

Valtionyhtiöiden parlamentaarisen valvonta- ja tarkastusoikeuden kehitys Suomessa

Jarmo Laine

Suomessa on äskettäin julkaistu kaksi parlamentaarista valtiontilintarkastusta käsittelevää työtä. Toinen on laajahko Suomen julkisen talouden valvontaa käsittelevä monografia (Myllymäki 1994) ja toinen parlamentaarista tilintarkastusta Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa lähinnä hallinto-oikeuden näkökulmasta tarkasteleva tutkimusraportti (Eilavaara 1994). Niissä on selvitetty muun ohella parlamentaarisen, siis eduskunnan toimeenpaneman, talousvalvonnan ja tarkastuksen – valvonta ymmärrettynä lähinnä silmäläpirona ja tarkastus revisiona – yleisiä perusteita, muotoja ja tavoitteita sekä niiden kehitystä.

Yksi parlamentaarisen valvonnan erityisalue, valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tarkastus, on jäänyt mainituissa julkaisuissa vähemmälle huomiolle. Niissä ei juurikaan ole yksityiskohtaisesti käsitelty tämän tarkastusoikeuden kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä.

Artikkeli pyrkii poistamaan mainitun puutteen. Tavoitteena on kuvata ja osin myös selittää valtionyhtiöiden parlamentaarisen tarkastusoikeuden muotoutumista puolivuosisataisessa historiallisessa tapahtumaketjussa. Päähuomio kohdistuu valtiontilintarkastuksen alaa tältä osin säätelevän normiston muodostumiseen ja muutoksiin sekä sitä selittäviin tekijöihin. Valvonnan ja tarkastuksen sisältöön ei puututa.

Aihe on ajankohtainen kahdestakin syystä. Ensiksikin valtionyhtiökenttä on viime vuosina ollut käymistilassa. Vanhojen valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden omistus pohjaa on laajennettu yksityisomistuksen suuntaan. Samalla monia aiemmin virasto- tai liikelaitospohjalla toimineita julkisia yksiköitä on yhtiötetty valtion omistuksessa. Tämä on vaikuttanut parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tarkastusoikeuksien laajuuteen. Muutos jatkuu lähivuosina.

Toiseksi koko valtiontalouden tarkastusjärjestelmä muuttune. Parhaillaan selvitetään ja val-

mistellaan nyt hallinnollisesti valtiovarainministeriön alaisen valtiontalouden tarkastusviraston siirtoa eduskunnan yhteyteen. Nykymuotoisen valtiontilintarkastajat-instituution toimintamuodot ja -puitteet voivat muuttua radikaalisti. Valtiontalouden tarkastusvirasto ja valtiontilintarkastajien kanslia saatetaan sulauttaa yhteen kokonaan uudentyyppiseksi virastoksi.¹

Suomen EU-jäsenyys ei sen sijaan vaikuttane sanottavasti valtionyhtiöiden parlamentaariseen tarkastukseen. Ne säilynevät edelleen puhtaasti kansallisten etujen ja puitteiden rajaamana toimintona. Ylikansalliset tarkastuselimet – EU:n tilintarkastustuomioistuin ja EU:n parlamentin budjettivalvontavaliokunta – voivat tarkastaa suomalaisia valtionyhtiöitä vain, jos niiden toimintaan liittyy unionin budjettiin kuuluvien varojen käyttöä tai keräämistä. Kytkeä ei liene juuri nyt kovinkaan todennäköinen, mutta tulevaisuushan on aina epävarma.

Artikkelissa tarkastellaan aluksi suppeasti parlamentaarisen valvonnan ja tarkastuksen yleisiä perusteita ja periaatteita, tehtäviä ja säännöksiä. Seuraavaksi kuvataan tarkastusoikeuksien historiallista kehitystä. Lopuksi arvioidaan eräiden siihen vaikuttaneiden tekijöiden merkitystä.

¹ Valtiontilintarkastajien kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston yhdistämistä selvitelty ja valmistellut LM-työryhmä jätti mietintönsä valtiontilintarkastajille vuoden 1993 lopulla. Työryhmän esitystä on pidetty lainsäädäntöteknisesti jopa korkealaatuisena (Eilavaara 1994, s. 550). Eduskunnan perustuslaki- ja valtiovarainvaliokuntien arviot olivat kuitenkin päinvastaiset. Valtiovarainvaliokunta käsittelee valtiontilintarkastajien tekemän lakialoitteen (LA 108/1994 vp) laiksi valtion tilintarkastusvirastosta – aloite perustul keskeisiltä osiltaan LM-työryhmän mietintöön – ja pyysi siitä perustuslakivaliokunnan lausunnon. Sen perusteella valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään, että lakialoitteen sisältämien lakiehdotusten sisältö ja tekninen taso on keskeneräinen ja että lakialoite ei muodosta sellaista pohjaa, jolta parlamentaarista tarkastusta olisi mahdollista kehittää. (VaVM 99/1994 vp ja PeVL 29/1994 vp)

PARLAMENTAARISEN VALVONNAN YLEISET PERUSTEET

Demokratian ja oikeusvaltion periaatteet muodostavat Suomen valtiollisen järjestelmän ideologisen perustan. **Demokratiaperiaate** ilmentää kansansuvereniteettia, hallinnan kansanvaltaisuutta. **Oikeusvaltioperiaate** turvaa puolestaan hallinnon vallankäytön rajat suhteessa kansalaisiin. Se varmistaa kansanvaltaisen päätöksenteon legitimitetin ja jatkuvuuden. Periaatteiden toteutuminen edellyttää kansalaisten perusoikeuksien vankkaa suojaa.

Demokratiaperiaatteen mukaisesti valta lähtee kansasta. Periaate toteutuu Suomen hallitusmuodon julistuksessa, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle. Sitä edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta². Demokratiaan kuuluvat vapaat vaalit, kansalaisten viralliset ja epäviralliset vaikutus- ja osallistumiskanavat sekä hallinnan ja hallinnon vastuunalaisuuden sääntely ja valvonta. Vallan kolmijako-oppia (lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta) ilmentävien valtioelinten kesken oletetaan vallitsevan tasapainon.

Eduskunnan toiminta- ja valvontaoikeudet pyrkivät osaltaan turvaamaan vallan tasapainon. Sen lainsäädäntö-, talous- ja valvontavalta muodostavat vallankäytön kokonaisuuden turvaten toivon mukaan tämän tavoitteen. Muihin valtioelimiin kohdistetun valvonnan uskotaan olevan tehokasta, koska se on parlamentaarista ja viime kädessä kansansuvereniteettiin perustuvaa.

Oikeusvaltioperiaate ilmenee hallinnon yleisenä lakisidonnaisuutena ja lainalaisuutena. Hallinnon toimivallan perusteena ovat normit. Poliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on silti sallittua, kunhan voimassa olevaa oikeutta ei loukata. Oikeusvaltio edellyttää hallinnolta oikeudellista vastuunalaisuutta.

