

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa Euroopan yhteisöjen saatavia ja eräitä Euroopan yhteisöjen varoista myönnettäviä tukitoimia. Esityksellä Suomen lainsäädäntö saatetaan taloudenhoidon tarkastusta koskevilta osilta vastamaan Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten vaatimuksia. Esityksellä pyritään myös turvaamaan kansallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuudet Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiin varainsiirtoihin liittyvässä valvonnassa ja osaltaan turvaamaan eduskunnan asemaa ja tietojen saantioikeuksia.

Ehdotus sisältää säännökset, joilla valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia tarkistettaisiin kattamaan kaikki Suomen ja Euroopan yhteisöjen väliset varainsiirrot. Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa kaikkia Suomesta Euroopan yhteisöille suoritettavia maksuja sekä Euroopan yhteisöjen varoista Suomeen suoritettavia avustuksia ja muita tuki- ja rahoitustoimenpiteitä,

jotka koskevat maksuja Euroopan yhteisöjen varoista. Tarkastuksen kohteena olevien velvollisuutena olisi ehdotuksen mukaan luovuttaa valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle tarkastusta varten tarpeelliset tiedot. Varainsiirtojen kohteena olevien yhteisöjen tilintarkastajille asetetaan velvollisuus luovuttaa varainsiirron kohteena olevaa yhteisöä koskevia tietoja tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle. Lakiesitys sisältää myös tarvittavat virka-apusäännökset.

Ehdotetun lain mukaisissa tarkastuksissa sovellettaisiin muuten nykyisin voimassa olevaa valtiontilintarkastajia ja valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevaa lainsäädäntöä.

Esitys liittyy lakiin Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti kuin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	12
YLEISPERUSTELUT	3	4. Asian valmistelu	13
1. Nykytila	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	13
1.1. Lainsäädäntö	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1.2. Euroopan yhteisöjen talouden valvontajärjestelmä ja unionin ja jäsenvaltioiden talouden yhtäläisen suojan periaate	4	1. Lakiehdotuksen perustelut	13
1.3. Nykytilan arviointi	8	2. Voimaantulo	17
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	11	3. Säättämisjärjestys	17
3. Esityksen vaikutukset	12	LAKIEHDOTUS	18
3.1. Taloudelliset vaikutukset	12		
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	12		

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Suomen valtiontalouden ulkoinen tarkastusjärjestelmä perustuu hallitusmuodon 71 §:ään (1077/91). Valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista valvovat eduskunnan puolesta valtiontilintarkastajat. Sen lisäksi on valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamista varten valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiontalouden tarkastus ja kaantuu näin valtiontilintarkastajien eduskunnan puolesta suorittamaan parlamentaariseen valvontaan ja valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan tarkastukseen.

Tarkemmat säännökset eduskunnan valtiontilintarkastajien suorittamasta valvonnasta ja tarkastustoimivaltuuksista sisältyvät eduskunnan vahvistamaan valtiontilintarkastajain johtosääntöön (391/51), valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annettuun lakiin (630/88), valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettuun lakiin (968/47), valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annettuun lakiin (168/31), valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (627/87) ja valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin (379/92). Valtiontilintarkastajien tarkastuksen kohteena on varsinainen valtiontalous, valtionavut sekä valtionenemmistöiset osakeyhtiöt, jäljempänä valtionyhtiöt, ja valtion teollisuuslaitokset. Valtiontilintarkastajien valvontaoikeus käsittää myös valtion liikelaitosten ja valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen talouden. Valtion vakuusrahastossa valtiontilintarkastajien valvontaoikeus ulottuu vakuusrahaston itsensä lisäksi myös valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, omaisuudenhoitoyhtiön taikka muun yhteisön tai säätiön talouteen ja toimintaan tuen tai rahoituksen myöntämisen edellytyksenä olevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyuden sekä käytön asianmukaisuuden valvomiseksi. Eduskunnan taloudenhoito ja sen vastattavina olevien rahastojen, Suomen Pankin ja kansaneläkelaitoksen toiminta ja hallinto eivät kuitenkaan kuulu valtiontilintarkastajien valvonnan alaisuuteen. Valtiontilintarkastajien oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annetun lain ja valtion vakuusrahastosta

annetun lain mukaan valtiontilintarkastajien valvontaoikeus ulottuu myös niihin, joiden käyttöön valtion tuen tai lainan saaja taikka vakuusrahaston myöntämän rahoituksen ja tuen saaja on siirtänyt samaansa tukea tai rahoitusta.

Valtiontilintarkastajien tietojen saantioikeudesta on perussäännös hallitusmuodon 71 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtiontilintarkastajilla on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtiontilintarkastajain johtosäännön 4 §:n 3 momentin mukaan valtiontilintarkastajien on käännyttävä pääministerin puoleen ja pyydetävä tätä ryhtymään asiassa tarpeellisiin toimenpiteisiin, mikäli valtiontilintarkastajat eivät ole saaneet tehtäväänsä varten tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. Valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa eräitä valtion tukitoimia annetun lain mukaan tarkastuksen kohteena olevien on luovutettava valtiontilintarkastajille tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset tiedot, selvitykset ja asiakirjat sekä muu aineisto. Valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaan valtion tilintarkastajilla on salassapitomääräysten estämättä tietojen saantioikeus rahastoa ja sen tuki- ja rahoitustoimintaa koskevista asioista. Vakuusrahaston tukea ja rahoitusta koskevien tietojen saamiseksi valtiontilintarkastajilla on oikeus saada virka-apua rahoitustarkastukselta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviä ja toimivaltaa koskevat tarkemmat säännökset sisältyvät valtiontalouden tarkastuksesta annettuun lakiin (967/47), valtiontalouden tarkastuksesta annettuun asetukseen (267/93), valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annettuun lakiin, valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä perusteista annettuun lakiin, valtion liikelaitoksista annettuun lakiin ja valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin.

Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain mukaan valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa ja valvoa valtion viranomaisten, valtion talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten taloudenhoitoa. Tämän lisäksi se voi tarkastaa viranomaisten hallussa olevia yksityisille kuuluvia varoja sekä valtionapua saavien yhteisöjen taloutta sen selvittämiseksi, onko valtionapu asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon se on annettu. Tarkastusoikeus ei

kuitenkaan koske eduskunnan taloudenhoitoa ja sen vastattavina olevien rahastojen hallintoa eikä Suomen Pankin, Postipankin eikä kansaneläkelaitoksen toimintaa. Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain mukaan tarkastusvirastolla on oikeus valvoa ja tarkastaa valtionyhtiöiden toimintaa. Valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa vakuusrahaston itsensä lisäksi myös valtion vakuusrahastosta annetun lain mukaista tukea ja rahoitusta saaneen pankin, vakuusrahaston, omaisuushoitoyhtiön tai muun yhteisön tai säätiön taloutta ja toimintaa tuen tai rahoituksen myöntämisen edellytyksenä olevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden sekä käytön asianmukaisuuden selvittämiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain mukaan yleinen oikeus saada tarkastuksessa tarvittavat tiedot tarkastettavalta. Valtiontalouden tarkastusviraston tietojen saantioikeuden turvana on viime kädessä valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain säännökset tarkastusviraston oikeudesta asettaa ja tuomita uhkasakko tietojen luovutusvelvollisuuden laiminlyöneelle tarkastettavalle. Samoin kuin valtiontilintarkastajilla on valtiontalouden tarkastusvirastolla salassapitosäännösten ja määräysten estämättä tietojen saantioikeus vakuusrahastoa ja sen myöntämää tukea ja rahoitusta koskevissa asioissa sekä oikeus saada virka-apua rahoitustarkastukselta.

1.2. Euroopan yhteisöjen talouden valvontajärjestelmä ja unionin ja jäsenvaltioiden talouden yhtäläisen suojan periaate

Euroopan unionin talous on keskitetty unionin järjestelmässä Euroopan yhteisöihin. Termillä Euroopan yhteisöt tarkoitetaan tällöin kolmen kansainvälisen järjestön eli Euroopan yhteisön (aikaisemmin Euroopan talousyhteisö), Euroopan atomienergiayhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön muodostamaa kokonaisuutta. Yhteisöjen talous on pitkälti yhdistetty Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon, mutta kullakin yhteisöllä on myös talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja muuta yleisen talousarvion ulkopuolista taloudellista toimintaa.

Euroopan yhteisöjen talouden valvontajär-

jestelmä koostuu yhteisöjen toimielinten toisiin yhteisöjen toimielimiin ylikansallisella tasolla kohdistamasta valvonnasta, yhteisöjen toimielinten unionin jäsenvaltioihin kohdistamasta valvonnasta ja unionin jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamasta valvonnasta. Valvontajärjestelmän perusteet ja valvontaa suorittavien yhteisöjen toimielinten tehtävien ja toimivaltuuksien perustasta määrätään Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa eli Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa, jäljempänä EY:n perustamissopimus, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa, jäljempänä EHTY:n perustamissopimus, ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa, jäljempänä Euratomin perustamissopimus.

