoitteistaan, tarkastustoimintansa kohdentumisesta sekä tarkastusten ajoittamisesta ja suorittamistavoista.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää — viraston riippumattomuus huomioon ottaen — onko mahdollista turvata eduskunnalle ja valtioneuvostolle laissa säädetty rajoitettu oikeus tehdä tarkas-

tusvirastolle tarkastuskohteita koskevia ehdotuksia.

Saadun selvityksen mukaan riippumattomuudella on useita ulottuvuuksia, joiden kautta sitä voidaan arvioida. Organisatorisessa asemassa on kysymys mm. siitä, mistä virasto saa varansa, kuka vastaa ylimpien virkamiesten nimittämisestä ja mikä asema virastolla on hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta. Toiminnallinen riippumattomuus on esimerkiksi riippumattomuutta poliittisista vallankäyttäjistä varsinaisessa toiminnassa, oikeutta ja velvollisuutta arvioida kriittisestikin tarkastuskohteita ja toimia tarkastuskohteisiin nähden puolueettomasti. Se on myös oikeudellisen vastuun järjestämistä sekä alan toimintaperiaatteiden ja eettisten sääntöjen noudattamisvelvollisuutta esimerkiksi tarkastusviraston ja tarkastuskohteen virkamiesten välisessä kanssakäymisessä.

### **Valvontavallan laajuus ja tiedonsaanti**

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että eduskunnan valvonta ulottuisi niin valtion talousarvioon sisältyvään kuin sen ulkopuoliseenkin valtionalouteen. Valvonnan piiriin kuuluisivat siten valtion virastot ja laitokset, rahastot, valtion liikelaitokset ja teollisuuslaitokset, valtiolenemmistöiset osakeyhtiöt, valtionavut ja muut valtion tukitoimet sekä Suomen ja Euroopan unionin väliset varainsiirrot. Sen sijaan tarkastusviraston tarkastustoimen laajuudesta esityksen perusteluissa ei puhuta mitään. Hallituksen esityksen esitöistä on pääteltävissä, että tarkastusviraston tarkastustoiminta ulottuisi yhtä laajalle kuin nykyisinkin.

Valiokunta on vielä erikseen selvittänyt valtiolenemmistöisiin osakeyhtiöihin kohdistuvan valvontavallan problematiikkaa. Valtiontilintarkastajien valvonta ja valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoiminta voi ulottua vain sellaisiin valtiolenemmistöisiin osakeyhtiöihin, joissa valtion omistus ylittää 50 prosenttia. Tältä osin ei sinänsä ole tapahtumassa muutosta. Valvontavalta on kuitenkin supistumassa sitä kautta, että valtio lisääntyvässä määrin on luopumassa enemmistöosakkuuksistaan. Myös pörssi-säännöt ja osakeyhtiölaki asettavat rajoituksia osakeyhtiöiden tarkastukselle. Valiokunta kat-

soo, että eduskunnan tietotarpeet tulee ottaa tältä osin huomioon uudistettaessa sekä kansallista että EU-lainsäädäntöä.

Pykälän 3 momentissa turvattaisiin sekä valtioneilintarkastajien että valtionalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeus. Säännös korvaisi nykyisen hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin, joka koskee ainoastaan valtioneilintarkastajien tiedonsaantioikeutta. Nykyinen säännös jättää myös tiedonsaannin muilta kuin viranomaisilta lain tasolla säädettäväksi. Ehdotus lähtee siitä, että jo hallitusmuodossa turvattaisiin valtioneilintarkastajille ja valtionalouden tarkastusvirastolle oikeus saada kaikilta valvonnan kohteena olevilta valvontatehtävän hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin siitä, että tiedonsaantioikeus on tehokkaan valvonnan välttämätön edellytys, minkä vuoksi asiasta on perusteltua säätää perustuslaissa. Sekä valtioneilintarkastajien että valtionalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta säädetään myös eräissä erityislaeissa, kuten hallituksen esityksessä on todettu.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että nykykäytännössä tiedonsaantioikeus on harvoin aiheuttanut ongelmia. Mahdolliset ongelmat ovat kiteytyneet siihen, mitä tarkoitetaan tiedoilla. Tiedot käsitetään esitettyssä muodossa myös sellaisina tietoina, joita viranomainen on velvollinen valmistelemaan, muokkaamaan tai muutoin hankkimaan toiminnastaan, vaikka tämä ei niitä varsinaisesti keräisikään. Sen on katsottu sisältävän yleisesti myös asiakirjat; asiakirjojen saantioikeus on tässä mielessä osa viranomaisen tietojensaantioikeutta ja on sitä suppeampi. Valiokunta toteaa, että tällä hetkellä eduskunnan piirissä vain valiokunnilla ja valtioneilintarkastajilla on oikeus saada hallinnolta tarvitsemansa asiakirjat ja tiedot sekä oikeus tarkastaa hallintoa.

### **Sisäisen tarkastuksen kehittäminen**

Ministeriöllä on oikeus saada sen alaisilta virastoilta ja laitoksilta haluamansa tiedot ja asiakirjat sekä oikeus antaa sisäistä valvontaa koskevia määräyksiä. Ministeriöllä ei kuitenkaan ole yleistä tarkastusoikeutta alaisensa hallinnon suhteen. Ministeriö ei voi siten keskittää hallinnonalansa

sisäistä tarkastusta. Valtioneuvostossa tai ministeriöissä ei ole tähän asti nähty tarvetta sisäisen valvonnan koordinoinnin kehittämiseen valtio-neuvoston alaisuudessa.

Valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan järjestämistyöryhmä totesi, että tällä hetkellä sisäisen valvonnan tila on keskimäärin epätydyttävä. Puute vaikuttaa sekä valtiontalouden tarkastusviraston vastuulla olevan ulkoisen tarkastuksen että valtiontilintarkastajille kuuluvan parlamentaarisen valvonnan toimintaedellytyksiin. Koska asianmukaisesti järjestetty sisäinen tarkastus on edellytys ulkoisen tarkastuksen järjestelmälliselle suorittamiselle, asiaan on syytä kiinnittää huomiota, vaikka se ei suoranaisesti liitykään käsiteltävänä olevaan hallitusmuodon 90 §:än.

Valtionhallinnossa toimii runsaat 100 tilivirastoa, joista saadun selvityksen mukaan noin 25:ssä työskentelee sisäisiä tarkastajia. Muissa valvontavelvoite hoidetaan sisäisen tarkkailun avulla tai valvontaan ei kiinnitetä lainkaan huomiota. Valiokunta katsoo, että sisäisen tarkastuksen tehtävänä on ennen muuta neuvonnan ja tarkastustoiminnan avulla ennalta ehkäistä virheitä, väärinkäytöksiä ja ei-toivottuja menettelyjä sekä tehdä johdolle aloitteita ja ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi tuottamalla sille tietoa.

Hallitusmuodossa on tarkoitus säätää ulkoisen tarkastuksen järjestämisestä. Valtionhallinnossa tehdyt ja vireillä olevat uudistukset sekä erityisesti EU-jäsenyyden asettamat uudet velvoitteet esimerkiksi rakennerahastojen varojen käytössä ja käytön valvonnassa puoltavat sisäisen tarkastuksen järjestämisvastuun sääntelyn nostamista lain tasolle. Jo tulohjauksen kehittämisen näkökulmastaakin valtiovarainvaliokunta pitää selvänä, että nykyistä useamman valtion viranomaisen on kehitettävä omaa sisäistä tarkastustaan. Valiokunta katsoo, että uutta valvontajärjestelmää ei tarvita, vaan nykyiset valvonnan voimavarat tulee järjestää oikein ja turvata muutoin riittävät toimintaedellytykset viranomaisten sisäiselle tarkastukselle.

#### **Muita huomioita**

Lakiehdotuksen 90 § valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta on sijoitettu valtion palvelus-

suhteen ehtojen hyväksymistä ja Suomen Pankkia koskevien säännösten väliin. Sen jälkeen tulee vielä valtion omistuksia koskeva säännös; myös nämä omistukset ovat valvonnan ja tarkastuksen kohteena. Valiokunta pyytää perustuslakivaliokuntaa vielä harkitsemaan valvontaa ja tarkastusta koskevan säännöksen paikkaa Hallitusmuodossa.

Kuten edellä on todettu, 90 §:n mukaiseen valtiontalouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaan ja tarkastamiseen kuuluvat myös Suomen ja EU:n väliset varainsiirrot. Kun valtiontalouden tarkastusvirasto toimisi eduskunnan yhteydessä, olisi ilmeisesti tarpeen selvittää, missä yhteydessä valtiontilintarkastajat ja missä taas tarkastusvirasto olisi yhteistyöviranomaisena EU:n eri orgaaneihin varainkäyttöä koskevissa asioissa. Tällöin tulee pohdittavaksi, pitäisikö lakia EU-varojen tarkastuksesta (353/1995) muuttaa.

Valtiontalouden tarkastuksen ja valvonnan työryhmä listasi jatkovalmistelussa selvitettäviä asioita, joiksi se totesi ainakin seuraavat:

— tarkastusviraston suhde eduskunnan ja valtio-neuvoston tarvitseman informaation tuottamiseen,

— tarkastusvirastoa koskevan lain ja asetuksen muutostarve uudelleenorganisoinnin, riippumattomuusvaatimuksen sekä eduskunnan ja valtio-neuvoston tiedontarvevaatimusten kannalta,

— tarkastusviraston tiedonsaantiin ja tarkastusoikeuteen liittyvien valtuuksien turvaaminen,

— yleisen hallintolainsäädännön (mm. hallintomenettelylaki, julkisuuslainsäädäntö) sovelta-minen tarkastusvirastoon,

— tarkastusviraston ylimmän johdon nimittäminen, toimikausi ja virassa pysyminen sekä

— tarkastusviraston henkilöstöön sovellettava virkamieslainsäädäntö ja siirtymäjärjestelyt.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisen rinnalla pitää uudistaa myös valtiontilintarkastajien johtosääntö. Jo ennen näiden säännösten valmistelua täytyy ratkaista periaatetasolla, miten valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston keskinäiset suhteet järjestetään. Tässä yhteydessä on myös pohdittava tarkastustyön periaatteellisia linjoja ja eduskunnan

tiedonsaannin ongelmaa. Tämä periaatelinjauksia koskeva valmistelu tulee valiokunnan mielestä tapahtua valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyönä. Valiokunta toteaa, että jatkovalmistelulla on kiire, jolloin keskeisistä periaatteista on voitava sopia ensitilassa.

Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että henkilöstön edustajat ovat mukana jatkovalmis-

telussa sekä valtiontilintarkastajien että valtiontalouden tarkastusviraston osalta.

### *Lausunto*

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Kari Rajamäki /sd  
jäsen. Olavi Ala-Nissilä /kesk  
Pirjo-Riitta Antvuori /kok  
Bjarne Kallis /skl  
Håkan Malm /r  
Arja Ojala /sd  
Kimmo Sasi /kok  
Oiva Savela /kok  
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd

Jukka Vihriälä /kesk  
Jorma Vuorensola /vas  
vjäs. Hannu Kemppainen /kesk  
Lauri Metsämäki /sd  
Tuija Maaret Pykäläinen /vihr  
Matti Saarinen /sd  
Kari Uotila /vas  
Markku Vuorensola /kesk.