Demokratia nojaa viime kädessä kansalaisten perusoikeuksien turvaan. Se takaa laajan osallistumisoikeuden lakien säätämiseen **kommunikatiivisen keskustelun** (yhteiskunnallisen diskurssin) kautta sekä eduskunnassa että kansalaisten kesken (Rawls 1988, s. 132–139 ja Habermas 1992, s. 151–166).

Kansalaiset delegoivat valtansa edustajilleen, jotka ryhmittyvät poliittisiksi puolueiksi. Keskustelun onnistuminen riippuu paljolti niistä. Mikäli

lait säädetään kansalaisten mielipiteiden mukaisesti, ne perustuvat viime kädessä kommunikatiiviseen valtaan. Se on tällöin poliittisen vallan kulmakivi.

Kommunikatiiviseen keskusteluun liittyy myös **moraalinen keskustelu**, jonka tulisi kuulua ensisijaisesti yksittäisille kansalaisille. Koska normeilla ei voida säännellä kaikkea, on moraalikeskustelu välttämätöntä. Keskustelu liikkuu useimmiten käytännön tasolla ja saa siten eettisen ulottuvuuden. Parlamentaarisen valvonnan ja tarkastuksen yhtenä tehtävänä onkin tuoda julkiseen keskusteluun tietoja ja perusteluja julkisen hallinnon ja talouden tilasta. Hankitut tiedot kelpuuttavat osaltaan valtio- ja oikeusjärjestyksen ja niiden nojalla tehdyt päätökset. (Eilavaara 1994, s. 33–37)

PARLAMENTAARISEN TARKASTUKSEN TEHTÄVÄT

Parlamentaarisen tarkastuksen keskeiset tehtävät ovat luonteeltaan valtiosääntöisiä. Ne voidaan johtaa valtiosäännön eduskunnalle säätämistä valtaoikeuksista. Lisäksi tehtävät ovat myös poliittisia, koska ne tyydyttävät kansanvaltaisen poliittisen prosessin tarpeita. Tehtävät ilmenevät parlamentaarisen valvonnan ja tarkastuksen lailisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnassa.

Eduskunnan valvonta- ja tarkastusvalta on välttämätön sen lainsäädäntö- ja talousvallan vaikutusten arvioimisessa sekä sen legitimiymyden turvaamisessa. Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus on valtiollisen ja poliittisen prosessin yksi keskeinen edellytys, koska valvonta kohdistuu hallinnon toimeenpanevaan virkamiehistöön valtioneuvoston jäsenet mukaan luettuina. Valtioneuvoston tarkastus toteuttaa siten osaltaan vallan tasapainoa.

Eduskunnan hallintoon suuntaama valvonta kuuluu keskeisesti parlamentarismiin, jossa hallituksen täytyy nauttia kansanedustajien luottamusta. Eduskunta voi puolestaan määrittää luottamuksensa, ja tarvittaessa rajoittaa hallituksen valtaa, vain mikäli sillä on riittävästi itsenäistä valvonta- ja tarkastustietoa valtioneuvoston toiminnasta. (Nousiainen 1980, s. 211)

Eduskunnalla on erityinen intressi valvoa myös muuta valtionalouden tarkastusta, koska sille kuuluu ylin budjettivalta ja vastuu valtionaloudesta. Budjettivalta sisältää oikeuden valvoa ja tarkastaa budjetin toteutumista. Eduskunnan pitää voida valvoa, ettei sen valtaoikeuksia kavenneta

² Tässä yhteydessä ei pohdita tarkemmin Suomen 1.1.1995 alkaneen EU-jäsenyyden vaikutuksia kansansuvereniteettiin ja hallitusmuodon säännösten tulkintaan.

tosiasiallisin ratkaisuin tai menettelytavoin. (Pohjolainen 1985, s. 204)

Vallan kolmijako-opissa tarkastus kytkeytyy lähinnä hallintovaltaan. Lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta ovat kuitenkin osin päällekkäisiä, eikä niitä voi erotella yksiselitteisesti toisistaan. Valvontavalta sopii sinänsä huonosti klassiseen vallan kolmijako-oppiin. (Hiden, Sara-viita 1982, s. 232)

Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus ei toisaalta sisällä oikeutta antaa hallitusta sitovia käskyjä tai määräyksiä eikä osallistua hallintoon. Eduskunnalla on vain tietojen hankintaa edellyttävä ja sisältävä valvontavalta. Se voi kuitenkin ryhtyä sanktioihin hallitusta vastaan, ellei todettuja väärinkäytöksiä oikaista. Viime kädessä eduskunta voi peruuttaa luottamuksensa hallitukselta, jonka on tällöin erottava. On tietysti selvää, ettei tähän ryhdytä vähäisten syiden vuoksi.

Kaikkien valvonnan muotojen yhteydessä herää kysymys, kuka valvoo valvojaa? Parlamentaarisisessa valvonnassa ja tarkastuksessa valtaa käyttää viime kädessä kansa. Äänestäjät kontrolloivat demokraattisissa vaaleissa edustajiaan, joille he ovat luovuttaneet määrääjäksi valtaansa.

Valtiosääntöinen **kontrolliperiaate** mahdollistaa eduskunnan valtaoikeuksien vaikutusten arvioinnin. Parlamentaarisen valvonnan ja tarkastuksen tärkein tehtävä on tiedon tuottaminen paitsi eduskunnalle ja hallitukselle myös kommunikatiivisen vallan käyttäjille eli kansalaisille. Tarkastuksella on siten myös julkisuustehtävä, joka toteutuu havaintojen ja johtopäätösten julkisena esittämisenä tarkastuskertomuksissa. Julkisen tiedon tuottaminen, joka sisältää myös havaittujen epäkohtien ja väärinkäytösten paljastamisen, legitimoit osaltaan demokraattisen päätöksenteon ja parlamentarismien. Ilman julkisuutta parlamentaarinen tarkastus olisi tuskin uskottavaa.

Parlamentaarisen tarkastuksen kohteet valitaan yleensä kansan- tai valtiontaloudellisen merkityksen perusteella. Silti tarkastuskohteiden valinta ja tärkeysjärjestykseen asettaminen ovat myös **poliittisia kysymyksiä**, koska eduskunta päättää tarkastuksen tuottamien havaintojen ja johtopäätösten nojalla paitsi tarkastettujen oikeudellisesta myös poliittisesta vastuusta. Parlamentaarinen tarkastus on siten luonteeltaan myös poliittista, vaikkakaan päivänpolitiikan kysymykset eivät sanottavasti määritä sen tavoitteita ja sisältöä.

Parlamentaarisisessa tilintarkastuksessa tehdään johtopäätöksiä tarkastuskohteiden toiminnasta. Kutakin harkinnanalaista menettelyä punnitaan tällöin **yleisen edun** näkökulmasta. Se on arvosuhteellinen käsite, jossa yhdistyy lukuisia

yleisesti hyväksytyjä periaatteita ja tavoitteita. Niitä ovat esimerkiksi kansalaisten vapautta, tasa-arvoa ja turvallisuutta sekä yleistä järjestystä ja hyvinvointia koskevat käsitteet.