Euroopan yhteisöjen talouden hallinnollinen valvonta kuuluu Euroopan yhteisöjen komission tehtäviin. Komission jäsenvaltioon kohdistamaa valvontaa koskevat tarkemmat säännökset ovat kutakin yhteisöjen toimenpidealuetta koskevassa yhteisöjen johdetussa oikeudessa. Säädosmuotona on yleensä neuvoston asetus, joten komission suorittamaa valvontaa koskevat säännökset ovat välittömästi sovellettavaa oikeutta kaikissa unionin jäsenvaltioissa. Valvontaa koskevissa asetuksissa komissiolle annetaan oikeus suorittaa paikallistarkastuksia unionin jäsenvaltioissa yhteisöjen varoja saavien tai yhteisöille tuloja maksavien luona. Komissiolle on myös oikeus saada jäsenvaltioiden viranomaisilta asetuksissa tarkemmin säädettävät valvontaa koskevat tiedot. Jäsenvaltioiden viranomaisten luovutettaviksi määrätty tiedot koskevat toisaalta yhteisöjen varoja saaneiden yhteisöjen, yhdyskuntien, säätiöiden ja yksityisten toimintaa varojen käytössä ja hakemisessa ja toisaalta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten yhteisöjen varojen asianmukaisen käytön varmistamiseksi suorittamaa valvontaa. Asetukset edellyttävät myös, että jäsenvaltiot toteuttavat asetuksissa tarkemmin säädetyt valvontatoimenpiteet ja huolehtivat muutoinkin yhteisöjen varojen asianmukaisesta valvonnasta.

Jäsenvaltioiden viranomaisilla on pääsääntöisesti oikeus osallistua komission suorittamaan tarkastukseen. Eräissä tapauksissa komissio on kuitenkin periaatteessa oikeutettu suorittamaan paikallistarkastuksen myös ilman, että jäsenvaltion viranomaisille varataan etukäteen mahdollisuus osallistua tarkastukseen. Komission toimintaperiaatteena on kui-

tenkin ollut yhteistyön kehittäminen jäsenvaltion omien viranomaisten kanssa. Yhteistyön edistämiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi komissio ei pyri aktiivisesti käyttämään oikeuttaan suorittaa yksin paikallistarkastuksia, vaan kaikki tarkastukset pyritään suorittamaan yhteistyössä jäsenvaltion viranomaisten kanssa.

Euroopan yhteisöjen tukitoimissa läheisyysperiaatetta sovelletaan esimerkiksi rakennerahastoissa siten, että mahdollisimman alhaalla organisaatiohierarkiassa oleva viranomainen, esimerkiksi alueelliset tai paikalliset viranomaiset toimivat rakennerahastoista tuettavien hankkeiden toteuttajina. Läheisyysperiaatteella on sovellutuksensa myös yhteisöjen talouden valvonnassa. Myös yhteisöjen talouden valvonnan tulisi olla mahdollisimman lähellä kansalaista ja yhteisöjen tukea tai rahoitusta saavan hankkeen toteuttajaa. Toisaalta komissiolle kuuluva yhteisöjen talousarvion täytäntöpanovastuu edellyttää komission valvovan tehokkaasti myös jäsenvaltioihin hajautettua taloushallintoa. Sekä komissio että Euroopan parlamentti ovat korostaneet jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten keskeistä merkitystä Euroopan yhteisöjen taloudenhoidon valvonnassa.

Komission sisäisessä organisaatiossa taloudenhoidon tarkastuksesta vastaa komission 20. pääosasto. Pääosaston pääjohtaja on Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa, jäljempänä varainhoitoasetus, tarkoitettu komission varainhoidon valvoja. Varainhoitoasetuksen mukaiset varainhoidon valvojat ovat komission lisäksi myös muissakin yhteisöjen varsinaisissa toimielimissä eli Euroopan parlamentissa, Euroopan unionin neuvostossa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimessa. Varainhoidon valvojille on varainhoitoasetuksessa taattu toiminnallinen riippumattomuus suhteessa omaan toimielimeensä. Varainhoidon valvojat suorittavat sekä ennakkollista tarkastusta ennen taloudenhoidon toimenpiteen suorittamista että jälkikäteistä tarkastustoimintaa. Komissiossa taloudenhoidon valvontaan liittyviä tehtäviä suoritetaan 20. pääosaston lisäksi myös komission asianomaisissa alakohtaisissa osastoissa sekä varsinkin taloudellisen rikollisuuden torjuntaan liittyen komission pääsihteeristössä ja oikeudellisella osastolla.

Komissio on pyrkinyt solmimaan yhteistyösopimuksia jäsenvaltioiden taloudenhoidon tar-

kastusviranomaisten kanssa. Yhteistyösopimuksen piiriin kuuluva jäsenvaltion viranomainen on komission näkökulmasta niin sanottu etuoikeutettu yhteistyötaho, jolle komissio antaa etukäteen tiedon jäsenvaltion alueella suoritettavasta paikallistarkastuksesta ja tarkastuksen jälkeen antaa yleensä tarkastuskertomukset tiedoksi. Yhteistyösopimukseen sisältyy myös säännöksiä ja periaatteita muustakin tietojenvaihdosta.

Euroopan yhteisöjen ulkoisesta tilintarkastuksesta vastaa Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on Maastrichtin sopimuksella korotettu yhteisöjen viidenneksi varsinaiseksi toimielimeksi Euroopan parlamentin, neuvoston, komission ja tuomioistuimen rinnalle. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten mukaan (EY:n perustamissopimuksen 188 c artikla, EHTY:n perustamissopimuksen 45 c artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 160 c artikla) tarkastaa yhteisöjen kaikkia tuloja ja menoja.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on oikeus perustamissopimusten mukaan suorittaa paikallistarkastuksia unionin jäsenvaltioissa. Paikallistarkastukset on suoritettava aina yhteistyössä jäsenvaltion omien tilintarkastuselinten kanssa. Mikäli jäsenvaltion tilintarkastuselimet eivät ole asiassa toimivaltaisia on tarkastus suoritettava yhteistyössä jäsenvaltion asiassa toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ensisijaisena yhteistyötahona ovat näin jäsenvaltion tilintarkastusviranomaiset. Yhteisöjen jäsenvaltioita velvoittavat EY:n perustamissopimuksen 188 c artiklan, EHTY:n perustamissopimuksen 45 c artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 160 c artiklan mukaan informointi- ja virka-apuvelvollisuudet. Jäsenvaltioiden tilintarkastusviranomaisilla on aina oikeus osallistua Euroopan tilintarkastustuomioistuinten jäsenvaltion alueella suoritettiin paikallistarkastuksiin. Osallistuminen on harkinnanvaraista eli jäsenvaltion viranomaiset saavat itsenäisesti päättää siitä, osallistuvatko ne ja millä lailla tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin on oikeutettu suorittamaan paikallistarkastuksen jäsenvaltion viranomaisten osallistumisesta riippumatta.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaan yhteisöjen myöntäessä avustusta yhteisöjen toimielinten ulkopuolisille edunsaajille vaaditaan

edunsaajilta kirjallinen hyväksyntä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamalle avustuksen käytön tarkastukselle. Suostumuksen vaatimisen tarkoituksena on mahdollistaa tilintarkastustuomioistuimen suorittama avustuksen käytön tarkastus ilman jäsenvaltion viranomaisten myötävaikutusta. Suostumukseen nojautuen tilintarkastustuomioistuin voisi suorittaa tarkastuksen myös ilmoittamatta siitä jäsenvaltion tilintarkastuselimille tai varaamatta näille tilaisuutta osallistua tarkastukseen. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan ole juurikaan käyttänyt tätä oikeutta hyväkseen vaan on pyrkinyt aina suorittamaan tarkastukset yhteistyössä jäsenvaltion tilintarkastusviranomaisten kanssa.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa määrätään unionin jäsenvaltioille erityisvelvollisuuksia Euroopan tilintarkastustuomioistuimen paikallistarkastusoikeuden toteuttamisessa noudatettavien menettelytapojen suhteen. Jäsenvaltioiden viranomaisia sitoo ilmoitus- ja virka-apuvelvollisuus. Jäsenvaltion tilintarkastusviranomaisten on ensinnäkin ilmoitettava Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle siitä, osallistuvatko kansalliset viranomaiset tarkastukseen. Ilmoitusvelvollisuutta vastaavana oikeutena on saada tilintarkastustuomioistuimelta etukäteen sellaiset tiedot tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltion alueelle suunnittelemaista paikallistarkastuksesta, että jäsenvaltion viranomaiset voivat päättää tarkastukseen osallistumisestaan ja suunnitella mahdollisen yhteistarkastuksen sisältö. Jäsenvaltion viranomaiset voivat aina itsenäisesti päättää osallistumisestaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksiin ja tarkastuksiin osallistumisen muodoista, menettelytavoista ja sisällöstä. Euroopan tilintarkastustuomioistuimella ei ole oikeutta velvoittaa jäsenvaltion tilintarkastusviranomaisia suorittamaan tietty tarkastus tilintarkastustuomioistuimen toimeksiannosta ja puolesta. Tilintarkastustuomioistuimen ja jäsenvaltion tilintarkastusviranomaisen välinen suhde perustuu tältä osin itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Jäsenvaltion viranomaisilla on virka-apuvelvollisuus tilintarkastustuomioistuimen suorittamissa tarkastuksissa. Virka-avun keskeisin muoto on tietojen ja asiakirjojen luovuttaminen. Tilintarkastustuomioistuimella on oikeus saada jäsenvaltion viranomaisilta kaikki tilintarkastustuomioistuimen tehtävän toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Tietojen luovutusvelvollisuudesta vastaavana ensisijaisena viranomaisena on perustamissopimusten mukaan jäsenvaltion ulkoisesta tilintarkastuksesta vastaavat elimet (EY:n perustamissopimuksen 188 c artikla, EHTY:n perustamissopimuksen 45 c artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 160 c artikla). Mikäli tilintarkastusviranomaiset eivät ole toimivaltaisia, vastaa tietojen luovutuksen ja muun virka-avun toteuttamisesta jäsenvaltion muu asiassa toimivaltainen viranomainen. Tietojen luovutuksen ja muun virka-avun antamisen suhteen jäsenvaltion viranomaisilla ei ole harkintavaltaa vaan tilintarkastustuomioistuimelle on kaikissa tapauksissa luovutettava sen vaatimat tehtävänsään tarpeelliset tiedot.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa suorittamia paikallistarkastuksia on viime aikaisessa tilintarkastuskäytännössä voimakkaasti pyritty ohjaamaan jäsenvaltion tarkastuselinten ja tilintarkastustuomioistuimen yhteistarkastusten ja tiivistyvän yhteistyön suuntaan. Taustalla on unionin piirissä laajasti hyväksytty tarve tehostaa yhteisöjen talouden hoidon valvontaa ja tarkastusta. Tehokkaan tarkastuksen toteuttaminen taas edellyttää kansallisten viranomaisten yhä kasvavaa vastuuta yhteisöjen talouden hoidon tarkastuksissa. Unionin jäsenvaltioiden hallinto- ja oikeuskulttuurien eroista johtuen jäsenvaltion viranomaisten osallistuminen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksiin on yleensä välttämätöntä tarkastuksen onnistumiseksi. Yhteisöjen talouden hoidon tehokkaan ja toimivan tarkastuksen järjestäminen ja siten taloudellisuuden ja tulokellisuuden edistäminen yhteisöjen toiminnassa on myös suoraan unionin jäsenvaltioiden taloudellisissa intresseissä.

