

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 100 hallituksen esityksen johdosta laiksi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja

Eduskunta on 9 päivänä tammikuuta 1995 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen
esityksen n:o 342.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa hallin-
to- ja tarkastusjaostossa, joka on valmistellut
mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuul-
tavina vanhempi hallitussihteeri Kirsti Vallinhei-
mo valtiovarainministeriöstä, tarkastusneuvos
Hannu Nieminen valtiontalouden tarkastusvi-
rastosta, tarkastusneuvos Mauri Lehmusto val-
tiontilintarkastajain kansliasta, neuvotteleva vir-
kamies Pasi Korvenranta ja aluekehitysneuvos
Veijo Kavonius sisäasiainministeriöstä, kehittä-
mispäällikkö Vilho Välimä Suomen Kuntaliitosta,
kehittämisjohtaja Timo Kirkko-Jaakkola Pir-
kanmaan liitosta, maakuntajohtaja Pekka Turu-
nen Satakuntaliitosta, lääninkamreeri Arja Ylö-
nen Oulun lääninhallituksesta, apulaisprofessori
Pertti Eilavaara sekä apulaisprofessori Arvo
Myllymäki.

Hallituksen esitys

Hallitus esittää, että valtiontilintarkastajat ja
valtiontalouden tarkastusvirasto saisivat valtuu-
det tarkastaa Suomen ja Euroopan yhteisöjen
välisiä varainsiirtoja. Näitä olisivat valtion, kun-
tien, seurakuntien ja muiden yhteisöjen, säätiöi-
den, laitosten, yritysten tai yksityisten henkilöi-
den suoritus- tai tilitysvelvollisuudet ja muut vas-
tuut Euroopan yhteisöille. Toisensuuntaisia va-
ransiirtoja olisivat Euroopan yhteisöjen varoista
Suomeen myönnettävät avustukset, lainat ja
muu rahoitus, takaukset, maksuhelpotukset sekä
muut tukitoimet.

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden
tarkastusviraston tarkastustoimivaltuudet Suo-
men ja Euroopan yhteisöjen välisissä varainsiir-
roissa riippuvat voimassa olevan lainsäädännön
mukaan varainsiirron toteuttamistavasta ja -ka-
navasta. Esityksen tavoitteena on laajentaa val-

tiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia
niin, että Suomen tarkastusjärjestelmä täyttää
Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvat vaati-
mukset myös silloin, kun Euroopan yhteisöjen
myöntämä tuki annetaan suoraan saajalle ilman
valtion viranomaisten toimintaa välittäjinä tai
kun Suomesta suoritetaan maksuja Euroopan
yhteisöille ohi valtion viranomaisten.

Lain voimaantulosta säädetään asetuksella.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä. Valtiovarainvaliokunta pitää lakiehdotusta valtion talouden hoidon tarkastusjärjes-
telmän kokonaisuuden kannalta tarpeellisenä ja
perusteltuna. Se selkeyttää tarkastus- ja tietojen-
saantioikeuksia muun muassa EU-tukien val-
vonnan ja tarkastuksen osalta.

Lakiehdotus laajentaa valtiontalouden tar-
kastusviraston toimivaltuuksia niin, että Suo-
men tarkastusjärjestelmä täyttää EU-jäsenyy-
destä johtuvat vaatimukset. Koska valtiontilin-
tarkastajien tarkastusoikeudet ovat periaattees-
sa olleet laajemmat kuin valtiontalouden tarkas-
tusviraston, lakiehdotuksen tavoitteet ovat eri-
tyisesti tarkastusviraston näkökulmasta ymmär-
rettäviä. Lakiehdotuksen kirjain turvaa sekä par-
lamentaarille että hallinnolliselle tarkastukselle
yhtäläiset oikeudet. Sen perusteluissa on todet-
tu, että valtiontilintarkastajien ja valtiontalou-
den tarkastusviraston toimivaltuuksien rinnak-
kaisuus on perusteltua säilyttää myös Euroopan
yhteisöjen tukitoimenpiteiden ja Euroopan yhti-
söjen Suomesta saamien varainsiirtojen tar-
kastuksessa.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että esitykses-
sä ja sen perusteluissa on kuitenkin liian vähän
kiinnitetty huomiota parlamentaarisen valvon-
nan ja tarkastuksen kehittämiseen. Erityisesti
tämä koskee ns. etuoikeutetun yhteistyötahon
määrittelyä EU:n tilintarkastustuomioistuimeen
päin. Lakiehdotuksen perusteluissa olisi valio-