Yleisen edun määrittäminen edellyttää useimmiten samanaikaista **julkisen ja yksityisen edun** punnintaa. Julkinen etu ilmaisee järjestäytyneen yhteiskunnan eli valtion nimenomaisen intressin. Yksityisen edun mukaista on sen sijaan varsinkin kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen. Parlamentaarinen tarkastus pyrkii edistämään osaltaan myös sitä, vaikka päähuomio kohdistetaan julkisen edun valvontaan. (Eilavaara 1994, s. 38–45)

PARLAMENTAARINEN TARKASTUS SÄÄNNÖKSISSÄ

Suomessa eduskunnan valvonta ja tarkastus ovat valtiosääntöisiä toimintoja. Vuoden 1919 hallitusmuodossa säädettiin parlamentaarisisesta tilintarkastuksesta.³ Säännös muotoiltiin vuoden 1917 perustuslakikomiteassa (KM 1917:9), joka perusteli valtioneuvoston tarkastajat-instituutiota eduskunnan oikeuksien turvaamisen eli sen yleisen, hallintoon kohdistuvan valvontavallan näkökulmasta. (Pohjolainen 1985, s. 197)

Hallitusmuotoa muutettiin vuonna 1991 tältä kohdin nykyaikaisemmaksi.⁴ Samalla kertaa uudistettiin koko valtionaloutta sääntelevä hallitusmuodon kuudes luku, joka oli jäänyt jälkeen valtionalouden käytännön hoidon kehityksestä. Yksityiskohtaiset säännökset valtioneuvoston tarkastajien ja näiden tehtävistä ovat valtioneuvoston tarkastajien johtosäännössä, jonka eduskunta vahvistaa. Hallitusmuodon uudistuksessa sitä ei katsottu enää tarpeelliseksi mainita.

³ Vuoden 1919 HM:n 71 §:n 2 momentti kuului seuraavasti:

»Jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä asetettakoon viisi valtioneuvoston tarkastajaa eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa. Nämä tilintarkastajat, joille eduskunta vahvistaa johtosäännön ja joiden tulee viranomaisilta saada tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat, ovat eduskunnan valitsijamiesten valittavat suhteellisilla vaaleilla. Samassa järjestyksessä valitaan myöskin tarpeellinen määrä varamiehiä.»

⁴ Lailla 1077/1991 HM:n 71 §:n 1 ja 2 momentit muutettiin näin kuuluviksi:

»Eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten ovat valtioneuvoston tarkastajat. Valtioneuvoston tarkastajilla on oikeus saada viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtioneuvoston tarkastajien oikeudesta saada muilta tehtävässään tarvittavia tietoja säädetään lailla.»

Edelleenkin voimassa on sittemmin useasti muutettu vuoden 1951 johtosääntö, jossa on säädetty mm. valtiontilintarkastuksen tehtävät.⁵ Siihen otettiin vasta vuonna 1984 maininta **valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden** tarkastuksesta. Yhtiömuotoisina ne ovat aina kuuluneet yksityisoikeudellisen lainsäädännön piiriin. Valtiollisesta omistuspohjasta huolimatta niitä ei ole rinnastettu valtion virastoihin tai laitoksiin.

Valtionenemmistöisiksi osakeyhtiöiksi myöhemmin muutetut valtion teollisuuslaitokset toimivat alkujaan liikelaitosmuodossa. Vuoden 1919 hallitusmuodossa niitä koski säännös, jonka mukaan valtion tuloa tuottavaa omaisuutta ja liikeyrityksiä piti hoitaa ja käyttää lailla vahvistettujen yleisten periaatteiden mukaan. Myös tältä kohdin hallitusmuotoa uudistettiin vuonna 1991.⁶ Vasta tällöin hallitusmuotoon otettiin säännös valtion omistuksessa olevista, osakeyhtiömuodossa toimivista talousyksiköistä.

Hallitusmuodon edellyttämä laki valtion teollisuuslaitosten hoidon ja käytön yleisistä periaateista (168/1931) säädettiin vasta niinkin myöhään kuin vuonna 1931. Tosin jo 1920-luvulla eduskunnassa oli käsitelty hallituksen esityksiä tätä koskeväksi lainsäädännöksi. Laissa säädettiin, että valtion teollisuuslaitoksia oli hoidettava ja käytettävä terveiden liikeperiaatteiden mukaan valtiolle tuloa tuottavasti sekä liikkeen kannattavuutta silmällä pitäen. Valtioneuvoston vuosittain valitsemien tilintarkastajien oli tarkastettava laitosten tilit ja hallinto. Laitosten vuosikertomukset, täydennettynä tilinpäätöksellä ja tilintarkastajien lausunnolla sekä johtokunnan ehkä antamalla selityksellä, oli julkaistava painosta sekä pantava eduskunnalle valtiovarain tilasta annettavaan kertomukseen. (Holmberg 1959, s. 1)

Eduskunnan valvontaoikeus tuli siten välilliseksi sen nojautuessa valtioneuvoston luottamusta nauttivien tilintarkastajien lausuntoon. Tilanne oli

epäilemättä ristiriidassa kansansuvereniteetin ja parlamentarismien periaatteiden kanssa. Aiemmin valtiontilintarkastajat olivat voineet suoraan tarkastaa eduskunnan puolesta valtion teollisuuslaitosten taloudenpitoa ja toimintaa.

TAPAHTUMAT 1930- JA 1940-LUVULLA

Lain (168/1931) voimaantumisen jälkeen valtiontilintarkastajat tiedustelivat eduskunnalta, tulisi-ko heidän edelleen valvoa vuoden 1932 aikana osakeyhtiöiksi muodostettujen Oy Alkoholiliike Ab:n, Outokumpu Oy:n, Imatran Voima Oy:n ja Veitsiluoto Oy:n tilejä, koska näille oli osakeyhtiölain nojalla valittava omat tilintarkastajat (Holmberg 1959, s. 2).

Tiedustelun sanamuodosta käy ilmi, että valtiontilintarkastajat olivat valvoneet ja tarkastaneet valtionyhtiöiden toimintaa silloin, kun ne olivat vuoden 1919 hallitusmuodossa mainittuja liikelaitosmuotoisia valtion liikeyrityksiä.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta huomautti tiedustelun johdosta, ettei valtiontilintarkastajien toimivaltaan sisältynyt oikeutta valtion yhtiöiden tilinpidon tarkastamiseen. Valiokunta kehotti eduskuntaa kuitenkin harkitsemaan, millä tavalla tarkastus voitaisiin sopivimmin järjestää. Eduskunta kehotti puolestaan vuonna 1933 hallitusta harkitsemaan, voitaisiinko ja miten laajentaa eduskunnan oikeutta tarkastaa valtionyhtiöiden tilinpitoa ja toimintaa.