Tilintarkastustuomioistuimen ja unionin jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten välisen yhteistyön ja varsinkin yhteistarkastusten järjestämiseksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja unionin jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten pääjohtajien asettama työryhmä on valmistellut Ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön tilintarkastusstandardien soveltamisohjeistoa Euroopan yhteisöjen varojen tarkastuksiin. Soveltamisohjeiden tarkoituksena on yhtenäistää tarkastusmenetelmiä yhteisöjen talouden hoidon tarkastuksissa sekä luoda yhteiset peruseräaatteet yhteistarkastusten suunnittelusta, tarkastusten kordinoinnista sekä yhteistoiminnasta noudatettavasta menettelystä. Työryhmän ehdotukset

ovat vielä luonnosasteella. Tilintarkastustuomioistuimien on myös tehnyt joidenkin jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten kanssa hallinnollisen yhteistyösopimuksen. Tilintarkastustuomioistuin ei, toisin kuin komissio, pyri aktiivisesti tekemään muodollisia yhteistyösopimuksia vaan yhteistyön järjestämisen muotoina käytetään ensisijaisesti edellä mainittuja yhteisiä tilintarkastusstandardeja ja yhteistä käytäntöä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastusoikeuksia välittömästi koskevien yhteisöjen oikeuden normien lisäksi unionin jäsenvaltioiden viranomaisten kannalta merkittäviä velvoitteita taloudenhoidon tarkastuksen alalla sisältyy perustamissopimusten yleistä yhteisölojaliteettia (EY:n perustamissopimuksen 5 artikla, EHTY:n perustamissopimuksen 86 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 192 artikla) ja petollisten menettelyjen torjuntaa (EY:n perustamissopimuksen 209 a artikla, EHTY:n perustamissopimuksen 78 i artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 183 a artikla) koskeviin artikloihin. Petollisten menettelyjen torjuntaa koskevat sopimusartiklat on lisätty perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksella.

EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ja tätä vastaavien EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten kohtien yleisestä lojaliteettivelvollisuudesta johdetut jäsenvaltioiden velvollisuudet ovat merkittäviä myös yhteisöjen talouden valvonnan alalla. Yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman tulkintakäytännön mukaan pelkästään 5 artiklasta johdettujen riittävän täsmällisten velvoitteiden rikkominen on perustamissopimuksen loukkaus, jonka perusteella tuomioistuin voi antaa jäsenvaltiota vastaan langettavan päätöksen.

EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ja tätä vastaavien EHTY:n ja Euratomin perustamissopimuksen artiklojen mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet helpottamaan yhteisön päämäärien saavuttamista ja pidättämään kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa sopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Artiklassa säädetään jäsenvaltioille positiivisia ja negatiivisia velvoitteita, joita yksilöidään muissa primaarinormeissa, yhteisön johdetussa oikeudessa ja myös yhteisöjen tuomioistuimen

oikeuskäytännössä. Sekundäärinormistoa täydentää myös yhteisöjen hallinnossa noudatettavaksi vakiintunut hallintokäytäntö. Pidättymiseen sopimuksen tavoitteiden saavuttamista vaarantavista toimista sisältyy toimitusnäkökulma. Jäsenvaltion toimenpiteet eivät saa vaarantaa yhteisöjen oikeuden ja toimenpiteiden käytännön toimivuutta.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten yhteisöjen taloudenhoidon valvontaa koskevat yksityiskohtaiset artiklat ovat käsiteltävissä yleistä lojaliteettivelvoitetta täsmentäviksi normeiksi. Yhteisöjen sekundäärilainsäädäntöön sisältyy runsaasti yksityiskohtaisia taloudenhoidon hallinnollista valvontaa koskevia säännöksiä. Hallinnollista valvontaa koskevasta yhteisön lainsäädännöstä on käytetty nimitystä yhteisön valvontalainsäädäntö. Perustamissopimusten ja johdetun oikeuden taloudenhoidon valvontaa koskevia normeja on tulkittava EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan yhteisölojaliteetin periaatteiden mukaisesti. Taloudenhoidon valvonnan alalla yhteisölojaliteetista voidaan johtaa jäsenvaltioiden yleinen velvollisuus edistää yhteisöjen perustamissopimusten tavoitteiden mukaista yhteisöjen taloudenhoitoa ja taloudenhoidon valvontaa.

EY:n perustamissopimuksen 209 a, EHTY:n perustamissopimuksen 78 i ja Euratomin perustamissopimuksen 183 a artikla koskee yhteisöjen taloutta vastaan tehtyjen petollisten menettelyiden torjuntaa. Jäsenvaltiot ovat artikloissa sitoutuneet antamaan yhteisöjen taloudelle yhtäläisen oikeussuojan kuin jäsenvaltion omille taloudellisille eduille (yhtäläisen suojan periaate). Yhteisöjen talouden tulee näin olla samanlaajuisten tarkastustoimenpiteiden kohteena kuin jäsenvaltion oma julkinen talous.

EY:n perustamissopimuksen 209 a, EHTY:n perustamissopimuksen 78 i ja Euratomin perustamissopimuksen 183 a artiklan toisessa kappaleessa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus koordinoita väärinkäytösten vastustamiseen tähtäävää toimintaansa ja järjestää asiaa koskeva yhteistoiminta. Yhteistyön koordinaatio tehtävä kuuluu komissiolle ja koordinaatioon sisältyy osana yhteistyö komission kanssa. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet myös järjestämään toimivaltaisten hallintoyksiköidensä välisen kiinteän ja säännöllisen yhteistyön.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on jo ennen petollisten menettelyjen torjuntaa koskevien erityismääräysten ottamista perustamissopimukseen asettanut viime kädessä yhteisölojali-

teettiin perustuen jäsenvaltioille velvollisuuden suojella yhteisöjen taloudellisia etuja kuten jäsenvaltio suojaa omia taloudellisia etujaan. Suojatoimenpiteiltä vaaditaan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tehokkuutta ja kattavuutta. EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklaan ja tätä vastaaviin EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten artikloihin kirjatun yhteisöjen ja jäsenvaltioiden talouden yhtäläisen suojan periaatteen toteuttamiseksi ei ole riittävää se, että yhteisöjen taloutta vastaan tehdyt väärinkäytökset ovat samojen rikosoikeudellisten rangaistussäännösten soveltamisen piirissä kuin jäsenvaltion omaa valtiontaloutta vastaan tehdyt rikokset. Myös väärinkäytösten tutkinnan on oltava kokonaisuudessaan yhtä tehokasta ja jäsenvaltioiden on annettava yhteisöjen taloudelle myös samanlainen hallinto-oikeudellinen suoja kuin omallekin taloudelleen. Ulkoinen tilintarkastus on yksi väline talouden suojajärjestelmässä. EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklasta ja sitä vastaavista EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten vastaavista artikloista johtuu siten se, että yhteisöjen jäsenvaltioista kantamien tulojen sekä yhteisöjen jäsenvaltioihin myöntämien maksujen ja muun rahoituksen sekä avustusten tulee olla yhtä tehokkaan tarkastusjärjestelmän piirissä kuin jäsenvaltion itsensä myöntämien tukien. Käytännössä vaatimus tarkoittaa sitä, että yhteisöjen rahoittamien tukitoimien tulee olla jäsenvaltion tarkastusviranomaisten toimivalan piirissä.

Läheisyysperiaatteen mukaan toimenpiteet tulee suorittaa mahdollisimman lähellä kansalaista olevalla hallinnon tasolla. Yhteisöjen rakenteellisia tukitoimenpiteitä toteuttavia rakennerahastoja koskevissa neuvoston asetuksissa läheisyysperiaatteelle annetaan sellainen sisältö, että rakennerahastojen hankkeiden toteuttajina tulisi mahdollisuuksien mukaan olla sopiva alueellinen tai paikallishallinnon viranomainen. Tällaisia alueellisia tai paikallisia mahdollisimman lähellä kansalaista olevia viranomaisia ovat paikallisten asukkaiden itsehallintoon perustuvat yksiköt, joita Suomessa ovat kunnat ja kuntien maakunnalliset kuntayhtymät. Kunnan tai maakunnan toiminta hankkeen kansallisena osarahoittajana ja toteuttajana ei poista valtion vastuuta hankkeesta. Valtio on Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten sopimusosapuolena yleisen kansainvälisen oikeuden periaatteiden ja yhteisöjen oikeuden mukaan vastuussa myös kunnallisten

ja maakunnallisten viranomaisten ja muiden yhteisöjen toteuttamista hankkeista. Euroopan yhteisön tuomioistuin on tuominnut unionin jäsenvaltioita perustamissopimusten mukaan niille kuuluvien velvoitteiden täyttämättä jättämisestä silloinkin kun yhteisön oikeuden säännösten vastaiseen menettelyyn tai yhteisön oikeudessa edellytetyn toimenpiteen laiminlyöntiin on syyllistynyt kunta tai muu autonominen yksikkö. Jäsenvaltiolle kuuluvan kansainvälis-oikeudellisen vastuun hallitseminen edellyttää näin sitä, että jäsenvaltion viranomaisilla on riittävät valvonta- ja tietojen saantioikeudet myös itsehallinnollisten yksiköiden toteuttamista Euroopan yhteisöjen rahoittamista hankkeista.