kunnan mielestä tullut selvemmin pitäytyä lain sisällön mukaisessa kansallisten tarkastus- ja valvontajärjestelmien laajentamisessa. Valiokunta ei pidä asianmukaisena sitä, että lakiehdotuksen perusteluilla pyritään tosiasiallisesti muuttamaan valtion ulkoisen tarkastuksen organisaatiota ja sen eri osien välistä työnjakoa. Ehdotusta voitaneen tulkita jopa siten, että käytännössä EU:n komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimien tunnistavat vain valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyökumppaniksi. Tätä asiaa ei kuitenkaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan ratkaista unionissa eikä yhteisöjen perustamisoppimuksissa, vaan se kuuluu kansallisen päätösvalan piiriin. Mikäli valtiontalouden tarkastusviraston todella halutaan olevan ensisijainen ja käytännössä ainoa yhteistyötaho, siitä tulisi valiokunnan käsityksen mukaan säätää nyt puheena olevassa laissa erikseen.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tarkastuselin on herkkää tasapainoa ei ole syytä esitetyllä tavalla järkyttää. Sekä eurooppaoikeuden että valtiosääntöoikeuden perusteella kysymys valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston asemasta on ratkaistava erikseen. Eduskunnan rooli demokraattisen valvonnan toteuttajana tulee valiokunnan mielestä turvata. Tämä vastaa myös EU:n sisällä tapahtunutta kehitystä, jossa Euroopan parlamentin valvontavaltaa on lisätty ja parlamentin valvontaorganisaatiota muutettu uusiksi olosuhteiksi vastaavaksi. Tavoitteena on pidettävä sitä, että parlamentaarista valvontaa ja tarkastusta vahvistetaan sekä Euroopan yhteisöjen että kansallisen tasolla.

Valiokunta edellyttää, että parlamentaarisen tarkastuksen asema turvataan varainsiirtoissa Suomen ja Euroopan yhteisöjen välillä ja että yhteistyötahona Euroopan parlamentin budjettivalvontavalioikuntaan ovat eduskunnan valitsemat valtiontilintarkastajat.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n komissiossa on tehty analyysi tarkastusjärjestelmistä. Analyysissä on kiinnitetty huomiota siihen, että Suomessa valtiontalouden tarkastusvirasto on alistettu tarkastuksen kohteelle (valtiovarainministeriö). EU:ssa on jopa katsottu, että kyseessä on sisäisen tarkastuksen elin. Tarkastusviraston riippumattomuuden ohella EU:ssa on kysymyksiä herättänyt tarkastustoimintaan käytettävissä olevien resurssien vähäiseksi katsottu määrä. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että molemmat näkökohdat tukevat va-

liokunnan kantaa valtiontalouden tarkastusviraston irrottamisesta valtiovarainministeriön alaisuudesta ja siirtämisestä eduskunnan yhteyteen yhdistämällä se valtiontilintarkastajain kansliaan. Tämä ratkaisisi luonnollisesti myös parlamentaarisen tarkastuksen aseman varainsiirtojen tarkastuksessa pysyvällä tavalla.

Alue- ja rakennepoliittikan toteutukseen liittyy Suomen kansallinen julkinen rahoitusosuus, josta päävastuu on valtiolla ja kunnilla. Toteutukseen osallistuu lukuisia tahoja, joten keskusjohtoinen ja kattava tarkastusjärjestelmä on tarkoituksenmukaisin menettely. Suunnittelu ja toteutus on tarkoitettu organisoida mahdollisimman lähellä kansalaisia, mitä periaatetta tulee soveltuvin osin noudattaa myös yhteisön varojen tarkastuksessa ja valvonnassa.

Saadun selvityksen mukaan vireillä on valtiontalouden tarkastusviraston alaisen tarkastustoiminnan organisoiminen lääninhallitusten yhteyteen. Alustavien suunnitelmien mukaan alueellisia toimipisteitä tulisi olemaan kolme. Näihin yksiköihin tarvittava henkilöstö saataisiin pääosin lääninhallituksista virkasiirtoina. Alueellisten toimipisteiden perustamista perustellaan nimenomaan em. läheisyysperiaatteella. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että laissa olevan yleisvaltuutuksen perusteella käytännössä myös kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastajat osallistuvat varainsiirtojen tarkastukseen. Tältä osin voitaneen valtion tilintarkastusviranomaisen ja kuntasektorin tilintarkastajien kesken soveltaa samoja yhteistyömenettelyjä kuin valtionosuuksien ja -avustusten käytön valvonnassa ja niiden käytöstä annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastamisessa. Tarkastustoimen käytännön toteutusta erityisesti ns. suorien varainsiirtojen osalta tulee kuitenkin seurata alusta lähtien ja tehdä tarvittaessa ehdotukset säädös- ym. muutoksiksi.