Tasavallan presidentti antoi asian valtioneuvoston tutkittavaksi. Sen hankkimat yhtiöiden lausunnot olivat kaikki kielteisiä, ja vuoden 1934 lopussa valtioneuvosto päätti, ettei eduskunnan toivomus aiheuta mitään toimenpiteitä. (Holmberg 1959, s. 2)

Tarkastettavien kielteinen kanta näyttää siis olleen ilmeisen ratkaiseva valtioneuvoston päätöksenteossa. Sama ilmiö on esiintynyt myöhemminkin.

Valtioneuvoston päätöksestä huolimatta – tai ehkäpä juuri sen vuoksi – valtionyhtiöiden pöytäkirjat lähetettiin vuodesta 1937 alkaen valtiontilintarkastajien nähtäviksi. Samaan vuoden kertomuksessaan nämä käsitelivät (vailla tarkastusoikeutta!) yhtiöiden varojen sijoitusta ja voittovarojen käyttöä. Syyksi mainittiin, että yhtiöt olivat sijoittaneet varojaan niiden toimintapiiriin kuulumattomiin kohteisiin sekä jakaneet avustuksia tarkoituksiin, joita varten valtion tulo- ja menoarviossa oli osoitettu varoja.

Valtiontilintarkastajien mielestä yhtiöiden sijoitus- ja avustustoiminta ei ollut perusteltua, koska

⁵ Valtiontilintarkastajien johtosäännön (391/1951) 4 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti:

»Valtiontilintarkastajain on valvottava sekä valtion taloudenpidon laillisuutta että sen tarkoituksenmukaisuutta, ja heidän on otettava selko kaikesta, jonka tunteminen on tarpeen luotettavan käsityksen saamiseksi tulo- ja menoarvion noudattamisesta sekä valtiovaraston tilasta, ja siinä tarkoituksessa suoritettava myös käyntejä ja tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa.»

⁶ Lailla 1077/1991 HM:n 63 § muutettiin seuraavaksi: »Lailla säädetään toimivallasta ja menettelystä käytettävässä valtion osakasvaltaa yhtiöissä, joissa valtiolla on määräysvalta. Niin ikään lailla säädetään, milloin määräysvallan hankkimiseen valtiolle yhtiössä tai määräysvallasta luopumiseen vaaditaan eduskunnan suostumus.»

avustuksen hakijat kääntyivät suoraan yhtiöiden puoleen sivuuttaen samalla hallituksen ja eduskunnan. Eduskunta yhtyi puolestaan valtiontilintarkastajien näkemykseen ja kehotti hallitusta ryhtymään epäkohtien poistamiseen. Hallitus otti kehotuksesta vaarin ja kertoi vuoden 1940 valtiopäiville, että asiaa käsiteltiin valtiovarainministeriössä. (Holmberg 1959, s. 3)

Valtiontilintarkastajat ryhtyivät näin tarkastamaan valtionyhtiöitä epäsuorasti. He kytkivät tarkastuksensa tulo- ja menoarvion noudattamiseen, kun valtioneuvosto ei ollut esittänyt tarkastusoikeuksien laajentamista. Valtionyhtiöiden tosiasiallinen tarkastus sai lopulta vielä eduskunnan tuen.

Kiireisemmät asiat työllistivät hallitusta ja eduskuntaa sotavuosina. Valtionyhtiöiden tarkastukseen palattiin uudestaan vasta vuonna 1946. Valtiokonttorin johtaja **J.W. Minni**, joka oli valtiontilintarkastajien pitkäaikainen sihteeri, määrättiin johtamaan komiteaa valtion tilintarkastuslaitoksen uusimiseksi. Sen mietinnön (KM 1946: 36) nojalla hallitus antoi vuoden 1947 lopulla eduskunnalle esitykset laiksi valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta sekä laiksi ja asetukseksi valtiontalouden tarkastuksesta.

Lakiesityksiin sisältyi aluksi säännös, jonka mukaan valtiontilintarkastajille olisi myönnetty oikeus valtionyhtiöiden tilinpidon tarkastamiseen. Yhtiöiden kerrottiin kuitenkin vastustaneen esitystä »ankarasti», minkä vuoksi hallitus poisti ensin mainitun lakiesityksen ehdotuksestaan. (Holmberg 1959, s. 3)

Tarkastettavat onnistuivat näin uudestaan tiukalla vastarinnalla estämään valvonnan lisäämisen. Motiiveja voidaan vain arvella; joko yhtiöt pitivät tarkastusoikeuden laajentamista turhana ja tarpeettomana, tai sitten hätä tehostetun valvonnan ja tarkastuksen seuraamuksista oli todellinen ja suuri.

Pitkäaikaisen kansanedustaja ja valtiontilintarkastaja **V. Rantalan** tekemässä lakialoitteessa valtiontilintarkastajille ehdotettiin oikeutta tarkastaa valtion omistamien yhtiöiden tilinpitoa rinnan osakeyhtiölain mukaisten vuosittain tarkastajien kanssa. Hallituksen muutetun esityksen mukaan valtiontilintarkastajilla oli oikeus saada tarvittavaa aineistoa valtiontalouden tarkastusvirastolta, jolle kuului varsisijainen tarkastusoikeus.⁷

⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 1919 hallitusmuodon 71 §:n 1 momentin mukainen, valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten oleva revisiionalaitos, jonka tulee ottaa selvälle, ovatko numerot oikeat sekä tulot ja menot lainmukaiset ja onko tulo- ja menoarviota noudatettu. Uusitus

Lakialoitetta ei hyväksytty. Lakiin valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta (968/1947) otettiin säännös valtiontalouden tarkastusvirastolle kuuluvasta valtionyhtiöiden tarkastus- ja valvontaoikeudesta. Tarkastuksesta oli kiinnitettävä erityistä huomiota osakeyhtiön varojen käytön ja sijoitusten tarkoituksenmukaisuuteen. Valtiontalouden tarkastusviraston oli toimitettava valtiontilintarkastajille näiden pyytämät valtionyhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat. Säännökset ovat edelleen voimassa.⁸

Kansansuvereniteettia edustava ja ilmaiseva valtiontilintarkastajat-instituutio joutui näin tyytymään välilliseen tiedoksisaantioikeuteen. Valtiontilintarkastajien tarkastusoikeudesta ei lakiteksti sanonut sanaakaan. Mutta mitä muutakaan tarkoitusta varten tiedoksisaantioikeus olisi säädetty, ellei valtionyhtiöiden toiminnan valvomiseksi ja seuraamiseksi? Jos tarkastus kuitenkin määritteli oikeudeksi antaa havaintojen nojalla ohjeita ja määräyksiä tarkastettavalle, eivät valtiontilintarkastajat saaneet vuonna 1947 valtionyhtiöiden tarkastusoikeutta.