1.3. Nykytilan arviointi

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on nykyisen lainsäädännön perusteella laajat valtuudet tarkastaa kansallisia valtion apuja ja valtion varoista myönnettäviä muita tukitoimia. Tarkastusoikeus on kuitenkin sidottu tiukasti valtion talouteen ja valtion varoista myönnettäviin avustuksiin. Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole yleistä oikeutta tarkastaa kuntia, kuntayhtymiä tai yksityisiä silloinkaan, kun nämä saavat rahoitusta Suomen valtion solmiman kansainvälisen sopimuksen perusteella kansainväliseltä järjestöltä. Laillisuusperiaatteesta johtuen valtion viranomaisten yksityisiin ja myös kuntiin kohdistuvia oikeuksia ja toimivaltuuksia on tulkittava suppeasti ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen voi käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen kuin toimivalta on myönnetty. Siten valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto voivat käyttää valtionapujen ja muiden valtion tukitoimien ja rahoituksen käytön valvontaa varten annettuja toimivaltuuksia ainoastaan toimivaltuuden perustavassa lainsäädännössä edellytettyyn tarkoitukseen. Toimivaltuuksia ei voida käyttää esimerkiksi kansainvälisen järjestön Suomen tekemän kansainvälisen sopimuksen perusteella myöntämän rahoituksen käytön valvontaan siinä tapauksessa, että rahoituksen saaja kuuluisi valtiontilintarkastajien tai valtiontalouden tarkastusviraston valvontavallan alaisuuteen valtion varoista maksettavien tukitoi-

menpiteiden tarkastusta ja valvontaa koskevien säännösten mukaan.

Valtiontilintarkastajat eivät ole yksityiskoh- taista tilintarkastusta suorittava elin vaan valtiontilintarkastajien suorittamalle valvonnalle on tyypillistä keskittyminen laajoihin ja yleisemmän tason arviointeihin. Valvonta on luon- teeltaan parlamentaarista. Valtiontalouden tar- kastusvirasto toimii näin Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi ainoana varsinaisena tilintarkastusviranomaisena EY:n perusta- missopimuksen 188 c artiklassa ja tätä vastaa- vissa EHTY:n ja Euratomin perustamissopi- musten artikloissa tarkoitettuna Euroopan ti- lintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteis- työviranomaisena.

Euroopan yhteisöjen Suomeen myöntämät avustukset ja tuet ja muu rahoitus suoritetaan joko valtion talousarvion tai talousarvion ul- kokuolisen rahaston välityksellä tai suoraan varojen saajalle ilman valtion viranomaisten toimimista välittäjänä. Yhteisen maatalouspoli- tiikan ja rakennerahastojen alaisissa tukitoi- menpiteissä avustukset kanavoidaan jäsenvalti- oiden viranomaisten välityksellä. Rakenna- rahastojen niin sanotuissa yhteisöaloitteissa ja pilottiohjelmissä, jotka toteutetaan pelkästään komission aloitteesta ja joissa ei edellytetä hankkeelle kansallista rahoitusosuutta, tukien saajana voi olla suoraan muukin kuin valtion viranomainen tai laitos. Yhteisöjen sisäisissä toimenpideohjelmissä, joista merkittävimpiä ovat tutkimus- ja koulutusohjelmat, tukitoi- menpiteet myönnetään suoraan toimenpiteen toteuttajalle.

Valtion viranomaiset toimivat Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisissä varainsiirroissa tilanteesta riippuen eri rooleissa. Keskushallin- nossa koordinoivilla ministeriöillä on tehtävänä ohjata rakennerahastojen tuen myöntämisen perustana olevan valtakunnallisen ohjelman valmistelua ja vastata viime kädessä ohjelman valmistelusta ja esittämisestä komissiolle. Koordinoivat ministeriöt myös jakavat yhteis- öjen maksaman tuen edelleen valtionapuina komission vahvistaman ohjelman mukaisesti. Rakennerahastoista Suomelle maksettava tuki kirjataan valtion talousarvioon asianomaisen koordinoivan ministeriön kohdalle tulona ja menona. Euroopan yhteisön yhteisen maata- louden hinta- ja markkinapolitiikan menoja varten osoitetaan yhteisöjen talousarviossa Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston kautta varoja yhteisöjen jäsenval-

tioiden viranomaisille. Jäsenvaltioiden viran- omaiset vastaavat hinta- ja markkinapolitiikan toimenpiteiden toteuttamisesta, ja jäsenvaltioiden on esitettävä jokaiselta vuodelta komission hyväksyttäväksi tilitys varojen käytöstä. Jäsen- valtion viranomaiset toimivat tällöin yhteisöjen tukitoimien välittäjinä. Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan menoista vientituet, interventio-ostot ja yksityisen varastoinnin tu- keminen toteutetaan vuoden 1995 talousarvion yhteydessä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mu- kaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä pe- rustettavan interventiorahaston välityksellä. Valtion viranomaiset voivat myös toimia yhteis- öille kuuluvien varojen teknisinä kantajina tai välittäjinä ilman, että varoja voitaisiin pitää hallitusmuodon 67 §:ssä tarkoitettuina Suomen valtion tuloina tai menoina. Tällöinkin valtion viranomaisilla voi olla varojen käyttöön tai perintään liittyviä viranomaistehtäviä.

Valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivaltuudet Suo- men ja Euroopan yhteisöjen välissä varainsiir- roissa riippuvat voimassa olevan lainsäädän- nön mukaan varainsiirron toteuttamistavasta ja kanavasta. Varojen kiertäessä valtion talousar- vion tai valtion talousarvion ulkokuolisen ra- haston kautta varat kuuluvat valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusvallan alaan. Yksi- tyisen tai kuntasektorin ollessa suoraan varain- siirron saajana tai maksajana ilman valtion viranomaisten toimintaa varojen välittäjänä ei valtiontilintarkastajilla tai valtiontalouden tar- kastusvirastolla ole tarkastusoikeutta. Valtion viranomaisten toimiessa yhteisöille kuuluvien varojen välittäjinä niin, ettei varoja voida hallitusmuodon 67 §:n mukaan pitää Suomen valtion tuloina tai menoina, on valtiontilintar- kastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajuus osittain epäselvä. Valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan valtiontalouden tar- kastusvirastolla on oikeus tarkastaa myös vi- ranomaisen hallussa olevia yksityiselle kuuluvia varoja, joista valtio on voimassa olevan lain- säädännön mukaan vastuussa. Analogisesti Euroopan yhteisöjen varat voitaisiin rinnastaa tällaisiin yksityiselle kuuluviin varoihin. Val- tion viranomaisilla saattaa myös olla kyseisten varojen keräämiseen tai käyttämiseen liittyviä viranomaistehtäviä. Edelleen valtion viran- omaisilla saattaa olla myös sellaisten Euroopan yhteisöiltä saatavien varojen käyttöön liittyviä viranomaistehtäviä, joissa varat eivät ole mah-

dollisesti ollenkaan valtion viranomaisten välitettävänä. Valtiontilintarkastajien ja valtionalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa yhteisöille kuuluviin varoihin liittyvän viranomaistoiminnan laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta vaatii selventämistä. Rakennerrahastojen kautta maksettavissa tuissa todennäköisin tilanne on se, että hankkeen toteuttajana on esimerkiksi kunnallinen tai maakunnallinen yhteisö. Hankkeen rahoitus koostuu tällöin ns. kolmikantamallin mukaan Euroopan yhteisöjen rahoituksesta, valtion kansallisesta rahoitusosuudesta ja kunnan/maakunnan antamasta rahoitusosuudesta. Tarkastusvirastolla on valtionalouden tarkastuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan oikeus tarkastaa valtion avustusta saavien yhdyskuntien, yhteisöjen ja yhtymien varojen käyttöä ja tilinpittoa sen selvittämiseksi, onko varat asianmukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, mihin avustusta on annettu. Euroopan yhteisöjen rahoitusta saavat hankkeet kuuluvat valtion viranomaisten koordinoiman ohjelmatyön piiriin. Valtion viranomainen myöntää näihin hankkeisiin kansallista rahoitusosuutta nimenomaan osana Euroopan yhteisöjen hyväksymää rahoitussuunnitelmaa, toisin sanoen projektin kuuluminen yhteisön rahoituksen piiriin on osa avustuksen käytön ehtoja. Tarkastusvirastolla on näin valtionalouden tarkastuksesta annetun lain 2 §:n mukaan oikeus tarkastaa valtiolta kansallista rahoitusta saavia yhteisön osaksi rahoittamia projekteja kokonaisuudessaan. Jos yhteisön rahoitusosuus ohjataan suoraan projektille ohi valtion talousarvion, ei tarkastusvirastolla kuitenkaan näyttäisi olevan oikeutta yksityiskohteisesti tarkastaa Euroopan yhteisöjen rahoituksen käyttöä. Valtiontilintarkastajain oikeus tarkastaa eräitä valtion tukitoimia on asiaa koskevan lain 1 §:n mukaan valtionalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta laajempi. Valtiontilintarkastajilla on oikeus tarkastaa myös yksityisten henkilöiden saamia valtion tukitoimia, jollei tukea ole annettu henkilön tai hänen perheensä henkilökohtaisiin tarpeisiin tai muutoin hänen kotitaloutensa tukemiseen.

