Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 167/2025 vp laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa siitä, kohdistuuko EU-lainsäädännön edellyttämän itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävän (IFI-tehtävän) siirtämiseen Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle sellainen perustuslain 90 §:n 2 momenttiin liittyvä epäselvyys, että valtiovarainvaliokunnan tulisi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 60-61) asiasta esitetään seuraavaa:

> ”Esityksessä ehdotetaan finanssipolitiikan valvontatehtävä siirrettäväksi Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle. Esitystä on tämän vuoksi tarpeen arvioida myös tarkastusviraston asemaa ja tehtäviä koskevan perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.
>
> Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvirastolle on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella myös muita kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä yhteys sen perustehtävään (PeVL 37/2012 vp, jossa viitattu mietintöihin PeVM 2/2009 vp, s. 4 ja PeVM 3/2010 vp, s. 3—4). Tällainen tehtävä on ollut esimerkiksi finanssipolitiikan nykyinen valvontatehtävä, jolla voimassa olevan finanssipoliittisen lain käsittelyn

> yhteydessä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen (PeVL 37/2012 vp, s. 5). Finanssipolitiikan valvontatehtävä ei tästä huolimatta ole kuitenkaan osa perustuslaissa tarkoitettua tarkastusviraston valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastustehtävää eikä finanssipolitiikan valvontatehtävän siirtäminen tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle ole perustuslain kannalta ongelmallista.”

Lausuntoa laatiessani käytössäni on ollut Valtiontalouden tarkastusviraston valtiovarainvaliokunnalle antama lausunto (17.11.2025) ja valtiovarainministeriön lausunnon johdosta antama vastine.

Pyydettynä lausuntona esitän seuraavaa:

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslaki määrittää tarkastusviraston tehtävät yleisellä tasolla valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamiseksi. Lisäksi perustuslaki valtuuttaa tavallisella lailla säätämään tarkemmin tarkastusviraston tehtävistä. Tällainen lakivaraus antaa lainsäätäjälle mahdollisuuden täsmentää perustuslaissa tarkastusvirastolle annettua perustehtävää. Lainsäätäjällä on tässä myös jonkin verran liikkumavaraa. Perustuslain käsitteet ovat kuitenkin tavallisesta laista sinänsä riippumattomia. Siten voimassa olevan lain määritelmä tarkastusviraston tehtävistä ei vaikuta perustuslaissa asetetun perustehtävän sisältöön. Valtiosääntöisesti ongelmallisena muutoksena voitaisiin pitää käsitykseni mukaan ainoastaan sellaista muutosta tarkastusviraston lakisääteisiin tehtäviin, jossa selvästi siirrettäisiin tarkastusviraston perustehtävä ”valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastus” joltakin osin pois viraston tehtävistä.

Lausuntopyynnössä tarkoitetun, nyt siirrettäväksi ehdotetun tehtävän antaminen tarkastusvirastolle oli aikanaan säätämisvaiheessa arvioitavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta arvioi sääntelyä perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Valiokunta totesi, että tarkastusvirastolle on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella myös muita kuin tarkasti perustuslain sanamuodon rajaamia tehtäviä, kun tehtävät eivät vaaranna tarkastusviraston riippumattomuutta ja tehtävillä on riittävä yhteys sen perustehtävään (PeVM 2/2009 vp, s. 4, PeVM 3/2010 vp, s. 3—4). Valiokunnan mukaan ehdotetuilla tehtävillä oli ”hyvin läheinen yhteys valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamiseen, eikä ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta” (PeVL 37/2012 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta arvioi siis sitä, voitiinko tarkastusvirastolle antaa perustuslain 90 §:n 2 momentin estämättä tällainen uusi tehtävä. Kun tehtävä ei vaarantanut tarkastusviraston

riippumattomuutta ja ehdotetuilla tehtävillä oli läheinen yhteys tarkastusviraston perustuslaissa tarkoitettuun perustehtävään, ei uuden tehtävän antaminen tarkastusvirastolle ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunto osoittaa selvästi, ettei valiokunta pitänyt finanssipoliittisten sääntöjen valvontatehtävää suoraan perustuslain 90 §:n 2 momentin alaan kuuluvana tehtävänä. Sillä seikalla, että tavallisessa laissa on käytetty ilmaisua, jonka mukaan tarkastusvirasto valvoo ”osana valtiontalouden hoidon tarkastamista” finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista (vrt. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto, s. 3-4) ei ole merkitystä perustuslain 90 §:n 2 momentin sisällön kannalta, koska perustuslain käyttämät käsitteet (tässä tapauksessa ”valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta”) ovat sisällöltään autonomisia eivätkä tavallisen lainsäätäjän määrittelystä riippuvaisia. Siten tavallisella lailla ei voida laajentaa eikä supistaa perustuslain käyttämien käsitteiden alaa.

Kun otetaan huomioon, että perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävistä säädetään tarkemmin lailla, joka antaa lainsäätäjälle myös tiettyä liikkumavaraa tarkastusviraston tehtävien määrittelyssä, en pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ehdotusta, jonka mukaan siinä tarkoitettu finanssipolitiikan arviointitehtävä siirrettäisiin tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan mietintövaliokunnan tulee pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Oman näkemykseni mukaan valtiovarainvaliokunnan minulle esittämän kysymyksen osalta tällaista epäselvyyttä ei ole olemassa, eikä hallituksen esityksestä tältä osin ole tarvetta pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Turussa 20.11.2025

Veli-Pekka Viljanen

OTT, Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)