Eduskunnalla on laaja päätösvalta valtion omistamia osakeyhtiöitä perustettaessa ja rahoitettaessa sekä omistuspohjaa laajennettaessa. Tästä huolimatta se ei vielä tuolloin säättänyt itselleen oikeutta tarkastaa toimieliimensä valtiontilintarkastajien kautta yhtiöiden tilinpitoa ja sijoitustoimintaa. Asiaa sopii todella ihmetellä. Valtiontilintarkastajien tarkastusoikeutta vastustettiin paljolti siksi, että sen pelättiin johtavan kolminkertaiseen ja päällekkäiseen tarkastukseen (val-

muodossa (1077/1991) hallitusmuodon 71 §:n 3 momentti kuuluu näin: »Valtion taloudenhoito ja talousarvion noudattamisen tarkastusta varten on valtiontalouden tarkastusvirasto.»

⁸ Tässä laissa määriteltiin myös ensimmäisen kerran valtionenemmistöisen osakeyhtiön käsite. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan valtionenemmistöisellä osakeyhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jossa valtio (tai valtio ja valtionenemmistöinen osakeyhtiö yhdessä) omistaa niin monta osaketta, että sillä on enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä. Lain säännökset koskevat myös osakeyhtiölain (734/1978) tarkoittamia konserniin kuuluvia tytäryhtiöitä, jos emoyhtiö on valtionenemmistöinen osakeyhtiö. Valtionyhtiöiden määrä on vaihdellut vuosien saatossa tuntuvastikin. Vuoden 1993 lopussa valtionenemmistöisiä yhtiöitä ja tytäryhtiöitä oli yhteensä 1254, joista 644 oli kotimaisia ja 610 ulkomaisia. Lukuihin eivät sisälly Postipankki Oy, Arsenal Oy sekä Suomen Säästöpankki ja SKOP Oy eivätkä näiden konserneihin kuuluvat yhtiöt. Suuria, varsinaista tuotannollista tai rahoitustoimintaa harjoittavia valtionenemmistöisiä yhtiöitä tai konserniyhtiöitä oli 29. (Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminta 1993, s. 346, Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1993, s. 242)

tiontilintarkastajat, valtiontalouden tarkastusvirasto ja vuosittilintarkastajat) valtionyhtiöissä.

Ruotsalaisen **Karl Wistrandin** Svensk Tidskriftissä vuonna 1947 esittämien ajatusten mukaan valtionyhtiöiden harjoittaman liiketoiminnan alistaminen valtiontilintarkastajien tarkastettavaksi olisi ensiluokkaisena tärkeää. Juuri eduskuntahan päättää viime kädessä yhtiöiden perustamisesta, osakepääoman korottamisesta, lainatakuiden myöntämisestä ja annettavista avustuksista, jos yhtiön tulos on tappiollinen. (Holmberg 1959, s. 4)

TAPAHTUMAT 1970- JA 1980-LUVULLA

Valtiontilintarkastajien tarkastusoikeus oli 1950-luvulla uudelleen useasti eduskunnassa esillä, mutta tuloksetta. Sama oli tilanne myös Ruotsissa. (Holmberg 1959, s. 3)

Seuraava merkittävä aloite oli valtioneuvoston vuoden 1969 lopussa asettama valtion revisio-toimikunta, joka selvitti hallinnollisen ja parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen tehostamista sekä erityisesti valtiontilintarkastajien toimintaedellytysten parantamista. Toimikunta ehdotti valtiontilintarkastajille oikeutta saada suoraan valtioneurommistoisilta osakeyhtiöiltä tarvitsemansa selvitykset ja asiakirjat. Perusteluna oli, että näiden sekä valtiontalouden tarkastusviraston toimittaman tarkastusmateriaalin perusteella valtiontilintarkastajat saisivat luotettavan käsityksen valtioneurommistoisten osakeyhtiöiden toiminnasta ja varojen käytöstä. (KM 1971: A 17, s. 23)

Toimikunnan ehdotukset eivät kuitenkaan joutaneet sanottaviin muutoksiin sen paremmin valtion tarkastustoiminnassa yleensä kuin valtionyhtiöiden tarkastuksessakaan. Syninä lienevät olleet valmisteluvastuullisen valtiovarainministeriön vastahakoinen asenne ja muiden etutahojen ristiriitaiset odotukset.

Tarkastusoikeuden lavennustoive sai uutta pontta seuraavan kerran 1970-luvun jälkipuolella, kun Valco-hanke – valtioneurommistoisen kuvaputkityhtiön nousu ja tuho – osoittautui veronmaksajille varsin kalliiksi. Eri tahot selvittelivät sittemmin hankkeen täydellistä ja yllättäväkin epäonnistumista. Selvitykset myötävaikuttivat valtionyhtiöiden hallinnon ja valvonnan uudistamiseen 1980-luvun alussa.

Valtiontilintarkastajat käsitelivät vuoden 1978 kertomuksessa Valco Oy:n tapahtumia sekä kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman Valco-selvitystyöryhmän muistiota. Valtiontilintarkastajille olisi heidän omasta mielestään pitänyt sallia tarpeellisten tietojen suora saanti yhtiöistä

muuttamalla valtionyhtiöiden toiminnan tarkastusta koskevaa lakia. (Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1978, s. 252)

Valco-selvitystyöryhmä asettui II-muistiossaan samalle kannalle. Valtionyhtiöiden lisäksi niiden »isäntäministeriöiden» ja valtiontalouden tarkastusviraston olisi työryhmän mielestä pitänyt toimittaa valtiontilintarkastajille pyydytetyt selvitykset ja asiakirjat. (Valco-selvitystyöryhmän II-muistio 1980)

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti julkisuuden paineessa lisää työryhmiä (vuosina 1979 ja 1981) selvittämään valtionyhtiöiden hallinnon ja talouden hoidon valvonnan ja tarkastuksen kehittämistä. Ensimmäinen työryhmä ehdotti valtionyhtiöiden valvontaa ja tarkastusta koskevaa lakia, joka olisi sisältänyt osakeyhtiölain ohella erityissäännökset ministeriön, valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien suorittamasta valtionyhtiöiden valvonnasta ja tarkastuksesta. Uusi laki olisi kumonnut valtionyhtiöiden tarkastuslain. Mietintö ei johtanut kuitenkaan lakiesitykseen kauppa- ja teollisuusministeriön johdon poikkeavan käsityksen vuoksi.

Jälkimmäisen työryhmän tehtävänä oli mainitun ehdotuksen ja saatujen lausuntojen perusteella selvittää valtionyhtiöiden valvontaa ja tarkastusta koskevan erillislainsäädännön tarve. Työryhmän mukaan erillislainsäädäntö ei ollut tarpeen, vaan päinvastoin piti kehittää valtionyhtiöiden omaa, osakeyhtiölain mukaista hallinto- ja valvontaorganisaatiota. Sen myötä yhtiöiden ulkopuolisen erillistarkastuksen ja -valvonnan tarpeen arvioitiin ajan mittaan vähenevän. (Kauppa- ja teollisuusministeriö, työryhmämuistio 1981) Kanta heijasteli ministeriön johdon mielipidettä.