Yhteisön aloitteissa, pilottihankkeissa ja tutkimusohjelmissa varainsiirron kuuluminen valtionalouden tarkastajien ja valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoimivaltaan riippuu siten ratkaisevasti rahan saajasta. Mikäli saajana on valtion virasto tai laitos, kuuluvat myös Euroopan yhteisöltä saadut varat asianomaisen viranomaisen tai laitoksen talouden osana tar-

kastusviraston toimivaltaan. Tilanne on tämä esimerkiksi tutkimushankkeissa, joiden toteuttajana on valtion yliopisto tai tutkimuslaitos. Valtion viranomaisen tai laitoksen tarjouskilpailun tai muun vastaavan menettelyn perusteella Euroopan yhteisöiltä saamat varat kirjataan tällöin tuloiksi ja menoiksi valtion talousarvioon. Yksityisen tahon ollessa saajana ei valtionalouden tarkastusvirastolla ole tarkastusoikeutta. Sama koskee tilannetta, jossa ohjelman tai hankkeen toteuttajana on kunta tai kuntayhtymä, eikä hankkeeseen käytetä valtion varoja kansallisena rahoitusosuutena.

Yhteisöjen traditionaalisiiin omiin varoihin kuuluvista maksuista kirjataan valtion talousarvioon vain 10 prosentin kantopalkkio. Hallituksen esityksessä vuoden 1995 talousarvioksi on hallitusmuodon 67 §:ää tulkittu siten, ettei traditionaalisia omia varoja voida ottaa talousarvioon, koska kyseiset maksut eivät ole Suomen valtion tuloja. Varojen kantamisesta ja tilityttämisestä Euroopan yhteisöille vastaa kuitenkin valtion viranomainen eli tullilaitos, ja varojen kantamisesta aiheutuvat hallintomenot kirjataan valtion talousarvioon asianomaisille menomomenteille. Traditionaaliset omat varat ovat näin ainoastaan osittain valtion talousarvion ulkopuolella.

Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on valtionalouden tarkastuksesta annetun asetuksen 1 §:n mukaan suorittaa valtion viranomaisten ja laitosten taloudenhoidon ja tilinpidon tarkastusta. Traditionaaliset omat varat kuuluvat tullihallituksen talouden ja tilinpidon piiriin. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastustehtävästä annettujen säännösten perusteella valtionalouden tarkastusvirastolla on siten oikeus tarkastaa yhteisöjen omien varojen järjestelmän piiriin kuuluvia varoja. Vastaavasti yhteisöjen traditionaaliset omat varat kuuluvat myös valtionalouden tarkastajien valvontavallan alaisuuteen.

Euroopan yhteisöjen tulorahoituslähteistä muut maksut ovat jäsenmaksutyyppeisiä valtion menoja, jotka merkitään valtion talousarvioon. Valtion talousarvioon merkitään myös maksu Euroopan kehitysrahastoon ja EHTY:n, Euratomin hankintayksikön ja Euroopan investointipankin pääomaosuudet ja vastuu investointipankin vararahastoista. Edellä mainitut suoritukset valtion talousarviotalouteen kuuluvina menoina kuuluvat tarkastusviraston tarkastustoimivallan piiriin.

EHTY:n perustamissopimuksen 49 ja 50

artiklojen mukaan yhteisö perii hiili- ja terästeollisuuden yrityksiltä yhtiön tuotannon perusteella määriteltävää maksua. EHTY:n perimä maksu on luonteeltaan valmistevero. Alan yritykset tilittävät maksun suoraan EHTY:n tileille, joten kansalliset viranomaiset eivät ole kantamassa maksua. EHTY:n kantamat maksut eivät näin kuulu valtiontalouden tarkastusviraston valvontavaltaan, mutta yhteisön tuloina Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on oikeus tarkastaa niitä. Komissiolla on perustamissopimusten nojalla suoraan oikeus suorittaa tarkastuksia alan yrityksissä. Komissio on antanut sille luovutettavista tiedoista tarkemmat säännökset ja komissiolla on oikeus pyytää jäsenvaltioiden viranomaisia suorittamaan tarkastuksia komission puolesta ja komission vastuulla. Komissiolle suoraan kuuluvista laajoista tarkastusoikeuksista johtuen tilintarkastustuomioistuimella ei liene aivan yhtä suurta tarvetta turvautua kansallisten viranomaisten antamaan virka-apuun. Tämä seikka ei kokonaan poista virka-apun tarvetta. EHTY:n erityissäännösten merkitystä vähentää se, että EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyy vuonna 2002.

Valtiontalouden tarkastusviraston lakisäätötehtävänä on valtiontalouden tarkastuksesta annetun lain 8—11 §:n mukaan ilmoittaa havaitsemansa valtiontaloutta vastaan tehdyt väärinkäytökset asianomaiselle valtion viranomaiselle, laitokselle tai liikeyritykselle tai yleistä valvontaa suorittavalle valtion viranomaiselle asianmukaisia toimenpiteitä varten. Jos nämä eivät ryhdy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin ja kysymyksessä on rikos, on tarkastusviraston ryhdyttävä toimenpiteisiin väärinkäytökseen syyllistyneen saattamiseksi syytteeseen. Virasto myös seuraa sitä, että tarkastettava ryhtyy toimenpiteisiin valtiolle mahdollisesti aiheutetun vahingon korvaamiseksi. Tarkastusvirasto antaa myös tarvittaessa virka-apua poliisille valtiontalouteen liittyvien rikosten tutkinnassa. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on näin ollen säädösperusteinen tehtävä valtiontaloutta vastaan suunnattujen rikosten selvittämisessä ja torjunnassa.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Suomen nykyinen lainsäädäntö ulkoisen tarkastuksen alalla ei täytä Suomea velvoittavien Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten määräyksiä silloin kun valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole oikeutta tarkastaa yhteisöjen Suomesta kantamia tuloja tai Suomeen myön-

tämiä avustuksia ja muita tukitoimia. Tältä osin kansallinen lainsäädäntö on saatettava vastaamaan Euroopan yhteisöjen vaatimuksia. Lisäksi niissä tapauksissa, joissa tarkastusvirastolla ei ole toimivaltaa, olisivat Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle annettavan virka-apun tai komission niin sanottuna etuoikeutettuna yhteistyötahona toimimisen järjestelyt epäselvät ja monimutkaiset. Tilanne saattaisi tällöin aiheuttaa eri viranomaisten toiminnan päällekkäisyyttä ja heikentää Suomen taloudenhoidon valvontajärjestelmän Euroopan yhteisöissä ja Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa nauttimaa uskottavuutta. Viimeksi mainittu saattaisi taas johtaa Euroopan yhteisöjen toimielinten suorittamien valvontatoimenpiteiden korostumiseen ja siten heikentää kansallisten viranomaisten toiminta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi merkitsee kahdensuuntaisia rahavirtoja Suomen ja Euroopan yhteisöjen välillä. Varainsiirroista merkittävä osa on Suomeen suuntautuvia Euroopan yhteisöjen tukitoimenpiteitä. Euroopan unionin jäsenyydestä seuraa myös, että Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niiden nojalla annetun yhteisön johdetun oikeuden säännökset tulevat kaikilta osiltaan Suomea velvoittaviksi. Varainsiirtoihin ja Euroopan yhteisöjen tukitoimenpiteisiin liittyen keskeisenä periaatteena on yhteisöjen perustamissopimuksissa määrätty yhtäläisen suojan antamisesta yhteisöjen taloudellisille eduille kuin jäsenvaltio antaa omalle taloudelleen. Yhteisöjen perustamissopimusten määräykset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeudesta ja sille annettavasta virka-avusta asettavat myös omat vaatimuksensa jäsenvaltion taloudenhoidon tarkastusjärjestelmälle. Suomen kansallinen talouden tarkastusta koskeva lainsäädäntö on saatettava unioniin liittymisen yhteydessä vastaamaan Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa asetettuja vaatimuksia.

Esityksen tavoitteena on laajentaa valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksia niin, että Suomen tarkastusjärjestelmä täyttää edellä selostetut Euroopan unionin jäsenyydestä johdettavat vaatimukset 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. Kansallisessa julkisen talouden valvontajärjestelmässä valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuudet ovat pääpiirteittäin toisiaan vastaavat ja valvontaelinten välille on käytännön tasolla syntynyt tietty työnjako varsinkin valvonnan lähestymistapojen suhteen. Valtiontilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto muodostavat yhdessä valtion taloudenhoidon tarkastusjärjestelmän kokonaisuuden. Toimivaltuuksien rinnakkaisuus on perusteltua säilyttää myös Euroopan yhteisöjen tukitoimenpiteiden ja Euroopan yhteisöjen Suomesta saamien varainsiirtojen tarkastuksessa. Tämän vuoksi ehdotetaan valtiontilintarkastajien toimivaltuuksiin tehtäviksi valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien laajennusta vastaavat muutokset.