Yksityiskohtaiset huomautukset. Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on käyty taloudenhoito-käsitettä. Jos käsitettä tulkitaan suppeasti, se voi johtaa siihen, että EU-varainsiirtojen tarkastus jää vain laillisuuden ja tilien (kirjanpidon) tarkastukseksi. Eduskunnan näkökulmasta varainsiirtojen tarkastuksessa tulee painavana elementtinä olla mukana ns. toiminnan tarkastus ja laajassa mielessä tapahtuva tarkoituksenmukaisuuden ja vaikuttavuuden arviointi.

Hallituksen esityksen toimivaltasäännöksen (2 §) suhde 3 §:ään on ongelmallinen. Toimivaltan sisältö on itse asiassa määritelty 3 §:ssä. La-

kiehdotuksen 3 §:n 1 momentin alkuosa kuuluu-kin asiallisesti toimivaltasäännökseen. 3 § jäisi tällöin koskemaan pelkästään tietojensaantia. Valiokunta on tehnyt tätä tarkoittavan muutoksen. Samoin se on täsmentänyt 2 §:n sanonnan ”tämän vaatimassa laajuudessa” muotoon: ”tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa”.

Lakiehdotuksen 3 § mahdollistaa asiantuntijoiden käytön, mikä tarkoittanee käytännössä ulkopuolisten ostopalvelujen (valvonta ja tarkastus sekä tilintarkastus) hankintaa. Tästä syystä on perusteltua ulottaa salassapitovelvollisuus myös asiantuntijoihin, kuten ehdotuksessa nyt on tehty.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä käytetään myös käsitettä ”tarpeelliset tiedot”. Tarpeellisuuden määrittely on jätetty avoimeksi. Mikäli määrittely jäisi esimerkiksi kunnan tai yrityksen edustajalle, se voisi johtaa viranomaisharkinnan laajaan käyttämiseen ja ristiriitaisiin tulkintoihin. Valiokunta katsookin, että tarkastuksen suorittajalla

tulee viime kädessä olla harkintavalta, onko tieto tarkastuksen kannalta tarpeellinen.

Lakiehdotuksen 4 §:n salassapitovelvollisuus on laaja. Tässä yhteydessä valiokunta on kiinnittänyt huomiota ilmaisuun ”ei saa sivulliselle luvattomasti ilmaista eikä käyttää yksityisesti hyödykseen”. Ehdotuksesta tai sen perusteluista ei ilmene, missä asioissa ja minkälaisissa tapauksissa luvan myöntäminen tai epääminen voisi tulla kysymykseen. Epäselväksi jää myös, onko mahdollista, että jotkin asiat voidaan sivulliselle ilmaista luvallisesti, ja kuka luvan silloin antaa. Valiokunta on muuttanut ilmaisun muotoon: ”ei saa yksityisesti hyödyntää eikä sivulliselle ilmaista”.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Toimivalta

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa 1 §:ssä tarkoitettuja varainsiirtoja ja niiden käyttöä sekä valvontaa ja tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa varainsiirron välittäjän, myöntäjän ja saajan tai maksajan taikka sen, jonka käyttöön varainsiirron saaja on siirtänyt saamiaan varoja, taloutta ja toimintaa.

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa 1 §:ssä tarkoitettuja varainsiirtoja varojensaajien tai maksuvelvollisten tiloissa ja tarkastettavat ovat velvollisia avustamaan tarkastuksen toimittajaa. Valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto voivat käyttää tarkastuksen toimittamisessa apunaan asiantuntijoita. (Uusi).

3 §

Tietojensaantioikeus

(Poist.) Tarkastettavat ovat velvollisia sen esittä, mitä asian tai asiakirjan salassapidosta erikseen säädetään, antamaan ilman aiheutonta viivytystä valtiontilintarkastajille tai valtiontalouden tarkastusvirastolle näiden pyytämät tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet.

(2 ja 3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Salassapitovelvollisuus

Valtiontilintarkastaja ja valtiontilintarkastajain kanslian tai valtiontalouden tarkastusviraston henkilökuntaan kuuluva sekä 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu asiantuntija ei saa yksityisesti hyödyntää eikä sivulliselle ilmaista, mitä hän tehtävänsä perusteella on saanut tietää toisen taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalai-

suudesta tai yksityisen henkilökohtaisista oloista
taikka siitä, mikä erikseen säädetään tai määrä-
tään salassapidettäväksi.

5 ja 6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa
ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapu-
heenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikki-
nen, Hämäläinen, Laaksonen, Lahti-Nuuttila,

Luukkainen, Mäki-Hakola, Sasi, Turunen,
Törnqvist ja Vihriälä sekä varajäsenet Ala-Nissi-
lä, Apukka, Backman, Liikkanen, Rauramo ja
Renko.