Työryhmien muistioista annettiin ristiriitaisia lausuntoja. Kuitenkin valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiontalouden tarkastusvirasto, valtiovarainministeriö ja valtiontilintarkastajat itse pitivät erillislainsäädäntöä tarpeellisenä, jopa välttämättömänä. Kauppa- ja teollisuusministeriö sen sijaan katsoi, ettei ainakaan siinä vaiheessa ollut tarvetta uuteen lakiin.

Ajankohta oli otollinen valtiontilintarkastajille profiiliin nostoon tarkastusoikeuden laventamiseksi. Lausunnossaan Valco-selvitystyöryhmän II-muistiosta he pitivät työryhmän ehdottamaa, valtionyhtiöiden valvontaa ja tarkastusta koskevaa lakia välttämättömänä. Lisäksi valtiontilintarkastajat antoivat lausunnon kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmän muistiosta. Siinä todettiin valtionyhtiöiden valvonnan tarvitsevan joko voimassaolevan lain tarkistusta tai vastaavaa säännöstä mahdolliseen uuteen lakiin. Valtionyhtiöi-

den olisi annettava valtiontilintarkastajille näiden pyytämät, valtion varojen käytön kannalta tarpeelliset tiedot. Lisäksi asianomaisen ministeriön ja valtiontalouden tarkastusviraston pitäisi toimittaa valtionyhtiöitä koskevat selvitykset ja asiakirjat. Ehdotuksen jälkiosa oli itse asiassa turha, koska hallitusmuodossa viranomaiset on velvoitettu antamaan valtiontilintarkastajille näiden tehtäväänsä varten tarvitsemat selvitykset ja asiakirjat.

Vuoden 1983 alkupuolella valtiontilintarkastajat uudistivat vielä kertaalleen mielipiteensä. Heidän mielestään olisi pikaisesti pitänyt toteuttaa valtionyhtiöiden toimintaa ja hallintoa sekä valvontaa ja tarkastusta kokonaisvaltaisesti säätelevä lainsäädäntö. (Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, s. 252)

Valtiontilintarkastajat toimivat siis ahkeran aktiivisesti 1980-luvun alussa saadakseen laajennettua tarkastusoikeuttaan valtionyhtiöissä. Selvittelyt ja kannanotot kantoivatkin lopulta hedelmää. Valtioneuvosto asetti vuoden 1982 lopulla valtiontalouden tarkastuskomitean, jonka tehtäväksi määrättiin selvittää valtiontalouden eduskunnan alaisen parlamentaarisen ja hallituksen alaisen, sisäinen tarkastus mukaan luettuna, tarkastuksen tila ja epäkohdat. Komitean tuli myös laatia ehdotus tarvittaviksi säännösmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi.

Komitea ei kuitenkaan lausunut mietinnössään (KM 1984:30) mitään valtiontilintarkastajien oikeudesta valvoa ja tarkastaa valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä. Ilmeisenä syynä tähän oli erillisenä käynnistynyt lakihanke, joka sai alkunsa valtiontilintarkastajien valtiovarainministeriöön vuoden 1982 syksyllä toimittamasta kirjelmästä. Siinä ministeriötä vaadittiin ryhtymään tarpeellisiin lainsäädäntö- ja muihin toimiin sen varmistamiseksi, että valtiontilintarkastajat saisivat oikeuden saada tarvitsemansa tiedot suoraan valtionenemmistöisiltä osakeyhtiöiltä. Valtiontilintarkastajat pitivät valtionyhtiöiden toiminnan valvontaa ja tarkastusta kokonaisvaltaisesti säätelevää lakia välttämättömänä ja pysyivät ministeriötä ryhtymään sen toteuttamiseen.

Valtiontilintarkastajat perustelivat esitystään valtion revisiotoimikunnan ehdotuksilla, Valcoselvitystyöryhmän suosituksilla sekä kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmän näkemyksellä. Niissä kaikissa oli pidetty valtiontilintarkastajien tehtävien kannalta asianmukaisena, että nämä saisivat suoraan valtionyhtiöiltä tehtäviensä kannalta tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta otti niin ikään kantaa asiaan vuoden 1982 lopulla. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa oli

käsitelty oikeudellista vastuuta ja valvontaa julkisen vallan käytössä. Siitä antamassa mietinnössään valiokunta asettui tukemaan valtiontilintarkastajien tarkastusoikeuden laajentamista.⁹ Tähän vaikutti todennäköisesti se, että valtiontilintarkastajat olivat toimittaneet valtiovarainministeriölle osoitetun kirjelmänsä myös eduskunnan puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan tietoon. Eduskunta hyväksyi mietinnön, jolloin kannanotosta tuli hallitusta velvoittava eduskunnan tahdonilmaisu. Valtiontilintarkastajat toimittivat mietinnön myös valtiovarainministeriön tietoon.

Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö taipuivat lopulta aktiivisen poliittisen ja hallinnollisen painostuksen edessä. Kohtuullisen valmisteluajan jälkeen hallitus antoi vuoden 1984 alussa eduskunnalle lakiesityksen asiasta (HE 12/1984 vp). Siinä esitettiin valtionyhtiöille ja niiden »isäntäministeriöille» tiedonantovelvollisuutta valtiontilintarkastajille.

Lakiesityksessä huomautettiin, ettei valtiontilintarkastajien johtosääntö sisältänyt nimenomaisesti säännöstä valtiontilintarkastajien oikeudesta tai velvollisuudesta valvoa ja tarkastaa valtionyhtiöitä. Sen jälkeen todettiin eduskunnan parhailaan käsittelevän johtosäännön muuttamista¹⁰. Eduskunta lisäsikin valtiontilintarkastajien johtosääntöön säännöksen (449/1984), jonka mukaan valtiontilintarkastajien oikeudesta tarkastaa valtionyhtiöiden toimintaa säädetään erikseen.