Esityksellä laajennettaisiin valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudet kattamaan kunnat, kuntayhtymät ja yksityisen sektorin myös niissä tapauksissa, joissa Euroopan yhteisöjen Suomeen myöntämien tukien ja rahoituksen välittäjänä tai Suomesta yhteisöihin kohdistuvien maksuvelvoitteiden tai muiden taloudellisten vastuiden täytäntöönpanijana ei toimi valtion viranomaisena. Ehdotuksen myötä valtiontalouden tarkastusvirasto voisi myös kaikissa tilanteissa toimia Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa tarkoitettuna Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena. Lakiesitys sisältää Euroopan yhteisöjen saamien varainsiirtojen ja yhteisöjen varoista myönnettävien tukitoimien tarkastuksen kannalta tarpeelliset virka-apua ja tietojen luovutusvelvollisuuksia sekä salassapitoa koskevat säännökset. Selkeyden vuoksi on valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston suhteesta tarkastettavan yhteisön tilintarkastajiin otettu lakiesitykseen erityissäännös.

Esityksellä pyritään turvaamaan Suomen tarkastusjärjestelmän Euroopan yhteisöissä ja unionin muissa jäsenvaltioissa nauttima luottamus ja siten osaltaan edesauttamaan kansallisten viranomaisten vaikutusmahdollisuuksien mahdollisimman tehokasta säilymistä myös unionin jäsenyyden toteuduttua. Valtiontilintarkastajien valvonta- ja tiedonsaantioikeuksien turvaaminen parantaa eduskunnan harjoit-

taman parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä. Lakiesitys pyrkii siten osaltaan turvaamaan eduskunnan valvontavallan säilymistä merkittävän osan alue-, rakenne- ja tutkimuspolitiikasta saadessa uusiksi välineiksi Euroopan yhteisöjen tukitoimet.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Lakiesityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Välillisesti tehokas tarkastustoiminta tähtää hallinnon ja erilaisten tukijärjestelmien tuloksellisuuden parantamiseen. Lakiesityksessä ehdotetut selkeät virka-apujärjestelmät poistaisivat lisäksi viranomais toiminnan tarpeetonta päällekkäisyyttä ja edistäisivät myös siten tuloksellisuutta hallinnossa.

Euroopan unionin jäsenyydestä seuraa kuitenkin välillisesti lisätehtäviä valtiontalouden tarkastuksesta vastaaville viranomaisille. Lisätehtävien tehokas suorittaminen ja Euroopan unionissa taloudenhoidon tarkastuksen kehittämisyhtymykset aiheuttavat valtiontalouden tarkastuksesta vastaavalle valtiontalouden tarkastusvirastolle lisävoimavarojen tarvetta, jota ei kuitenkaan tässä vaiheessa voida tarkasti arvioida.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtionhallinnon organisaatioon tai henkilöstön asemaan. Euroopan unionin jäsenyys vaikuttaa kuitenkin lisäävästi valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstötarpeisiin, mitä ei voida hoitaa valtiontalouden tarkastusviraston vähäisiä henkilöstöresursseja uudelleen kohdentamalla. Lisätarvetta ei kuitenkaan voida vielä tarkasti arvioida.

3.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Esityksellä ei ole vaikutuksia kansalaisryhmien asemaan tai yksittäisten kansalaisten tas-arvoon. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle yhteisöjen perustamissopimusten mukaan kuuluva valvontavalta kohdistuu yksittäiseen kansalaiseen ainoastaan silloin, kun yksityinen henkilö saa Euroopan yhteisöjen tukea

tai rahoitusta sekä silloin kun yksityisellä kansalaisella muussa asemassa kuin verovelvollisena on taloudellisia vastuita Euroopan yhteisöille. Esityksessä tarkoitettu valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus kohdistuisi yksittäiseen kansalaiseen vain edellä mainituissa tilanteissa. Tilanteet, joissa yksittäinen kansalainen voisi olla Euroopan yhteisöjen tukien saajana, ovat erittäin poikkeuksellisia. Saadakseen tukea yhteisöjen toimielinten ulkopuolisten on lisäksi varainhoitoasetuksen mukaan annettava kirjallinen hyväksyntä sille, että Euroopan tilintarkastustuomioistuin saa suorittaa tarkastuksen.

4. Asian valmistelu

Esitysehdotus perustuu valtiontalouden tarkastusvirastossa 10 päivänä lokakuuta 1994 päivättyyn hallituksen esityksen muotoon laadittuun muistioon laiksi valtiontilintarkastajain ja valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta

tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja. Asiasta on hankittu lausunnot valtiontilintarkastajilta, valtioneuvoston kanslialta ja ministeriöiltä, Ahvenanmaan maakunnalta sekä Suomen Kuntaliitolta. Lausunnot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon lopullista tekstiä kirjoitettaessa.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa. Asiaa koskeva hallituksen esitys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp.) sisältää muun muassa tarkemmat selostukset Euroopan komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoiminnasta ja yhteisöjen harjoittamasta avustusten ja muiden tukien myöntämisestä sekä siihen liittyvästä yhteisöjen johdetusta oikeudesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Soveltamisala.* Euroopan yhteisöjen taloudenhoidon tarkastusjärjestelmän perusteista, valvontaa suorittavista viranomaisista ja niiden tehtävistä määrätään ja säädetään Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksissa ja niiden nojalla annetussa yhteisön johdetussa oikeudessa. Valvontaa koskeva johdettu oikeus annetaan yleensä neuvoston asetuksina. Perustamissopimusten riittävän täsmälliset määräykset ja yhteisöjen asetukset ovat unionin jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tällä lailla on tarpeen säätää yhteisöjen varoihin kohdistuvasta valvonnasta ja tarkastuksesta vain siltä osin kuin asiasta ei ole säännöksiä tai määräyksiä välittömästi noudatettavissa Euroopan yhteisöjen säädöksissä ja kun yhteisöjen säädökset edellyttävät kansallisia lainsäädäntötoimia.

Pykälä sisältää lain soveltamisalan ja laissa käytettävän varainsiirron käsitteen määrittelyn.

Lain soveltamisala on laaja. Sen mukaan kaikki sellaiset 1 §:ssä esitetyn määritelmän mukaiset varainsiirrot, joissa varainsiirron toisella osapuolella on liityntä Suomeen täällä olevan kotipaikan tai pysyvän asunnon tai liikepaikan taikka täällä harjoitetun toiminnan perusteella ja joissa toisena osapuolena on jokin Euroopan yhteisöistä, kuuluvat lain soveltamisalaan. Termillä Euroopan yhteisöt tarkoitetaan Euroopan unionia järjestökokonaisuutena, joka muodostuu Euroopan yhteisöstä, Euroopan hiili- ja teräsyhteisöstä ja Euroopan atomienergiayhteisöstä. Kaikki kolme yhteisöä ovat kansainvälisoikeudellisia hallitusten välisiä järjestöjä, jotka ovat myös kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteja. Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten mukaan yhteisöt ovat oikeushenkilöitä. Kukin yhteisö voi hankkia nimiinsä oikeuksia ja olla velvoitteiden subjektina.

Euroopan yhteisöillä tarkoitetaan tässä laissa kaikkia niitä toimielimiä ja toimintoja, jotka kuuluvat yhteisöihin oikeushenkilöinä tai yh-

teisöjen perustamissopimusten nojalla perustamiin elimiin. Tätä lakia ei sen sijaan sovelleta varainsiirtoihin, joiden osapuolena on jokin muu Euroopan unionin järjestelmään kuuluva itsenäinen oikeushenkilö kuin jokin kolmesta Euroopan yhteisöistä. Lakia ei siten sovelleta varainsiirtoihin, joiden osapuolena unionin puolella on Euroopan investointipankki, Euroopan rahapoliittinen instituutti tai sen tilalle rahaliiton myöhemmässä vaiheessa perustettava Euroopan keskuspankki. Tätä lakia sovelletaan kaikkiin Euroopan yhteisöille meneviin tai Euroopan yhteisöjen varoista maksettaviin varainsiirtoihin riippumatta siitä, kuuluuko kyseinen varallisuuserä yhteisöjen yleiseen talousarvioon vai johonkin yhteisökohtaiseen erityistalousarvioon, esimerkiksi hiili- ja teräsyhteisön käyttötalousarvioon, tai yhteisöjen yleisen talousarvion ulkopuoliseen rahastoon.

Varainsiirron suomalaisena tai Suomessa olevana osapuolena voi olla joko valtio, kunta tai kuntayhtymä tai Suomen tai muun valtion lainsäädännön mukainen yhdyskunta, seurakunta tai muu yhteisö, säätiö, laitos, yritys tai yksityinen henkilö. Lain soveltamiseksi varainsiirron osapuolella tulee olla joko koti- tai asuinpaikka Suomessa tai sitten varainsiirron osapuolella on täällä liikepaikka tai muuta vastaavaa toimintaa ja varainsiirto tapahtuu Suomen valtion alueelta tai täällä suoritettavan toiminnan perusteella taikka varainsiirto kohdistuu Suomeen tai liittyy täällä harjoitettavaan toimintaan. Varainsiirron osapuolena olevat Suomessa toimivat tai suomalaiset yhdyskunnat, yhteisöt, säätiöt ja laitokset käsittävät kaikki julkis- ja yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ja muut yhteenliittymät ja varallisuusmassat. Siten esimerkiksi suomalaiset kunnat, kuntayhtymät ja seurakunnat kuuluvat lain soveltamisalaan, jos ne ovat osapuolina Euroopan yhteisöjen kanssa tapahtuvissa varainsiirroissa.