⁹ Perustuslakivaliokunnan kannanotto kuului näin: »Perustuslakivaliokunta katsoo, että valtiontilintarkastajien tehtävien kannalta on asianmukaista, että nämä saavat suoraan asianomaisilta valtionyhtiöiltä tehtäviensä kannalta tarpeelliset selvitykset ja asiakirjat. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta edellyttää, että sanottua lainkohtaa (laki 968/1947, 3 § 2 mom) tarkistetaan vastaavasti.» (PeVM 31/1982 vp)

¹⁰ Hallitus perusteli lakiesitystään lisäksi sanatarkasti näin: »... valtiontilintarkastajilla ei nyt ole suoraa valvonta- ja tarkastusoikeutta valtionyhtiöihin nähden. Joskin tällaista oikeutta voidaan periaatteessa pitää perusteltuna parlamentaarisen valvonnan toteuttamismuotona, ei tähän ole nykyisin käytännössä riittäviä mahdollisuuksia. Valtiontilintarkastajien tehtävän hoitaminen nykyisenlaisenakin edellyttää kuitenkin tietoa valtion varojen käytöstä valtionyhtiöissä ja yhtiöiden toiminnan vaikutuksesta sekä liiketaloudelliselta että yhteiskuntapoliittiselta kannalta. Parhaiten tiedonsaanti varmistettaisiin hankkimalla selvityksiä ja asiakirjoja paitsi tarkastusviraston välityksellä, myös suoraan valtionyhtiöiltä ja myös asianomaisilta ministeriöiltä. Viranomaisilla on tosin jo nytkin velvollisuus tietojen antamiseen hallitusmuodon 71 §:n 2 momentin perusteella. Välttön tiedonsaanti osakeyhtiöiltä edistäisi myös tarkastusresurssien tarkoituksenmukaista käyttöä.» (HE 12/1984)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi hallituksen esityksen tarkoituksenmukaiseksi ja ehdotti sen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunta totesi kuitenkin valtionyhtiöiden toiminnan tarkastuksen poikkeavan huomattavasti osakeyhtiölain mukaisesta tarkastuksesta, koska tarkastukseen osallistuvat useat viranomaiset ja elimet. Tästä syystä valiokunta edellytti valtionyhtiöiden toiminnan tarkastuksen tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä siten, että tarkastuselinten keskinäinen työnjako sekä vastuusuhteet muodostuisivat selviksi ja valtionyhtiöiden asemaa normaaleina teollisuusyrityksinä tukeviksi. (VaVM 27/1984 vp)

Eduskunta sääti esityksen mukaisen lain valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksen muuttamisesta (462/1984). Valtiovarainvaliokunnan edellyttämä selvitys valtionyhtiöiden tarkastuksen tarkoituksenmukaisuudesta jäi sen sijaan tekemättä.

Seuraava muutos valtionyhtiöiden tarkastuksessa aiheutuu vuoden 1995 alussa voimaan tulleesta tilintarkastuslaista (936/1994). Sen EU:n direktiiveihin nojautuvien säännösten mukaan merkittävien valtionyhtiöiden osakeyhtiölain mukaisiksi vuositilintarkastajiksi on jatkossa valittava hyväksytyjä ammattitilintarkastajia.¹¹

KOKOAVAT HUOMIOT

Puolen vuosisadan tapahtumaketju parlamentaarisen tarkastuksen ulottamiseksi suoraan valtionyhtiöiden talouteen ja toimintaan päättyi vuonna 1984 säädettyyn lakiin. Eduskunta päätti vihdoin myöntää lailla omalle tarkastuselimelleen oikeuden suoraan tiedonsaantiin valtionenemmis-

töisistä osakeyhtiöistä.

Tiedonsaantioikeuden merkitys on enemmän periaatteellinen kuin käytännöllinen. Valtiontilintarkastajilla oli nimittäin aiemminkin käytännössä mahdollisuus hankkia tehtävässään tarpeelliset valtionyhtiöitä koskevat tiedot hallitusmuodon, johtosääntönsä ja valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain nojalla. Ministeriöt ja valtiontalouden tarkastusvirasto olivat näiden säännösten nojalla velvolliset toimittamaan valtiontilintarkastajille heidän pyytämänsä tiedot.

Tiedonsaantioikeuden periaatteellinen merkitys kuitenkin korostuu, koska se toteuttaa osaltaan kansansuvereniteettiin nojaavan parlamentaarisen valtiojärjestelmämme sisintä olemusta. Suvereenia kansaa edustavalla eduskunnalla on oltava omintakeinen ja välitön valvonta- ja tarkastusvalta sen varmistamiseksi, että hallitus ja sen alainen hallinto noudattavat eduskunnan päätöksiä. Valtiontilintarkastajat-instituution tehtävänä on valvoa ja tarkastaa valtiontalouteen liittyviä asioita. Oikeudellista valvontaa harjoittaa sen sijaan eduskunnan oikeusasiamies. Edellyttään hallitusmuoto, että virkatoiminnassa noudetaan tarkoin lakia, vieläpä laillisen seuraamuksen uhalla.

Miksi eduskunta, tarkemmin sanoen eri kokoonpanoissa kokoontuneet valtiopäivät, viivyteli puoli vuosisataa, ennen kuin päätti säätää omalle tarkastuselimelleen kansansuvereniteettia ja omaa välitöntä tiedonsaantiaan vahvistavan säännöksen? Ilman tarkkaa, yksityiskohtaista tutkimusta kysymykseen voidaan tuskin vastata luotettavasti ja yksiselitteisesti. Arveluja voidaan toki esittää.

¹¹ Käytännössä suurten valtionyhtiöiden poliittisin perustein valittuja, jopa 12-jäsenisiä tilintarkastajakuntia ryhdyttiin pienentämään 1980-luvun lopulla. Viime vuosina niissä on toiminut yleensä 3–4 vuositilintarkastajaa, joista yksi on tavallisesti ollut valtiontalouden tarkastusviraston virkamies. Tilintarkastuslain (936/1994) 12 §:n mukaan osakeyhtiöön voidaan 1.1.1996 jälkeen alkaville tilikausille valita vain Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö (KHT-tarkastaja tai -yhteisö), jos tarkastettava yhteisö on laskenut liikkeeseen arvopaperimarkkina-alueissa (495/1989) tarkoitettulla tavalla julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin tai jos yhtiössä vähintään kaksi näistä kolmesta edellytyksestä täyttyy:

- 1) taseen loppusumma edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 150 miljoonaa markkaa;
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 300 miljoonaa markkaa; sekä
- 3) palveluksessa edellisen tilikauden aikana on ol-

lut keskimäärin yli 300 henkilöä.

Lain 11 §:n mukaan vähintään kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö (HTM-tarkastaja tai -yhteisö) on valittava osakeyhtiön tilintarkastajaksi, jos vähintään kaksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- 1) taseen loppusumma edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 12,5 miljoonaa markkaa;
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 25 miljoonaa markkaa; sekä
- 3) palveluksessa edellisen tilikauden aikana on ollut keskimäärin yli 50 henkilöä.

Useiden suurten valtionyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin sisältyy määräys, jonka mukaan yhdeksi yhtiön tilintarkastajaksi on valittava valtiontalouden tarkastusviraston edustaja. Käytännössä tämä on ollut usein viraston virkamies. Uuden tilintarkastuslain voimaantulon jälkeen tämä on suurimmissa valtionyhtiöissä mahdollista vain, jos viraston edustaja on hyväksytty tilintarkastaja.