Käsitettä varainsiirto käytetään tässä laissa laajassa merkityksessä. Käsite ei tarkoita ainoastaan varojen tai muun taloudellista arvoa omaavan etuuden teknistä siirtämistä vaan myös varainsiirron kohteena olevien varojen tai muun taloudellisen edun perintää, tilitystä sekä käyttöä. Euroopan yhteisöjen Suomesta saamat varainsiirrot käsittävät näin Euroopan yhteisöille yhteisöjen lainsäädännön tai sopimuksen perusteella suoritettavat maksut sekä muut suoritus- ja tilitysvelvollisuudet tai taloudelliset vastuut Euroopan yhteisöjä kohtaan. Varain-

siirto tarkoittaa tällaista taloudellista vastuuta jo ennen sen erääntymistä sekä myös jo tapahtuneen suorituksen perusteella lakannutta yhteisöjen saatavaa tai muuta saamis oikeutta. Laaja, velvoiteoikeudellisesta velka- ja saamis käsitteestä poikkeava määrittely on tarpeen jälkikäteisen tilintarkastuksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Yhteisöjen saatavia on voitava valvoa jo ennen niiden erääntymistä ja toisaalta jälkikäteisessä tilintarkastuksessa on voitava tarkastaa jo tapahtuneita maksusuorituksia, jolloin yhteisöjen saamis oikeus on jo velvoiteoikeudellisessa mielessä lakannut.

Taloudellisesti merkittävimmät varainsiirrot Suomesta Euroopan yhteisöille ovat yhteisöjen omien varojen järjestelmän mukaiset tulot, joita ovat yhteisön omista varoista 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston päätöksen (88/376/ETY, Euratom) mukaan tullit, maatalous- ja sokerimaksut sekä arvonnalisäveropohjainen maksu ja bruttokansantuloon suhteutettu maksu. Omien varojen järjestelmän mukaiset maksut tilitetään yhteisöille joko suoraan valtion talousarviosta valtion menoeränä tai sitten valtion viranomaisen kantaa tulot yhteisöjen puolesta. Muita yhteisöjen saamia tuloja ovat EHTY:n perustamissopimuksen alaisilta yrityksiltä Euroopan hiili- ja teräsyhteisön käyttötalousarvioonsa tuotannon perusteella kantama maksu sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen määräämät sakot ja rangaistusmaksut, yhteisöjen virkamiesten palkkojen tuloverovastikkeet, erilaisten tukien takaisinperinnästä saatavat tulot, vahingonkorvaukset sekä omaisuuden myynti- ja muut sekalaiset tulot. Tämän lain soveltamisen kannalta yhteisöjen tulon syntyperusteella tai varainsiirron oikeudellisella perusteella ei ole merkitystä.

Euroopan yhteisöjen Suomeen maksamat varainsiirrot käsittävät yhteisöjen varoista myönnettävät tukitoimet ja yhteisöjen rahoitustoiminnan. Tukitoimenpiteet voivat olla suoranaisia avustuksia, lainoja, rahoitustukea, takauksia, maksuhelpotuksia tai mitä tahansa muuta yhteisöjen antamaa varallisuusarvoista etuutta. Rahoitustoimenpiteiden kuuluessa yhtä lailla tämän lain soveltamisalaan ei ole merkitystä sillä, että varainsiirron tarkoituksena ei ole jonkin toiminnan tukeminen vaan esimerkiksi liiketaloudelliset perusteet. Varainsiirrolla tarkoitetaan myös siirretyn taloudellisen etuuden käyttöä.

Varainsiirrot Euroopan yhteisöiltä Suomeen koostuvat suurimmaksi osaksi Euroopan yhtei-

sön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesta tuesta ja rakennerahastojen kautta maksettavista tuista. Nämä tuet kanavoidaan Suomessa valtion viranomaisten kautta. Muita yhteisöjen tuki- ja rahoitusohjelmia ovat yhteisöjen tutkimus- ja koulutusohjelmat sekä rakennerahastojen taloudellisissa puitteissa toimeenpantavat yhteisöaloitteet ja pilottiohjelmat. Tuet kuuluvat tämän lain soveltamisalaan myös siltä osin kun saajana on ilman valtionhallinnon viranomaisten välittävää roolia yksityinen edunsaaja tai kunta taikka kuntayhtymä.

Tätä lakia sovelletaan ja valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston tarkastustoimivalta ulottuu lain 1 §:n 2 momentin säännöksen mukaan varainsiirron ensisaajan lisäksi myös varainsiirron välittäjiin ja niihin, joille varainsiirron ensisaaja on siirtänyt kyseisen varainsiirron muodostamaa taloudellista etuutta. Tarkastusviranomaisilla on näin oikeus päästä tarkastamaan mahdollisista välitysketjuista riippumatta varojen lopullista käyttöä sekä varojen välittäjien toimintaa.

2 §. *Toimivalta.* Pykälän mukaan Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisten varainsiirtojen valvonta kuuluu valtioneilintarkastajille ja valtioneilintalouden tarkastusvirastolle. Varainsiirron lisäksi valtioneilintarkastajilla ja valtioneilintalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa varainsiirron välittäjän, myöntäjän, maksajan tai saajan taloutta ja toimintaa sen selvittämiseksi, että yhteisöille kuuluvat tulot ja muut suoritukset on asianmukaisesti ilmoitettu, myönnetty ja maksettu ja että varainsiirron suuruuden määräytymisperuste on oikea ja sitä on sovellettu oikein. Valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston suorittaman tarkastuksen tarkoituksena on Euroopan yhteisöiltä Suomeen suuntautuvissa varainsiirroissa muun muassa selvittää, että tuen ja rahoituksen saamiseksi annetut tiedot ovat oikeat ja riittävät ja että tukea tai rahoitusta on asianmukaisesti käytetty annettuun tarkoitukseen. Säännöksen perusteella valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus laajenee Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisissä varainsiirroissa kattamaan myös valtionhallinnon ulkopuoliset tahot. Valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston oikeus tarkastaa varainsiirron saajan tai maksajan taloutta ja toimintaa rajoittuu tällöin kuitenkin vain tämän lain mukaisen tarkastuksen toteuttamisen kannalta tarpeelliseen laajuuteen. Valtion viranomaiset eivät saa yleistä

tarkastusoikeutta valtionhallinnon ulkopuolisiin tahoihin nähden. Tarkastusoikeus koskee varojen ensisaajan lisäksi myös sitä, jonka käyttöön saaja on sittemmin siirtänyt saamiaan varoja. Vastaavasti myös varojen välittäjinä tai myöntäjinä toimineet kuuluvat valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston tarkastustoimivallan alaisuuteen. Valtioneilintarkastajilla ja valtioneilintalouden tarkastusvirastolla on näin myös oikeus tarkastaa viranomaisten yhteisöille kuuluviin varoihin kohdistuvaa viranomaistoimintaa siitä riippumatta, onko kyseinen varainsiirto luettavissa valtion tuloiksi tai menoiksi.

3 §. *Tarkastus- ja tietojensaantioikeus.* Pykälässä säädetään valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston oikeudesta saada tarkastuksessa tarvittavia tietoja, asiakirjoja ja muita tallenteita sekä oikeudesta saada tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellista virka-apua. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneilintarkastajilla ja valtioneilintalouden tarkastusvirastolla on oikeus suorittaa tarkastus tarkastettavien eli tämän lain 1 §:ssä tarkoitettujen varainsiirtojen saajien tai maksajien tiloissa. Tarkastettaville säädetään erityinen velvollisuus avustaa tarkastuksen toimittajaa. Säännöksen tavoitteena on edistää tarkastuksen suorittajan ja tarkastettavan välistä yhteistyötä. Tarkastuksessa voidaan käyttää apuna asiantuntijoita. Asiantuntijan tehtävänä on antaa tarkastuksen suorittajalle tarkastuksessa tarvittavia lisätietoja silloin kun tarkastuksen suorittaminen vaatii erityisasiantuntemusta. Tarkastuksen suorittamisesta on vastuussa mahdollisesta asiantuntijan käytöstä huolimatta aina valtioneilintarkastajat tai valtioneilintalouden tarkastusvirasto. Tarkastettavan on mahdollisista salassapitosäännöksistä tai määräyksistä riippumatta annettava tässä laissa tarkoitettua tarkastuksen suorittamisen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet. Hallinto-oikeudessa yleisesti noudatettavan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti tämän lain mukaisia tietojen saantija tarkastusoikeuksia voidaan käyttää ainoastaan tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaate ja pyydettyjen tietojen tarpeellisuus tämän lain tarkoittaman valvonnan kannalta muodostavat tarkastus- ja tietojen saantioikeuden rajat.

Pykälän 2 momentissa säädetään valtioneilintarkastajien ja valtioneilintalouden tarkastusviraston oikeudesta saada tietoja, asiakirjoja, tallenteita ja jäljennöksiä tarkastettavan tilintarkas-

tajilta näiden hallussa olevasta aineistosta. Säännöksen tarkoituksena on luoda selkeä oikeudellinen perusta tarkastettavien omien tilintarkastajien ja valtion tarkastusviranomaisten väliselle yhteistyölle. Ilman erityissäännöstä tilintarkastajien oikeus luovuttaa tarkastettavaa koskevia tietoja on epäselvä. Lisäksi tarkastettavan tilintarkastajilla on yleensä tarkastuksen suorittamisen kannalta arvokasta tietoa ja aineistoa.

Pykälän 3 momentissa säädetään valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston oikeudesta saada tämän lain mukaisen tietojen saanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamiseksi tarpeellista virka-apua. Valtioneuvoston tarkastajilla ja valtioneuvoston tarkastusvirastolla on myös oikeus saada valtion, kuntayhtymän ja kunnan sekä seurakunnan viranomaisilta tarkastuksen kannalta tarpeellisia tietoja, selvityksiä, asiakirjoja ja muita tallenteita. Valtion viranomaisilla tarkoitetaan tässä laissa myös eduskunnan alaisia viranomaisia kuten esimerkiksi rahoitustarkastusta.

4 §. *Salassapitovelvollisuus.* Tämän lain mukaisissa tarkastuksissa valtioneuvoston tarkastajat ja valtioneuvoston tarkastajien kanslian tai valtioneuvoston tarkastusviraston henkilökuntaan kuuluvat taikka 3 §:n mukaiset asiantuntijat saavat tietoja toisen taloudellisesta asemasta, liike- ja ammattisalaisuudesta tai yksityisen henkilökohtaisista oloista. Tarkastusta suorittavilla henkilöillä on myös oikeus saada kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat mahdollisista salassapitosäännöksistä riippumatta. Yksityisen ja julkisen edun suojaamiseksi on tarpeen säätää salassapitovelvollisuudesta tarkastustoiminnassa saatujen tietojen asiattoman levittämisen estämiseksi. Salassapitovelvollisuus ei estäisi antamasta valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja valvontaa suorittaville henkilöille eikä myöskään poliisi- tai muille esitutkintaviranomaisille ja tulli- ja syyttäjäviranomaisille ja tuomioistuimille rikoksen selvittämistä varten. Salassapitovelvollisuuden murtaminen rikoksen selvittämiseksi edellyttää yleensä sitä, että kyseessä on viranomaisen vireille paneman virallisen syytteen alainen rikos.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten tai niiden nojalla säädetyn yhteisön johdetun oikeuden sitä edellyttäessä tietoja voitaisiin luovuttaa myös Euroopan yhteisöjen toimivaltaisille toimielimille tai muille ulkomaan viranomaisille. Säännöksen keskeisenä sovellutusti-

lanteena on tietojen luovuttaminen komissiolle tämän suorittamaa valvontaa varten ja tietojen luovuttaminen tietojen luovutuspyynnön yhteydessä Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle. Komission ja tilintarkastustuomioistuimen oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja ei kuitenkaan perustu tämän pykälän säännöksiin vaan suoraan yhteisöjen perustamissopimuksiin ja johdettuun oikeuteen. Euroopan yhteisöjen johdetussa oikeudessa on myös säädetty jäsenvaltioiden viranomaisten välisestä tietojen vaihdosta hallinnollisen valvonnan ja yhteisöjen taloutta vastaan tehtyjen petollisten menettelyjen vastustamisen edistämiseksi. Ehdotettu 2 kohdan säännös mahdollistaa tietojen luovutuksen unionin toisen jäsenvaltion viranomaisille tällaisissa tapauksissa. Säännös ei kuitenkaan luo yleistä mahdollisuutta luovuttaa tietoja ulkomaisille viranomaisille vaan säännöksen soveltaminen on sidottu Euroopan yhteisöjen voimassa olevan lainsäädännön edellyttämiin tietojen vaihtoihin. Muissa tapauksissa tietojen luovutuksen oikeudellinen peruste on selvítettävä ja siitä on tarvittaessa säädettävä erikseen.

5 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Ehdotetun lain tarkoituksena on laajentaa valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston toimivaltuudet kattamaan kaikki Suomen ja Euroopan yhteisöjen väliset varainsiirrot. Lain mukaista valvontaa ja tarkastusta suoritettaessa noudatetaan siis muutoin, mitä muualla laissa säädetään valtioneuvoston tarkastajilta ja valtioneuvoston tarkastusvirastosta. Kyseisessä muussa lainsäädännössä säädetään muun muassa tarkastuksessa ja valvonnassa noudatettavasta menettelystä ja valtioneuvoston tarkastajien ja valtioneuvoston tarkastusviraston tarkastuksiin liittyvän päätösvallan käytöstä. Viittaussäännöksen nojalla ehdotetun lain mukaisissa tarkastuksissa valtioneuvoston tarkastusvirasto voi tarvittaessa käyttää sille valtioneuvoston tarkastuksesta annetun lain 7 §:ssä säädettyä uhkasakon asettamis- ja tuomitsemisvaltaa. Valtioneuvoston tarkastusvirasto on myös velvollinen valtioneuvoston tarkastuksesta annetun lain 8—11 §:ssä säädetyissä tilanteissa ilmoittamaan Euroopan yhteisöjen varoihin kohdistuneen rikoksen syyttäväviranomaiselle syyteharkintaa varten.

6 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältää lain voimaantuloa koskevat säännökset. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen EU-jäsenyyden kanssa. Ennen lain

voimaantuloa voidaan suorittaa lain täytännönpanon edellyttämiä toimenpiteitä.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan asetuk-
sella säädettävänä ajankohtana. Laki on tar-
koitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti
Suomen EU-jäsenyyden kanssa.

3. Säättämisjärjestys

Eduskunnalle annettu ehdotus laiksi Suomen
liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopi-
muksen eräiden määräysten hyväksymisestä
käsitellään hallituksen esityksen mukaan val-
tiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukai-
sesti supistetussa perustuslainsäättämisjärjes-
tyksessä. Ehdotuksen mukaan ratifioimalla liitty-
missopimuksen Suomi sitoutuu Euroopan yhteisö-
jen toimialoilla sellaisiin unionin perustana
olevien sopimusten eli niin sanottujen alkupe-
räisten sopimusten määräyksiin, jotka ovat
ristiriidassa perustuslakien eräiden säännösten
kanssa. Komission ja Euroopan tilintarkastus-
tuomioistuimen Suomessa yhteisöjen perusta-

missopimusten ja niihin perustuvan johdetun
oikeuden nojalla saamat tarkastus- ja valvon-
tatoimivaltuudet ovat eräs ryhmä perustuslaki-
en kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.

Valtiontilintarkastajien tiedonsaantioikeutta
koskevan hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin
mukaan valtiontilintarkastajien oikeudesta saa-
da tehtävissään tarvittavia tietoja muilta kuin
viranomaisilta säädetään lailla. Euroopan uni-
oniin liittymisen yhteydessä tapahtuvat toimival-
tuuksien luovutukset unionin toimielimille teh-
dään mahdolliseksi valtiopäiväjärjestyksen
69 §:n 1 momentin mukaisessa säättämisjärjes-
tyksessä. Sisältönsä puolesta lakiesitys ei sisällä
ristiriitaisuuksia perustuslakien säännösten
kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston tie-
tojensaanti- ja tarkastusoikeuksista on säädetty
eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n
mukaisessa säättämisjärjestyksessä käsiteltyillä
laeilla. Ehdotus laiksi valtiontilintarkastajien ja
valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta
tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisö-
jen välisiä varainsiirtoja voidaan käsitellä val-
tiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa säättä-
misjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiin varainsiirtoihin ja niiden käytön valvontaan ja tarkastukseen. Varainsiirroilla tarkoitetaan tässä laissa valtion, kuntien, kuntayhtymien, suomalaisten tai Suomessa toimivien yhdyskuntien, seurakuntien ja muiden yhteisöjen, säätiöiden, laitosten, yritysten tai yksityisten henkilöiden suoritus- tai tilitysvelvollisuuksia ja muita vastuita Euroopan yhteisöille sekä Euroopan yhteisöjen varoista Suomeen myönnettäviä avustuksia, lainoja ja muuta rahoitusta, takauksia, maksuhelpotuksia sekä muita tukitoimia.

Mitä 1 momentissa säädetään Euroopan yhteisöjen varainsiirron saajasta, koskee myös varainsiirron välittäjää ja sitä, jonka käyttöön varainsiirron saaja on siirtänyt edellä mainittuja varoja.

2 §

Toimivalta

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

3 §

Tarkastus- ja tietojensaantioikeus

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. Tarkastettavat ovat velvollisia sen estämättä, mitä asian tai asiakirjan salassapidosta erikseen sää-

detään, antamaan ilman aiheetonta viivytystä valtiontilintarkastajille tai valtiontalouden tarkastusvirastolle näiden pyytämät tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, selvitykset, asiakirjat ja tallenteet.

Valtiontilintarkastajilla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada tarkastettavan tilintarkastajalta kaikki ne tässä laissa tarkoitetun tarkastuksen kannalta tarpeelliset tarkastettavaa koskevat tiedot, asiakirjat, muut tallenteet ja jäljennökset, jotka tilintarkastajalla on hallussaan, samoin kuin jäljennökset tilintarkastajan laatimista muistioista, pöytäkirjoista ja muista tilintarkastuksessa laadituista tarkastettavan toimintaa koskevista asiakirjoista.

Valtion, kuntayhtymän ja kunnan sekä seurakunnan viranomaiset ovat velvollisia antamaan valtiontilintarkastajille ja valtiontalouden tarkastusvirastolle tässä laissa säädetyn tietojensaanti- ja tarkastusoikeuden toteuttamiseksi tarpeellista virka-apua sekä antamaan tarkastettavaa koskevat tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja muut tallenteet sekä selvitykset.

4 §

Salassapitovelvollisuus

Valtiontilintarkastaja ja valtiontilintarkastajan kanslian tai valtiontalouden tarkastusviraston henkilökuntaan kuuluva sekä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija ei saa sivulliselle luvattomasti ilmaista eikä käyttää yksityisesti hyödykseen, mitä hän tehtävänsä perusteella on saanut tietää toisen taloudellisesta asemasta, liike- tai ammatillisaisuudesta tai yksityisen henkilökohtaisista oloista taikka siitä, mikä erikseen säädetään tai määrätään salassapidettäväksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä tietojen ja asiakirjojen antamista:

1) poliisi- tai muille esitutkintaviranomaisille, tulli- ja syyttäväviranomaisille sekä tuomioistuimelle rikoksen selvittämistä varten; ja

2) Euroopan yhteisöjen toimielimille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle yhteisön lainsäädännön niin edellyttäessä.

5 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tämän lain mukaista valvontaa ja tarkastusta suoritettaessa noudatetaan muutoin, mitä muualla laissa säädetään valtiontilintarkastajista ja valtiontalouden tarkastusvirastosta.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 22 päivänä joulukuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