Keskeinen syy hallitusten varovaisuuteen näyttää olleen tarkastettavien vastarinta. Valtionyhtiöt ovat säännönmukaisesti vastustaneet valtiontilintarkastajien ja samalla eduskunnan suoraa tiedonsaantioikeutta. Lähteiden mukaan jopa »ankarasti». Vastustuksen merkitystä korostaa se, että valtionyhtiöiden hallintoelimiin on kautta vuosikymmenten valittu merkittäviä poliitikkoja ja valtiomiehiä. Monet näistä ovat aikanaan osallistuneet suurten valtionyhtiöiden hallintoon jopa vuosikymmenten ajan. Jos ja kun poliittiset vaikuttajat ovat asettuneet tukemaan edustamiensa yhtiöiden toimivan johdon kantaa, joka lienee yleensä ollut vastustava, selittyy suurelta osin poliittisen prosessin vitkainen eteneminen.

Valtiontilintarkastajien suoraa tiedoksisaantioikeutta on aika ajoin vastustettu myös hallinnon piirissä. Kauppa- ja teollisuusministeriö, jonka hallinnonalaan kuuluvat useimmat suuret valtionyhtiöt, on usein pitänyt valtiontilintarkastajien suoraa tiedoksisaantioikeuden säätämistä tarpeettomana.

Virkamieskunta on vierastanut – sinänsä ymmärrettävästi, vaikkakaan ei hyväksyttävästi – itseensä ja toimiinsa suunnattua parlamentaarista valvontaa. Varsinaisen vastarinnan sijasta virkamiehet ovat suhtautuneet hankkeeseen passiivisesti ja uudistushaluttomasti. »Hallinnollinen kitka» on ollut aika ajoin tuntuva.

Tarkoitako suoran tiedonsaantioikeuden säätäminen valtiontilintarkastajille ja heidän kauttaan eduskunnalle näiden todellisen valvonta- ja tarkastusoikeuden laajentumista? Lain kirjain ei tässä kohdin mainitse tarkastuksen käsitettä. Onko kysymys siten vain oikeudesta saada informaatiota vaiko tarkastuksesta siinä merkityksessä, että tarkastajilla on oikeus esittää käsityksensä tarkastettavasta toiminnasta, mikä johtaa tarkastettavaa velvoittaviin suosituksiin tai määräyksiin?¹²

Vastaus löytyy sekä eduskunnan vahvistamasta valtiontilintarkastajien johtosäännöstä että vuoden 1984 lainmuutoksen (462/1984) esitöistä.

¹² Myllymäen (1994, s. 17, 109, 146–47, 177) tulkinnan mukaan valtiontilintarkastajille lailla (462/1984) säädetty oikeus saada tehtävässään tarvitseman selvitykset ja asiakirjat suoraan valtionenemmistöisiltä osakeyhtiöiltä on valvonta- tai tarkkailuvaltuus, mutta ei tarkastusvaltuus. Kysymys on lähinnä semanttinen. Valtiontilintarkastajien tarkastus perustuu yleensäkin suoraan informaation saantiin tarkastettavilta. Tässä suhteessa valtiontilintarkastajien valtionyhtiöihin kohdistama tarkastus ei poikkea mitenkään muusta parlamentaarisesta valtiontilintarkastuksesta.

Johtosäännön mukaan valtiontilintarkastajien oikeudesta tarkastaa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toimintaa säädetään erikseen. Sana-valinta ei jätä tulkinnan sijaa.

Hallituksen esitys totesi kysymyksessä olevan valtiontilintarkastajien suoran valvonta- ja tarkastusoikeuden. Hallitus piti sitä periaatteessa perusteltuna parlamentaarisen valvonnan toteuttamismuotona.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta lausui puolestaan mietinnössään, että valtiontilintarkastajien tehtävän hoitaminen – siis valtiontalouden tarkastus – edellyttää tietoja valtion varojen käytöstä valtionyhtiöissä ja valtionyhtiöiden toiminnan vaikutuksista sekä liiketaloudelliselta että yhteiskuntapolitiikan kannalta.

Suora tiedonsaantioikeus on siten kiistatta yksi valtiontilintarkastajien tarkastustoiminnan muoto ja edellytys.

Lopuksi: valtiontilintarkastajilla ei ole yleisesti kukaan muodollista oikeutta velvoittaa tarkastettavia mihinkään toimiin tekemiensä havaintojensa nojalla. Valtiontilintarkastajat toimivat ennen muuta ja nimenomaisesti eduskunnan tietoa hankkivana toimielimenä ja kertovat havainnoistaan sille. Eduskunnan asiana on velvoittaa hallitus ja hallinto korjaaviin toimiin, mikäli näkee sen tarpeelliseksi. Tämä on Suomen parlamentaarisen valtiontilintarkastuksen kantava periaate.

LÄHDEAINEISTO

- Eilavaara Pertti (toim.), Hytönen Tomi, Pöysti Tuomas: Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdenmisyssä Euroopassa, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994.
- Habermas Jürgen: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1992.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminnan tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 12/1984 vp).
- Hiden Mikael, Saraviita Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Suomen Lakimiesliiton kustannus, Vammala 1982.
- Holmberg Håkon: Taistelu valtiontilintarkastajain oikeudesta tarkastaa valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden tilinpitoa, Eripainos aikakauslehdessä »Politiikka» 3–4/1959.
- Myllymäki Arvo: Julkistalouden valvonta. Finanssivalan säätelystä, tehtävistä ja muutoksesta, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1994.
- Nousiainen Jaakko: Suomen poliittinen järjestelmä, WSOY, Porvoo 1980.
- Perustuslakikomitean mietintö N:o 5. Ehdotus laiksi Suomen valtiontalouden oikeusperusteista 12 §. KM 1917:9, Helsinki 1917.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 31 vuoden 1982 valtiopäivillä (PeVM 31/1992 vp).

- Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 29 vuoden 1994 valtiopäivillä (PeVL 29/1994 vp).
- Pohjalainen Teuvo: Hallitusmuodon 71 § ja valtiontalouden tarkastus, teoksessa Vartola Juha et al. (toim.) Juhlakirja Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan täyttäessä 20 vuotta, Acta Universitatis Tamperensis, ser A vol 190, Tampereen yliopisto, Tampere 1985.
- Rawls John: Oikeudenmukaisuusteoria, WSOY, Porvoo 1988.
- Revisiokomitean mietintö. KM 1946:36, Helsinki 1946.
- Valco-selvitystyöryhmän II-muistio. Ehdotus valtionyhtiöiden hallintoon ja taloudenhoitoon kohdistuvan valvonnan ja tarkastuksen järjestämiseksi ja tehostamiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 1980.
- Valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden toiminta vuonna 1993. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 1994.
- Valtion revisiotoimikunnan mietintö. KM 1971:A 17, Helsinki 1971.
- Valtiontalouden tarkastuskomitean mietintö. KM 1984:30, Helsinki 1984.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1978, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1980.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1981, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1983.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1993, Painatuskeskus Oy, Helsinki 1994.
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 27 vuoden 1984 valtiopäivillä (VaVM 27/1984 vp).
- Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 99 vuoden 1994 valtiopäivillä (VaVM 99/1994 vp).
- Valtionyhtiöiden valvontaa ja tarkastusta selvittäneen työryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 1981.